

GESTÃO UNIVERSITÁRIA

Nossos livros estão disponíveis em
www.editora.uff.br

Livraria Icaraí
Rua Miguel de Frias, 9, anexo, sobreloja, Icaraí,
Niterói, RJ, 24220-900, Brasil
Tel.: +55 21 2629-5293 ou 2629-5294
livraria@editora.uff.br

Dúvidas e sugestões
Tel./fax.: +55 21 2629-5287
secretaria@editora.uff.br

ORGANIZADORA
ROSANA THEREZINHA QUEIROZ DE OLIVEIRA
DIVISÃO DE CAPACITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO
DCQ/CPTA/PROGEPE

COLABORAÇÃO TÉCNICA
BEATRIZ RIBEIRO FERREIRA MAIA
DANIEL REIS DA SILVA
MARIA CLARA DE CARVALHO LOPES
MARTHA AMARAL FRANÇA
SOLANGE MACHADO BLANCO
STEPHANIE CAROLINE BOECHAT CORREIA
TATIANA GONÇALVES COSTA

GESTÃO UNIVERSITÁRIA



Editora da UFF
Niterói/RJ, 2014

Copyright © 2014 by Rosana Therezinha Queiroz de Oliveira (organizadora)

Direitos desta edição reservados à Editora da UFF - Editora da Universidade Federal Fluminense - Rua Miguel de Frias, 9 - anexo - sobreloja - Icaraí - CEP 24220-900 - Niterói, RJ - Brasil - Tel.: (21) 2629-5287 - Fax: (21) 2629-5288 - <http://www.editora.uff.br> - E-mail: secretaria@editora.uff.br

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem autorização expressa da Editora.

Normalização: Fátima Corrêa

Edição de texto e revisão: Rozely de Fátima Campello Barrôco e Maria das Graças C. L. L. de Carvalho

Emendas: Armenio Zarro Jr.

Capa, projeto gráfico e editoração: José Luiz Stalleiken Martins

Supervisão gráfica: Káthia M. P. Macedo

Dados Internacionais de Catalogação-na-Fonte - CIP

G393 Gestão universitária / Rosana Therezinha Queiroz de Oliveira (organizadora). – Niterói : Editora da UFF, 2014. - 264p. : il. ; 23 cm.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-228-0883-0

BISAC NON000000 NON-CLASSIFIABLE

1. Gestão da qualidade total na administração pública. 2. Universidade Federal Fluminense – Administração. I. Oliveira, Rosana Therezinha Queiroz de.

CDD 351.15

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

Reitor: Roberto de Souza Salles

Vice-Reitor: Sidney Luiz de Matos Mello

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação: Antonio

Claudio Lucas da Nóbrega

Diretor da Editora da UFF: Mauro Romero Leal

Passos

Editoração e Produção: Ricardo Borges

Desenvolvimento e Mercado: Luciene Pereira de

Moraes

Comunicação e Eventos: Ana Paula Campos

Comissão Editorial

Presidente: Mauro Romero Leal Passos

Ana Maria Martensen Roland Kaleff

Gizlene Neder

Heraldo Silva da Cosata Mattos

Humberto Fernandes Machado

Juarez Duayer

Livia Reis

Luiz Sérgio de Oliveira

Marco Antonio Sloboda Cortez

Renato de Souza Bravo

Silvia Maria Baeta Cavalcanti

Tania de Vasconcellos

Pró-Reitora de Gestão de Pessoas

Jovina Maria de Barros Bruno

Coordenadora de Pessoal Técnico-Administrativo

Aline da Silva Marques

Chefe da Divisão de Capacitação e Qualificação

Rosana Therezinha Queiroz de Oliveira

SANT (Seção de Análise Técnica)

Cenira Soares da Matta

Eduardo José Bedran

Isis Amaral França

João Lopes Quintanilha

Marcelo Barbosa Santos

Marilda de Souza Camargo

Marta Cavalcanti Assumpção Moniz

Solange Barbosa Bittencourt

SDPR (Seção de Desenvolvimento de Projetos)

Beatriz Ribeiro Ferreira Maia

Daniel Reis da Silva

Maria Clara de Carvalho Lopes

Martha Amaral França

Solange Machado Blanco

Stephanie Caroline Boechat Correia

Tatiana Gonçalves Costa

Cooperação Pedagógica e Técnica

Olinda Mioka Chubachi

Sandra Regina dos Anjos

Estagiários

Luan Moura do Nascimento

Marcella Amatto Amaro

Editora filiada à


Associação Brasileira
das Editoras Universitárias


Editora da UFF

SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
APRESENTAÇÃO	9
PDI E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA UFF	11
O PERFIL DO LÍDER UNIVERSITÁRIO	31
JURÍDICOS	45
PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	71
INTRODUÇÃO À GESTÃO DE PESSOAS	105
GESTÃO DE CONFLITOS.....	133
GESTÃO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	147
GESTÃO DO CONHECIMENTO E INOVAÇÃO	171
A COMUNICAÇÃO SOCIAL COMO FERRAMENTA ESTRATÉGICA	203
GESTÃO UNIVERSITÁRIA: TENSÕES E PERSPECTIVAS	231
OS AUTORES	261



PREFÁCIO

Foi com imensa satisfação e certa dose de orgulho que recebi o convite para escrever o prefácio deste livro – *Gestão Universitária* – organizado pela equipe técnica da Divisão de Capacitação e Qualificação da Coordenação de Pessoal Técnico-Administrativo e construído coletivamente em parceria com servidores docentes e técnico-administrativos desta Universidade e colaboradores externos.

Este livro representa a base teórica do curso de capacitação “Gestão Universitária da UFF” a ser oferecido aos nossos servidores, com o objetivo de desenvolver competências para a formação de gestores universitários e de promover a reflexão sobre sua atuação, sendo ele próprio fruto de reflexões e análises das diferentes áreas da gestão universitária.

A iniciativa de elaboração e publicação deste livro resgata a participação de cada pessoa na condição de aprendiz e produtor de saber, ou seja, os servidores geram conhecimento do seu próprio meio e, como multiplicadores, difundem os saberes e as práticas que vivenciam. É o que o sociólogo Boaventura de Sousa Santos chama de “ecologia dos saberes”, na qual “os protagonistas da ação social sejam reconhecidos como protagonistas da criação do saber”.

Nesse sentido, a UFF possibilita a geração de conhecimentos e atende às demandas de capacitação do seu segmento técnico-administrativo. A realização de cursos de capacitação reflete no reconhecimento e na valorização desse segmento considerado parte estratégica na gestão desta Universidade.

Este livro está estruturado em 10 capítulos que abordam conceitos e aspectos da estrutura organizacional da UFF, de seu plano de desenvolvimento institucional, de seu planejamento e execução orçamentária, de gestão e planejamento estratégico, de princípios jurídicos, de gestão de pessoas e gestão de conflitos, de comunicação social como ferramenta estratégica, de gestão do conhecimento e de gestão universitária. Esse conteúdo possibilitará a aquisição de novas competências profissionais e o estímulo para realização dos mistérios da gestão universitária.

A UFF vive um momento histórico de crescimento acelerado, oportunizado pelo Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das

Universidades Federais – REUNI. O ingresso por concurso público de novos servidores das carreiras do magistério superior e de técnico-administrativos resultou na mudança do perfil dos servidores do nosso quadro permanente. Temos hoje um percentual de cerca de 80% de docentes com doutorado e de 65% de técnico-administrativos com nível superior. Esse programa possibilitou ainda a criação de novos ambientes de trabalho adequados à sua atual estrutura organizacional.

Este novo cenário traz novos desafios e inovações. Para que possamos, em vez de apenas preservar, melhorar a qualidade dos serviços prestados, torna-se imprescindível que a força de trabalho esteja qualificada e capacitada para contribuir e se comprometer com a excelência do desempenho e dos resultados institucionais.

A iniciativa de elaboração deste livro, que contém a base teórica do curso de capacitação “Gestão Universitária da UFF”, representa, sem dúvida, um salto de qualidade em uma gestão que se quer moderna, eficiente e participativa. O impacto desse trabalho poderá ser aferido na medida do sucesso do curso, cujo fim último é de lançar foco nos diferentes espaços de trabalho da universidade e possibilitar o aprimoramento de suas ações.

Jovina Maria de Barros Bruno

Pró-Reitora de Gestão de Pessoas

APRESENTAÇÃO

A Divisão de Capacitação e Qualificação (DCQ), vinculada à Coordenação de Pessoal Técnico-Administrativo (CPTA) da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEPE), no firme propósito de promover o desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos da Universidade Federal Fluminense, apresenta o livro *Gestão Universitária*.

Desde o início de 2011, a equipe da Seção de Desenvolvimento de Projetos (SDPR) vem-se empenhando na formulação de um novo curso de capacitação, elaborado a partir das necessidades observadas no âmbito da Universidade, tendo como base as orientações do Ministério do Planejamento, os eixos estratégicos do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e cumprindo o previsto na Lei nº 11.091/2005, de 12/1/2005.

Nos últimos anos, em cumprimento ainda ao Decreto nº 5.707/2006, a SDPR/DCQ tem procurado adequar os conteúdos e sua metodologia às novas especificidades traçadas pela Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, tais como: a melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados, a promoção de capacitação gerencial para o exercício de atividades de direção e assessoramento, a promoção de competências adequadas aos objetivos institucionais, o desenvolvimento permanente dos nossos servidores, respondendo ainda aos novos desafios trazidos pelo processo de reestruturação e expansão do REUNI, que apontam para a necessidade premente de servidores capacitados e comprometidos com a missão institucional na gestão das diversas instâncias da instituição.

Neste panorama, encarando os novos desafios da Universidade, insere-se o curso de Capacitação de 2012, intitulado “Gestão Universitária”, com o objetivo de implementar a formação de gestores universitários competentes e capazes, fundamentalmente, de refletir sobre a sua atuação.

O projeto é fruto do trabalho integrado de uma equipe de profissionais exponenciais, em sua maioria da UFF, cujo fio condutor compreende o desejo de apontar caminhos para a expansão da educação pública com qualidade.

Assim, dando continuidade ao Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento para os servidores técnico-administrativos da Universidade Federal Fluminense e atendendo ao Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do

Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE), apresentamos este livro, que constitui a base teórica do curso de Capacitação: Gestão Universitária da UFF.

Rosana Therezinha Queiroz de Oliveira

Divisão de Capacitação e Qualificação (DCQ)

Coordenação de Pessoal Técnico-Administrativo (CPTA)

Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEPE)

CAPÍTULO 1

PDI E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA UFF

Sérgio José Xavier de Mendonça

O PDI – PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

O Plano de desenvolvimento institucional da UFF – PDI

Toda instituição de ensino superior, por lei, deve ter um plano de desenvolvimento institucional (PDI). Além disso, a elaboração de um plano com amplo respaldo da comunidade de professores, funcionários e estudantes permite que a instituição repense sua missão e visão de futuro, que organize seus objetivos e metas, visando ao seu crescimento no contexto da sociedade.

O PDI da UFF, em particular, permitiu que a Universidade pudesse olhar para si própria, reorganizando e reavaliando suas inúmeras atividades e, principalmente, que ela pudesse projetar o seu futuro. Destaca-se, principalmente, o fato de a UFF, por meio de seu PDI, ter definido um eixo central para estabelecer ações prioritárias e uma rede de programas de fomento que têm proporcionado o crescimento da Universidade, tanto no sentido acadêmico quanto no estrutural.

Missão da Universidade

O PDI da UFF apresenta sua missão da seguinte forma:

A Universidade Pública é um dispositivo da sociedade cuja missão é produzir, difundir e aplicar conhecimento e cultura de forma crítica e socialmente referenciada.

O primeiro aspecto a ressaltar é a referência social da Universidade. O conhecimento que se almeja produzir e difundir, em vez de alienado, deve ser relevante, crítico, questionador e ter impacto social.

O bem conhecido princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão está presente na missão da Universidade. De fato, é utilizada a ideia da difusão do conhecimento, que pode ser associada ao *ensino*. A *pesquisa* se manifesta na ideia da produção de conhecimento e cultura. A *extensão* está presente na ideia da aplicação do conhecimento e cultura de forma crítica e socialmente referenciada.

Antes de procurarmos entender o sentido da frase “indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão”, vamos falar um pouco de cada um dos três conceitos.

Formação, na missão da UFF, refere-se ao ensino em nível superior – cursos sequenciais e tecnológicos e cursos de graduação, e em nível de pós-graduação – cursos de especialização, de mestrado e de doutorado. Mas que requisitos deve ter o ensino na UFF? Segundo a missão da UFF, ele deve promover a cidadania e a ética, e proporcionar ao estudante a competência técnica necessária para exercer suas funções na sociedade. Além disso, seu conteúdo teórico e prático deve ser socialmente referenciado, contribuindo para o desenvolvimento econômico autossustentado do país e para a construção de uma sociedade mais justa, solidária e democrática. Os cursos de nível superior têm como finalidade formar profissionais de nível superior competentes para exercer sua profissão na sociedade. Os cursos de licenciatura preparam professores para os ensinos fundamental e médio. Os cursos de bacharelado preparam profissionais de nível superior para o mercado de trabalho e os estudantes para a pós-graduação. Os cursos de especialização aprofundam os conhecimentos da graduação em uma especialidade. Os cursos de mestrado aprofundam os conhecimentos adquiridos na graduação e apresentam novos conhecimentos, preparando também os estudantes para o doutorado. Os cursos de doutorado preparam os estudantes para a pesquisa, sendo a tese de doutorado o desenvolvimento das primeiras pesquisas do doutorando.

A pesquisa se caracteriza como a produção de conhecimento novo e relevante. Conhecimento que, ao ser produzido, se incorpora ao patrimônio científico, artístico e cultural da sociedade. Embora a pesquisa tenha, em geral, um ponto de partida em conhecimentos anteriores, ela deve ter um grau significativo de ineditismo, inovando e surpreendendo. A pesquisa é julgada por sua relevância, criatividade e grau de dificuldade. A avaliação é feita pelos pares, ou seja, os próprios cientistas do país. Mais precisamente, os

órgãos de avaliação e fomento à pesquisa e à pós-graduação no país nomeiam pesquisadores de renome que avaliam a qualidade dos trabalhos de pesquisa para efeito de avaliação ou fomento, e também para efeito de classificação de programas de pós-graduação. Os principais parâmetros de avaliação utilizados são os resultados de pesquisa. Em alguns casos, o produto é de impacto tão evidente que o veículo de divulgação utilizado já não importa tanto. Nos casos mais frequentes, no entanto, a qualidade do veículo em que a pesquisa foi publicada – revista científica, livro, anais de congresso etc. – acaba sendo a principal referência para avaliação. As revistas científicas são classificadas, não de modo único, por medidores de parâmetros de impacto e, no Brasil, pelo Qualis, de responsabilidade da Capes/MEC. Quanto às editoras de livros, é bem mais difícil tentar estabelecer mecanismos universais de classificação. No caso de livros, portanto, a avaliação dos próprios pares acaba sendo a principal referência para a qualidade da pesquisa.

A extensão se caracteriza pelo impacto direto no meio externo dos conhecimentos e práticas acadêmicas que são desenvolvidos na universidade. Enquanto o ensino impacta indiretamente a sociedade por meio dos profissionais que são formados, a extensão atua diretamente no meio social mediante projetos desenvolvidos por professores, alunos e funcionários da universidade. O que diferencia o trabalho de extensão de uma simples prestação de serviço, consultoria ou trabalho voluntário, é o quanto a extensão agrega em termos de conteúdo acadêmico. De fato, a ação extensionista é aquela que se enriquece de modo único pelo fato de uma universidade estar envolvida. É um trabalho que se utiliza dos novos conhecimentos que estão sendo produzidos na academia, que enriquece a formação acadêmica dos estudantes com a sua aplicação prática e, ao mesmo tempo, produz modificações no ambiente externo à universidade, que só podem acontecer porque o conhecimento, as pesquisas e o aprendizado universitários estão envolvidos. Um trabalho só merece ser chamado de extensão se ensino e pesquisa em nível universitário estiverem presentes. No entanto, o trabalho de extensão não é apenas uma ação *de dentro para fora* da Universidade, mas também envolve saber ouvir, despertar ações da comunidade e aprender com ela. Por meio da extensão, projetos sociais e de desenvolvimento regional podem ser realizados, gerando um benefício relevante para a sociedade.

A integração entre ensino, pesquisa e extensão se dá de diferentes maneiras. A pesquisa promove a qualidade do ensino, tanto de graduação quanto de pós-graduação. De fato, todo professor deve possuir domínio sobre o conteúdo das aulas em nível mais avançado. É muito enriquecedor para a formação dos estudantes que conhecimentos que estão sendo produzidos

neste momento já possam ser compartilhados com eles, ainda que em nível introdutório, seja por meio das aulas, seja por meio da iniciação científica. Por outro lado, como a pesquisa precisa partir de um “estado da arte”, ou seja, de um conjunto de conhecimentos atuais e aprofundados na área da pesquisa, é o ensino que irá preparar o futuro cientista para a pesquisa. A graduação e, principalmente, o mestrado e o doutorado irão fornecer os conhecimentos necessários para que a pesquisa possa se desenvolver. A extensão fará com que a riqueza do conteúdo de ensino e das pesquisas recentes possam chegar rapidamente à sociedade, impactando-a na resolução de seus problemas. Por outro lado, a execução de projetos de extensão enriquecerá a formação dos estudantes e proverá desafios ao conhecimento atual, provocando novas pesquisas. Essas são algumas razões pelas quais a concepção de universidade brasileira considera ensino, pesquisa e extensão como seus componentes indissociáveis e essenciais.

Visão de futuro

A visão de futuro da UFF não apareceu explicitamente neste documento do PDI. No entanto, ele está contido em um documento preliminar da Comissão de Orçamento e Metas do PDI (UFF, 2007):

A UFF será reconhecida nacionalmente pela qualidade dos seus cursos, mérito da sua produção científica e relevância social das suas atividades, ampliando a sua capacidade de oferecer soluções para o desenvolvimento autossustentado do Brasil.

Aqui destacamos a busca pela excelência, pelo impacto positivo na sociedade e pela projeção nacional de seus cursos, de sua pesquisa e extensão.

A UFF é uma universidade relativamente nova, estando hoje com pouco mais de 50 anos de existência. No início da década de 1990, com a determinação pelo Conselho de Ensino e Pesquisa de que as bancas de concurso docente tivessem predominância externa, e com a abertura de um grande número de concursos, a UFF experimentou uma grande renovação. Além disso, mais recentemente, com o REUNI, foram expandidos os números de docentes, discentes e servidores técnico-administrativos, bem como a área física construída. Desde, portanto, a década de 1990, diversos indicadores de crescimento acadêmico têm melhorado significativamente, entre os quais podemos destacar:

- a) Aumento expressivo da porcentagem de doutores no quadro permanente da UFF, melhorando a cada ano o índice de qualificação docente;
- b) Aumento do número de programas de pós-graduação *stricto sensu* e melhoria de sua pontuação junto à Capes;
- c) Aumento do número de estudantes em programas de mestrado e doutorado;
- d) Aumento do número de estudantes de graduação e aumento do número dos cursos de graduação, inclusive no interior do estado, especialmente após o ingresso no Programa REUNI;
- e) Aumento na captação de recursos externos para a pesquisa, extensão e ensino.

É nesse contexto que se apresenta uma visão de universidade, na qual se almeja assumir maiores responsabilidades junto à transformação da sociedade, bem como uma projeção externa condizente com o novo tamanho e a nova configuração da Universidade.

3. O conteúdo do PDI

Para a construção do PDI 2003-2007, foi elaborado um primeiro texto da PROPLAN, após ouvidas as diversas pró-reitorias e superintendências da UFF. Em seguida, foi convocada toda a comunidade da UFF para, durante três dias, discutir e apresentar sugestões em grupos temáticos. Depois, houve uma grande plenária, na qual as sugestões dos grupos foram debatidas. Uma comissão de sistematização organizou as propostas aprovadas pela plenária, e o documento foi, por fim, aprovado nos Conselhos Superiores da UFF. Este documento serviu de base para o período 2003-2007. Para o período 2008-2012, partiu-se do documento anterior e foram realizadas diversas audiências públicas sendo, ao final, o novo documento elaborado pela Comissão de Orçamento e Metas do PDI, que encaminhou ao CUV o novo documento do PDI.

As áreas estratégicas definidas no PDI são:

- Graduação e Pós-Graduação;
- Pesquisa e Extensão;
- Gestão de Pessoas;
- Planejamento e Gestão;
- Interiorização.

Dentro de cada área estratégica foram definidos grandes objetivos, cada um dos quais elencando algumas estratégias e estas, por sua vez, se distribuindo em várias ações.

Vamos exemplificar apresentando uma parte do quadro do PDI:

Quadro 1 – Área Estratégica I

Área Estratégica 1 Graduação e Pós-Graduação	Estratégias	Ações
Objetivo 1 Melhorar e consolidar a qualidade dos cursos de graduação com base no PPI e diretrizes para formação de professores	1 Aperfeiçoar o sistema acadêmico (reestruturação acadêmico-curricular)	1. Atualizar os projetos pedagógicos dos cursos de graduação;
		2. Realizar continuamente os processos de avaliação institucional dos cursos;
		3. Dotar os cursos de laboratórios adequados;
		4. Dotar as bibliotecas de acervo, instalações e equipamentos adequados e atualizados;
		5. Implantar um sistema de conservação do acervo das informações acadêmicas;
		6. Modernizar o Sistema Integrado Acadêmico (SIAD);
		7. Apoiar a realização de eventos científicos com a participação de discentes, docentes e técnicos.
	2 Integrar e redimensionar os programas de apoio acadêmico aos alunos de graduação	1. Utilizar a própria universidade como campo de prática, estágio e pesquisa;
		2. Promover a aproximação dos critérios de concessão e acompanhamento das bolsas acadêmicas a fim de unificá-las;
		3. Fortalecer e ampliar os programas de bolsas acadêmicas;
		4. Viabilizar a participação de discentes em eventos científicos, culturais e artísticos;
		5. Ampliar a integração entre os grupos PET.
	3 Ampliar o número de vagas existentes na graduação	1. Reduzir a retenção e evasão de estudantes;
		2. Estimular a criação de turnos noturnos;
		3. Implementar novos cursos de graduação, considerando as demandas da sociedade.

Seria interessante comentar algumas ações do Quadro 1:

- Dotar os cursos de laboratórios adequados – esta ação se materializou no Programa do PDI intitulado LABOGRAD, que muito tem apoiado a infraestrutura dos cursos de graduação da UFF;
- Dotar as bibliotecas de acervo, instalações e equipamentos adequados e atualizados – esta ação resultou no Programa do PDI chamado BIBLIOGRAFIA BÁSICA, que permite a aquisição de livros para as bibliotecas da UFF;
- Modernizar o Sistema Integrado Acadêmico (SIAD) – esta ação foi realizada alguns anos depois, com a implantação do novo sistema acadêmico da UFF, bem como com a implantação do IDUFF;
- Utilizar a própria universidade como campo de prática, estágio e pesquisa – foi criado o Programa do PDI chamado UFF como Campo de Estágio, que fornece bolsas para que nossos estudantes façam estágio nos setores da própria UFF, de acordo com seu curso de graduação;
- Fortalecer e ampliar os programas de bolsas acadêmicas – desde a criação do PDI, o número de bolsas acadêmicas da UFF teve um expressivo crescimento, tendo duplicado o seu número;
- Viabilizar a participação de discentes em eventos científicos, culturais e artísticos – esta ação é viabilizada pelo Programa do PDI chamado PRÓ-ALUNO;
- Reduzir a retenção e evasão de estudantes – ação que inspirou o Programa de Tutoria, do PDI;
- Estimular a criação de turnos noturnos – esta ação foi consideravelmente fortalecida pelo projeto da UFF junto ao REUNI;
- Implementar novos cursos de graduação, considerando as demandas da sociedade – esta ação também foi extremamente fortalecida com a participação no REUNI.

O eixo central e os Programas do PDI

Embora existam inúmeras ações no PDI e todas devam ser realizadas, a UFF entendeu que deveria haver um eixo central que implicasse prioridade na distribuição de recursos. O eixo central escolhido, e que é coerente com a missão e visão de futuro da UFF é: “Expansão de vagas e melhoria qualitativa dos cursos”.

Uma das características mais importantes do PDI da UFF, e que o diferencia da maioria dos planos de desenvolvimento institucional das outras instituições federais de ensino superior – IFES, é que, na UFF, o PDI resulta em um conjunto de programas de fomento, chamados *Programas do PDI*. Cada um desses programas recebe recursos financeiros anuais para atingir seus objetivos.

A ideia é apoiar programas que promovam ações previstas no PDI e que sejam considerados de grande importância para o desenvolvimento institucional. A vinculação com o eixo central é considerado um fator de priorização.

A existência dos Programas do PDI, cujo volume de recursos aumenta a cada ano, e que promove as ações que possam alavancar o crescimento da instituição é um importante fator para que se possa atingir em médio prazo a visão de futuro da Universidade.

A UFF possui algumas dezenas de programas em seu PDI. Listamos a seguir alguns que são considerados consolidados e que têm sido mais valorizados pela comunidade universitária.

INFRAUNIDADES – apoia a infraestrutura das unidades acadêmicas – faculdades, institutos, escolas, o Colégio Universitário Geraldo Reis e o Hospital Universitário Antônio Pedro. Tem sido de fundamental importância para a melhoria das condições de infraestrutura física das unidades da UFF. Inicialmente, as pessoas achavam que os recursos disponibilizados para as unidades acadêmicas eram muito pouco diante das necessidades laboratoriais. No entanto, como o recurso se repetia e se ampliava a cada ano, aos poucos, os principais problemas foram sendo superados. Apenas para exemplificar, graças a este Programa, hoje, praticamente todas as salas de aula na UFF possuem aparelhos de ar-condicionado, algo que contrasta com a precariedade da situação dessas salas antes de este Programa ter sido iniciado.

INFRAPREDIAL – apoia obras consideradas prioritárias nas diversas unidades acadêmicas da UFF, cabendo as escolhas a uma comissão formada por diretores de unidades acadêmicas e um membro da SAEN – Superintendência de Arquitetura e Engenharia.

FOPESQ – apoia as pesquisas na UFF em processo de fluxo contínuo. O pesquisador ou grupo de pesquisa solicita recursos para o desenvolvimento de pesquisa individual ou em grupo, ou apoio para participação em congresso científico. A avaliação é feita pelo Comitê Multidisciplinar de Pesquisa da PROPPi.

LABOGRAD – apoia a infraestrutura dos laboratórios de graduação da UFF. A Pró-Reitoria de Graduação – PROGRAD – distribui os recursos com

base no número de estudantes do curso e no número de estudantes que frequentam os laboratórios. Também apoia de modo prioritário os cursos novos.

FOMPROEX – apoia os diversos projetos de extensão da UFF por meio de edital da Pró-Reitoria de Extensão – PROEX.

PRÓ-ALUNO – apoia a ida de estudantes da UFF a congressos acadêmico-científicos, reconhecendo a importância da interação de nossos estudantes com outras instituições de ensino superior, o que lhes possibilita o contato com novos conhecimentos.

A Comissão de Orçamento e Metas do PDI

A Comissão de Orçamento e Metas do PDI é nomeada pelo reitor e tem como funções selecionar e acompanhar os Programas do PDI, definir o processo de distribuição de recursos entre eles, propor mudanças no PDI para o quadriênio, distribuir recursos e acompanhar o REUNI. Sua composição inclui representantes das diversas pró-reitorias e superintendências, dos diretores de unidades acadêmicas, bem como dos cursos de graduação e pós-graduação.

Uma vez por ano a Comissão de Orçamento e Metas do PDI divulga uma chamada para que pró-reitorias e superintendências apresentem suas propostas de programas. Ela também estabelece programas destacados, considerados altamente prioritários, que receberão recursos preestabelecidos (por exemplo, o INFRAUNIDADES). Pode também estabelecer programas induzidos, propondo-os às pró-reitorias e superintendências.

A comissão cria, então, uma subcomissão composta por diretores de unidades acadêmicas, que avalia as propostas de Programas do PDI, atribuindo-lhes notas. Alguns dos quesitos avaliados são a vinculação ao eixo central do PDI, a relevância e, no caso de programas preexistentes, o relatório do programa no ano anterior.

O recurso recebido por cada programa depende do valor solicitado, das notas recebidas e do valor disponibilizado no ano para o PDI. Feita a proposta de distribuição de recursos aos programas, pela Comissão de Orçamento e Metas, o resultado é encaminhado ao CUV para análise e decisão.

O REUNI e sua inserção no PDI

O MEC lançou, em 2007, o REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, cuja principal finalidade é aumentar significativamente o número de matrículas nos cursos

de graduação e pós-graduação, com maior ênfase na graduação. O edital previa que as universidades que aderissem ao Programa poderiam receber recursos tanto em capital como em custeio, incluindo obras e instalações, reformas, aquisição de equipamentos e mobiliários, contratação de professores e funcionários do quadro permanente, contratação de projetos e outros recursos de custeio.

A UFF, após momentos de tensas discussões internas e adequações do projeto, acabou aprovando no Conselho Universitário, por unanimidade, a adesão ao REUNI, por entender que seria uma oportunidade única para avançar no cumprimento de seu eixo central “expansão de vagas com melhoria qualitativa dos cursos”. De fato, a UFF já vinha expandindo suas vagas tanto na graduação quanto na pós-graduação, com poucos recursos. Naquele momento, vislumbrava-se a possibilidade de realizar a expansão de vagas com muito mais intensidade e, dessa vez, recebendo recursos vultosos para garantir a qualidade do processo.

É de se ressaltar que o projeto de expansão da UFF foi o maior projeto submetido ao REUNI, entre todas as instituições federais de ensino superior. Dessa forma, foi a UFF que recebeu o maior número de alunos, professores e servidores técnico-administrativos, bem como o maior investimento em prédios, reformas e aquisição de equipamentos e mobiliário. Em 2012, pela primeira vez, a UFF foi a universidade federal com maior ingresso de calouros. Isto significa que em cinco anos a UFF será a maior universidade federal do país em número de alunos.

Foi decidido que o acompanhamento do REUNI seria realizado pela Comissão de Orçamento e Metas do PDI, pela evidente vinculação do projeto da UFF ao eixo central do PDI. Nesta comissão foi estabelecida a distribuição de vagas docentes e foi priorizada a construção de novos prédios.

Por meio do REUNI, a UFF evoluiu, de cerca de 5.000 vagas de vestibular em 2007 para cerca de 9.800 vagas em 2012 (incluindo vestibular e SISU). Assim, a matrícula projetada irá evoluir, de pouco mais de 25.000 matrículas de graduação em 2007, para pouco mais de 46.000 matrículas em 2016, quando as novas vagas do vestibular de 2012 estiverem integralizadas na formatura da turma de 2012. Isto ocorre porque as novas vagas de vestibular vão se somando, ano a ano, até que a primeira turma se forme.

Na pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado), a UFF passou de cerca de 3.600 alunos em 2007 para mais de 5.500 alunos em 2012. O número de Programas de Pós-Graduação passou de 42 em 2007 para 60 em 2012. O significativo aumento na pós-graduação se explica, não só pelo considerável esforço da universidade pelo crescimento da pesquisa e pós-

-graduação, mas, também, pelo grande número de contratações de professores doutores no REUNI, reforçando o quadro docente habilitado para atuar em Programas de Pós-Graduação.

Os principais investimentos do REUNI na UFF foram em obras (construções e reformas) e aquisição de mobiliário e equipamentos.

Foram aprovadas diversas obras, sendo que as seguintes unidades acadêmicas terão novos prédios: Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Turismo; Faculdade de Economia; Instituto de Ciências Humanas e Filosofia – ICHF; Instituto de Biologia; Instituto de Artes e Comunicação Social – IACS; Instituto de Matemática e Estatística; Instituto de Física; Instituto de Química; Instituto de Computação; Instituto de Geociências; Faculdade de Arquitetura e Urbanismo; Faculdade de Veterinária; Faculdade de Farmácia; Instituto Biomédico; Faculdade de Medicina; Instituto de Ciências Exatas (Volta Redonda); Escola de Ciências Humanas e Sociais (Volta Redonda); Polo Universitário Campos dos Goytacazes; Instituto do Noroeste Fluminense de Educação Superior (Santo Antônio de Pádua). Além disso, estão sendo construídas duas UFASAs (prédios multiuso de salas de aula), uma no *campus* do Gragoatá e outra no *campus* da Praia Vermelha. Além disso, quase todos os prédios já existentes passaram por reformas, garantindo melhores condições de funcionamento.

Os gastos do REUNI em material permanente foram voltados para equipar os novos prédios, dotando as salas de aula, gabinetes de professores e laboratórios com equipamentos e mobiliários adequados à expansão de vagas discentes e disponibilizando recursos mais recentes de multimídia.

Para a distribuição dos recursos de material permanente, que incluem tanto mobiliário quanto equipamentos, a Comissão de Orçamento e Metas separou as unidades acadêmicas em três categorias, sendo que receberia menos recursos a unidade que necessita essencialmente de livros, computadores e mobiliário, e mais recursos seriam destinados à unidade com laboratórios que demandam equipamentos mais especializados.

Os recursos de custeio foram distribuídos em bolsas de graduação, mestrado, doutorado e em material de consumo, manutenção e outros custeios. Para receber as bolsas de pós-graduação, os estudantes deveriam exercer alguma atividade de suporte à melhoria dos cursos de graduação.

A UFF recebeu 479 professores pelo REUNI, que foram distribuídos pelas diversas unidades acadêmicas, proporcionalmente às vagas novas ofertadas no vestibular. Também foram contratados 558 servidores técnico-administrativos, sendo 300 de nível médio e 258 de nível superior.

Como consequência do REUNI, a Universidade está crescendo rapidamente. Temos uma quantidade de alunos muito maior, diversos novos cursos de graduação, principalmente no interior; nossa pós-graduação também está muito maior. Tudo isto faz com que a UFF adquira maior importância em âmbito nacional. Nossas necessidades passam a ser vistas como sendo as demandas do maior projeto de expansão do país e de uma das maiores universidades em número de alunos e professores. O impacto da UFF em âmbito estadual ainda não foi dimensionado, mas é natural que a Universidade ganhe importância, não apenas por sua liderança na formação de recursos humanos em nível superior no interior do estado, mas também pelo provável aumento do número de projetos de extensão e pesquisa que sejam de interesse para o desenvolvimento regional.

Obviamente, problemas e desafios se apresentarão. De fato, no momento em que foram criados novos cursos, em áreas significativamente diferentes das preexistentes, a imensa maioria de professores do novo curso ainda não estava presente na UFF. Assim, as diversas necessidades laboratoriais e de recursos humanos podem ter sido subdimensionadas no momento da criação do curso. Esse tipo de fenômeno ocorreu especialmente na expansão realizada no interior. No momento presente, no entanto, em que o corpo docente está quase completo, surgem novos problemas e demandas, que exigirão da universidade ou do MEC adaptações necessárias.

Estrutura organizacional da UFF

Estrutura acadêmica

Os órgãos acadêmicos são os departamentos e os cursos de graduação e pós-graduação, os quais ficam vinculados às unidades acadêmicas (faculdades, institutos ou escolas) que, por sua vez, ficam vinculadas ao Gabinete do Reitor – GAR ou, no caso de algumas unidades acadêmicas do interior, vinculadas ao polo universitário correspondente, que fica vinculado ao Gabinete do Reitor.

Os polos universitários existentes são o Polo Universitário de Rio das Ostras (PURO), o Polo Universitário Campos dos Goytacazes e o Polo Universitário de Nova Friburgo (PUNF). Sua finalidade é decidir sobre questões de infraestrutura física e de recursos humanos, bem como a relação com o poder municipal e com a reitoria. O polo é dirigido pelo diretor de polo e seu órgão colegiado é o conselho de polo. No caso do PUNF existe o colegiado gestor, que supre a falta de um colegiado de unidade.

As unidades acadêmicas resolvem questões acadêmicas e tomam decisões administrativas no âmbito de sua competência. Quanto ao nome, podem ser escolas, faculdades ou institutos, mas o nome diferente não corresponde a nenhuma diferença conceitual. Sua instância colegiada de decisão é o colegiado de unidade.

O departamento agrega os professores em uma área ou subárea do conhecimento. Sua finalidade é avaliar e aprovar projetos de pesquisa, ensino e extensão dos seus professores, distribuição de gabinetes aos docentes, avaliação dos professores, distribuição de carga horária de aula e outras questões afeitas ao trabalho docente. O departamento é dirigido pelo chefe de departamento e sua instância colegiada é a plenária departamental, composta por todos os seus professores. As disciplinas de graduação estão vinculadas aos departamentos e são ministradas por seus professores, por solicitação dos cursos de graduação.

Os cursos de graduação agregam os seus estudantes matriculados, tratando de suas questões acadêmicas tais como inscrição em disciplinas, trancamento de matrícula, reingresso, transferência interna, dispensa de disciplinas, solicitação de abertura de disciplinas pelos departamentos e outras matérias acadêmicas relacionadas aos seus estudantes. O curso é dirigido pelo seu coordenador e sua instância colegiada é o colegiado de curso, que é composto por representantes dos departamentos que ministram disciplinas obrigatórias do curso. A pró-reitoria responsável pelo acompanhamento dos cursos de graduação é a Pró-Reitoria de Graduação – PROGRAD.

A criação de um novo curso de graduação deve ser aprovada pelos departamentos em que os professores do curso estão lotados, pelo colegiado de unidade, pelo Conselho de Ensino e Pesquisa – CEP, que também aprova seu currículo, e pelo Conselho Universitário – CUV. O curso de graduação só pode ser disponibilizado para ingresso no vestibular ou SISU se o CUV já tiver aprovado sua criação.

Os cursos de pós-graduação *stricto sensu* – mestrado e doutorado, somente podem funcionar se estiverem aprovados pela Capes, que é um órgão do MEC responsável pela concessão de bolsas de pós-graduação e que acompanha e avalia os programas de pós-graduação. A nota dos cursos pode variar de 1 a 7, sendo que os cursos de 1 a 2 não estão autorizados a funcionar. Os cursos de nota igual ou superior a 4 podem solicitar a autorização da Capes para abrir curso de doutorado. As atribuições administrativas do curso de pós-graduação são semelhantes às dos cursos de graduação. São dirigidos pelo coordenador de curso e sua instância colegiada é o colegiado de curso.

Os cursos de pós-graduação *lato sensu* têm a finalidade de aprofundar conhecimentos e especializar os estudantes na área de conhecimento do curso. Eles podem ser do tipo MBA (*Master of Business Administration*) ou curso de especialização. Apesar do nome diferente, não há distinção conceitual entre um MBA e um curso de especialização.

A criação de um curso de pós-graduação segue os mesmos trâmites dos cursos de graduação. No entanto, no caso de pós-graduação *stricto sensu*, seu funcionamento só é permitido se tiver sido aprovado pela Capes.

Estrutura administrativa

A estrutura administrativa da Universidade dá apoio e orientação aos órgãos acadêmicos da UFF, a fim de que eles tenham o melhor desempenho possível.

A instância administrativa máxima da Universidade é a reitoria, exercida pelo reitor, o qual é substituído, em sua ausência, pelo vice-reitor, cujo substituto é o decano da universidade, que é o membro titular do conselho universitário com mais tempo de permanência como membro titular do referido conselho. A reitoria possui um órgão de assessoria direta que é o Gabinete do Reitor, e tem como seus principais órgãos de execução de políticas as pró-reitorias e superintendências. As pró-reitorias são órgãos centrais que supervisionam e fomentam a área acadêmica ou a área administrativa. O reitor e seus pró-reitores e superintendentes tomam as decisões administrativas transversais, que afetam as atividades administrativas e acadêmicas de toda a UFF. Outros órgãos ligados diretamente ao Gabinete do Reitor são a Procuradoria Geral da UFF – PROGER, a Auditoria da UFF, a Ouvidoria da UFF, a Prefeitura Universitária – PREUNI, o Hospital Universitário Antônio Pedro – HUAP, as comissões permanentes e o Departamento de Difusão Cultural.

O Gabinete do Reitor – GAR, no qual despacham o reitor e o vice-reitor, é o órgão central da UFF. Nele estão alocados o chefe de gabinete, os assessores do reitor, a Diretoria de Relações Internacionais, assim como uma equipe de apoio secretarial. Toda comunicação ou memorando ao reitor deve ser encaminhado ao GAR. É também no GAR que são preparados os convênios com outras instituições.

A Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação – PROPPi – tem por missão acompanhar e apoiar os cursos de pós-graduação da UFF, bem como os pesquisadores e grupos de pesquisa, as bolsas de iniciação científica e tecnológica e os projetos de inovação tecnológica. A Editora da UFF – EdUFF e a Agência de Inovação – Agir – estão vinculadas à PROPPi.

A Pró-Reitoria de Graduação – PROGRAD – acompanha, orienta e apoia os cursos de graduação, tanto no aspecto curricular como no fomento à sua melhoria, por meio de apoio aos seus laboratórios pelo programa LABOGRAD, apoiando, também, as disciplinas por meio dos Programas de Monitoria e Tutoria. Apoia os cursos de licenciatura pelo Programa de Bolsas de Licenciatura. Também atende aos estudantes em aspectos curriculares e de registro escolar. Um importante órgão da PROGRAD é a COSEAC – Coordenação de Seleção Acadêmica, que coordena, entre outros, o processo seletivo do vestibular. Esta pró-reitoria também acompanha os estágios discentes de estudantes da UFF.

A Pró-Reitoria de Extensão – PROEX – acompanha e apoia os projetos de extensão na UFF. Seus principais programas são o FOMPROEX e o Programa UFF Inclusão Social. A PROEX também coordena a Unidade Avançada José Veríssimo (UAVJ) – Oriximiná, Pará, onde se desenvolvem projetos de pesquisa e extensão. Também se destaca na PROEX a Escola de Extensão, que é um órgão de apoio estrutural aos departamentos e unidades acadêmicas no tocante às ações e atividades extensionistas.

A Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis – PROAES – apoia o estudante com programas sociais e acadêmicos, incluindo diversas modalidades de bolsas e auxílios, e ações de inclusão e acessibilidade. Gerencia os restaurantes universitários e irá coordenar as moradias estudantis. Provê as viagens acadêmicas dos estudantes para participações em congressos e eventos acadêmico-científicos, por meio do programa PRÓ-ALUNO. Apoia atividades esportivas dos estudantes e membros da comunidade universitária por meio do projeto UFF-ESPORTE. Realiza o acolhimento estudantil aos calouros e o trote cultural.

A Pró-Reitoria de Planejamento – PROPLAN – coordena o planejamento orçamentário e financeiro da Universidade, bem como a contratação de prestação de serviços administrativos aos diversos órgãos da UFF. Distribui recursos entre os diversos órgãos da Universidade e acompanha a execução das despesas. Destacam-se o Departamento de Contabilidade e Finanças – DCF, que possui a função de setorial contábil e coordena os atos de gestão financeira e execução orçamentária, a Coordenadoria Orçamentária, que prepara o orçamento da Universidade e a Coordenadoria de Gestão da Informação, que coleta e organiza dados e informações gerais da Universidade, que possam subsidiar tanto a tomada de decisões, quanto a resposta a solicitações de órgãos governamentais ou do Tribunal de Contas da União.

A Pró-Reitoria de Administração – PROAD – coordena os setores de segurança, limpeza e transporte, bem como o setor de protocolo e a gráfica universitária.

A Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas – PROGEPE – trata de todas as questões relacionadas a recursos humanos, incluindo concursos públicos, capacitação, fomento à qualidade de vida dos servidores, distribuição de servidores técnico-administrativos, gerenciamento de problemas de adequação ao ambiente de trabalho, afastamento de servidores, pagamento de pessoal, controle dos benefícios a que os servidores têm direito, e outras questões afeitas à gestão de pessoas na UFF.

A Superintendência de Arquitetura e Engenharia – SAEN – realiza projetos de arquitetura e engenharia, acompanha e fiscaliza as obras da Universidade e tomba todo o material permanente da Universidade.

A Superintendência de Comunicação Social – SCS – provê a divulgação interna e externa das principais atividades e notícias da UFF, a produção de material gráfico de apoio a eventos e campanhas institucionais, bem como a preparação e apresentação de solenidades.

A Superintendência de Documentação – SDC – coordena o Sistema de Bibliotecas e Arquivo da Universidade. É responsável, portanto, pela gestão das 25 bibliotecas da UFF, do Arquivo Central, do Laboratório de Conservação e Restauração de Documentos e do Laboratório de Reprografia.

A Superintendência de Tecnologia da Informação – STI – supervisiona e apoia a rede de informática da UFF, sendo responsável pelo desenvolvimento de sistemas, instalação de *softwares*, manutenção de redes e máquinas, serviços de *e-mails* e fornecimento de *internet*, hospedagem e desenvolvimento de *sites*, bem como rede de telefonia.

Os assessores do reitor o auxiliam nas tomadas de decisão. A Diretoria de Relações Internacionais – DRI – trata dos convênios com universidades de outros países e questões relacionadas à cooperação e à mobilidade internacional.

A Procuradoria Geral da UFF tem a responsabilidade de representar judicialmente a Universidade, bem como de emitir parecer jurídico aos diversos órgãos e setores da UFF.

O Hospital Universitário Antônio Pedro é um hospital de referência, provendo, no Sistema Único de Saúde – SUS –, atendimentos de maior complexidade. Além disso, o hospital é um espaço de pesquisa docente e campo para ensino prático e estágio dos estudantes da UFF na área da saúde.

O Colégio Universitário Geraldo Reis – COLUNI – é um colégio da UFF cujo ingresso se dá por sorteio e que se caracteriza por ser um campo para

estágio e pesquisa acadêmica na área da educação, proporcionando aos estudantes de licenciatura e de outras áreas do conhecimento a oportunidade de aplicação prática dos conhecimentos teóricos adquiridos em sala de aula.

Outros órgãos da UFF que merecem destaque são: a Prefeitura Universitária – PREUNI, responsável pela manutenção e reparo de rede elétrica, ar condicionado, extintores de incêndio e rede hidráulica no âmbito dos *campi* da UFF; o Departamento de Difusão Cultural – Centro de Artes, responsável pelo Cinema, Teatro e Orquestra Sinfônica Nacional da UFF; e a Farmácia Universitária.

Também estão ligadas ao Gabinete do Reitor as comissões permanentes da UFF. A Comissão Permanente de Pessoal Docente – CPPD – executa a política de pessoal docente estabelecida pelo Conselho de Ensino e Pesquisa e emite parecer sobre alteração de regime de trabalho, estágio probatório, avaliação e progressão docente. A Comissão Permanente de Pessoal Técnico-Administrativo – CPPTA – assessora e acompanha a execução da política de pessoal técnico-administrativo, incluindo questões de avaliação funcional, estágio probatório e progressão. Existem também a Comissão Permanente de Avaliação da UFF – CPAIUFF e a Comissão Permanente de Concurso Público para o Magistério Superior e Médio – COPEMAG.

Conselhos superiores

O Conselho Universitário é o órgão máximo de decisão na UFF, tomando decisões de política universitária, estabelecendo resoluções, tendo criado e podendo modificar o estatuto e regimento da Universidade. É também a máxima instância recursal no âmbito da UFF. Além disso, aprova orçamentos e pode criar novos órgãos, departamentos, unidades acadêmicas e cursos. É composto pelos diretores de unidades acadêmicas, que são membros natos, bem como por professores e funcionários eleitos, alunos indicados pelo Diretório Central dos Estudantes – DCE – e representantes da comunidade, sendo preservadas as proporções mínimas de 70% de membros docentes e de 20% de membros discentes.

O Conselho de Ensino e Pesquisa é responsável por estabelecer resoluções e tomar decisões relacionadas com a área acadêmica da UFF – ensino, pesquisa, extensão, assuntos relacionados a progressão e afastamento docente, distribuição de vagas docentes e outros assuntos acadêmicos. É composto pelos pró-reitores, que são membros natos, e representantes docentes e discentes eleitos, bem como por representantes da comunidade,

sendo, também, preservadas as proporções mínimas de 70% de membros docentes e de 20% de membros discentes.

O Conselho de Curadores – CUR – é o órgão colegiado responsável pela fiscalização econômico-financeira da Universidade. É composto pelo presidente da Câmara de Legislação e Normas do CUV (membro nato), por docentes eleitos e por representantes da comunidade, do MEC e dos estudantes, preservada a proporção mínima de 70% de membros docentes e de 20% de membros discentes.

A Fundação Euclides da Cunha – FEC

A Fundação Euclides da Cunha é a única fundação criada em apoio à UFF. Trata-se de uma fundação de direito privado, conveniada com a UFF, cuja finalidade é apoiar a Universidade, proporcionando maior agilidade na gestão de recursos públicos, sempre que conveniente e permitido por lei. A FEC pode ser contratada pela Universidade para gerenciar recursos oriundos de projetos e programas da UFF. Também pode ser instrumento de captação de recursos para a Universidade por meio de projetos e serviços.

Conclusão

Diversos fatores concorreram para que o PDI da UFF não se limitasse a ser uma estrutura teórica desvinculada do cotidiano da instituição. A forma como foi construído, o amplo debate e, principalmente, a definição de um eixo central e a sua efetiva aplicação em um leque de programas de fomento fizeram com que a comunidade universitária da UFF, hoje, reconheça no PDI não apenas um retrato da Universidade considerada ideal, mas um verdadeiro instrumento para a realização de sua visão de futuro. E, nesse contexto, a oportunidade oferecida pelo REUNI foi aproveitada com intensidade, maximizando a possibilidade de, ao mesmo tempo, realizar o eixo central do PDI e acelerar o caminho em direção à visão de futuro.

Referências

UFF. Ver UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. Comissão de Orçamento e Metas do Plano de Desenvolvimento Institucional. *Plano de Desenvolvimento Institucional da UFF 2008-2012*. Niterói: UFF, 2009. Disponível em: <<http://www.pdi.uff.br/images/images/>

PDI e estrutura organizacional da UFF

PDI_no_EMEC_pos_Comissao_versao_30abr091.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. Comissão de Orçamento e Metas do Plano de Desenvolvimento Institucional. *Plano de Desenvolvimento Institucional: proposta para discussão*. Niterói: UFF, 2007. Disponível em: <http://www.pdi.uff.br/images/pdf/docsreferencia/pdi_para_discussao.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2012.

CAPÍTULO 2

O PERFIL DO LÍDER UNIVERSITÁRIO

Gilvan Luiz Hansen

Introdução

Finda a primeira década do século XXI, encontramos-nos diante de desafios crescentes sob o ponto de vista da condução das instituições sociais, posto que estas tenham sido cada vez mais questionadas no sentido de apontar perspectivas e, mais que isso, de assumir efetivo papel para solucionar os problemas vividos pela humanidade em todo o planeta (fome, exclusão social, lixo, destruição ambiental, corrupção etc.). A Universidade, como uma dessas instituições, não está imune ao enfrentamento desses desafios, de sorte que apresenta lugar decisivo na busca de soluções para nosso tempo.

Todavia, para que a Universidade consiga dar conta dos anseios sociais com relação à sua atuação institucional, ela necessita realizar um processo amplo de avaliação institucional, no qual é mister a discussão acerca do papel dos gestores institucionais.

A gestão universitária somente será eficaz, eficiente e socialmente relevante se for realizada a partir de parâmetros de desenvolvimento que privilegiem a participação coletiva e democrática de seus atores. Nesse contexto, as chefias e lideranças institucionais devem estar preparadas e voltadas para a concretização de propósitos e procedimentos exigidos das instituições universitárias no horizonte de um Estado Democrático de Direito.

A reflexão ora iniciada procurará se voltar à explicitação do papel da liderança nas instituições universitárias, a partir da abordagem das práticas observadas no exercício das chefias em Universidades e dos desafios e problemas aí presentes.

O acontecer e a prática da chefia nas Universidades

O exercício da função de chefia nas Universidades se mostra como um dos problemas a serem enfrentados nas instituições, posto que ela nem

sempre é efetivada com harmonia e eficiência. Isso porque se apresentam dificuldades de caráter político e de caráter relacional.

As questões e situações de ordem política têm a ver com o modo como o poder é compreendido e exercido pelos gestores universitários, bem como com as consequências disso em termos de capacidade das chefias em obter a adesão e o compromisso dos seus comandados na consecução da gestão universitária. E tais questões revelam contornos distintos nas instituições universitárias privadas e estatais, embora ambas necessitem construir legitimidade social para a sua existência institucional.

Legitimidade significa que há bons argumentos para que um ordenamento político seja reconhecido como justo e equânime; um ordenamento legítimo merece reconhecimento. Legitimidade significa que um ordenamento político é digno de ser reconhecido. Com essa definição, sublinha-se que a legitimidade é uma exigência de validade contestável; e que é (também) do reconhecimento (pelo menos) factual dessa exigência que depende a estabilidade de um ordenamento de poder (HABERMAS, 1990, p. 219 e 220).

Política, poder e chefia nas instituições universitárias privadas

Nas instituições universitárias privadas, o gestor maior (diretor ou reitor) é, salvo exceções, escolhido pelo dono da instituição, que o investe no cargo com o objetivo de alcançar maior eficiência e resultado projetados quase sempre sob parâmetros monetários. O exercício do poder é concentrado e legitimado por circunstâncias adstritas ao sistema capitalista vigente: a propriedade privada da instituição universitária.

A lógica subjacente a este modelo de gestão é, por isso mesmo, a lógica do mercado, que se estrutura pela busca do lucro como finalidade. A educação, reduzida em sua concepção ao mero ensino, em vez de se constituir em finalidade torna-se um meio, tomada como produto a ser comercializado, produto este que deve gerar a maior rentabilidade possível com o menor custo e investimento.

Desse modo, a escolha das chefias visa a atender os critérios de eficiência para o atendimento dos objetivos mercadológicos da instituição. Há uma hierarquia funcional baseada na convicção partilhada que se traduz no adágio popular “manda quem pode e obedece quem tem juízo”. Os chefes são cargos de confiança e serão mantidos desde que sua atuação dê resultado, seja em termos de rentabilidade, seja em termos de fortalecimento da imagem institucional. O que isto significa?

A instituição universitária privada apresenta um conjunto de interesses, metas, resultados esperados, logística, estratégias de captação de clientes, foco de produto, variáveis mercadológicas etc., todo ele voltado para a consecução da finalidade institucional que é o lucro pela oferta do produto educação (ou ensino). Esses elementos constituem um sistema que Anthony Giddens chama de perito, um sistema especializado ao qual o cidadão comum não tem acesso e compreensão senão por intermédio de operadores institucionais, que se constituem na face visível do sistema-perito.

Assim, o cidadão comum e mesmo o cliente das instituições universitárias privadas avalia a própria instituição não pelo conjunto de elementos do referido sistema-perito, mas pela atuação dos operadores institucionais, que são a face e a expressão da instituição. Um coordenador de curso, um professor, um chefe de setor administrativo terão êxito, em termos de eficiência e eficácia, se forem capazes de exercer tecnicamente bem as respectivas funções, mas também se forem competentes para cativar os clientes, com atitudes simpáticas, solícitas, amáveis, pensadas estrategicamente para que o cliente tenha a sensação de que vige o adágio “o cliente sempre tem razão”, ainda que isso seja mera aparência, já que o efetivamente predominante é a máxima “o cliente sempre tem razão, desde que o que ele deseja seja compatível às finalidades institucionais”.

Quando isso não ocorre, há uma neutralização do cliente, e a burocracia tem papel decisivo para justificar o não atendimento da demanda. Nesses casos, as chefias remetem a desculpa do não atendimento ao vago e sempre conveniente recurso de que a culpa é do “sistema”. Isso quando não atendem parcialmente a demanda, buscando minimizar o efeito do descontentamento do cliente dentro de uma margem técnica de negociação que não comprometa o resultado institucional.

As chefias possuem um papel de, fazendo *marketing* institucional, conquistar a confiança dos clientes e transmitir credibilidade ao produto vendido. E, ao conseguir isso, as próprias chefias garantem maior longevidade na instituição, já que mostram sua utilidade ao negócio e, portanto, não podem ser descartados por ela, já que são rentáveis no desempenho das suas funções; é o *marketing* institucional que se coaduna ao *marketing* pessoal.

A confiabilidade é de duas espécies. Existe aquela estabelecida entre indivíduos que se conhecem bem e que, baseados num relacionamento de longo prazo, substanciaram as credenciais que tornam cada um fidedigno aos olhos do outro. A confiabilidade relativa aos mecanismos de desencaixe é diferente, embora a fidedignidade seja ainda central e as credenciais certamente estejam envolvidas. Em certas circunstâncias, a confiança em sistemas

abstratos não pressupõe encontro algum com os indivíduos ou grupos que são de alguma forma “responsáveis” por eles. Mas na grande maioria das instâncias, tais indivíduos ou grupos estão envolvidos, e devo me referir a encontros com eles por parte dos atores leigos como os *pontos de acesso* dos sistemas abstratos. Os pontos de acesso dos sistemas abstratos são o terreno comum dos compromissos com rosto e sem rosto (GIDDENS, 1991, p. 76 e 77).

Política, poder e chefia nas instituições universitárias estatais

Nas instituições universitárias estatais, em face das prerrogativas de autonomia que estas possuem, graças às lutas históricas dos atores institucionais e sociais que viabilizaram esta condição, o exercício do poder se dá (ou deveria se dar) a partir de um parâmetro democrático. É isso que confere legitimidade ao poder institucional.

A exigência ou pretensão de legitimidade liga-se à conservação, no sentido de integração social, da identidade normativamente estabelecida de uma sociedade. As legitimações servem para satisfazer esta pretensão, ou seja, para mostrar como e por que instituições existentes (ou propostas) estão aptas a empregar a força política, de modo a realizar os valores constitutivos da identidade de uma sociedade (HABERMAS, 1997b, p. 224).

Dessa maneira, a escolha das chefias institucionais ocorre por um procedimento de escolha, via eleição, na qual aqueles candidatos que obtêm maior número de votos são considerados vencedores e, com base neste resultado, passam a definir a perspectiva de gestão a ser implementada na Universidade.

A regra da maioria, segundo a qual questões específicas são decididas em tribunais colegiados, em parlamentos ou órgãos de autonomia administrativa, constitui um bom exemplo para um aspecto importante de uma regulamentação jurídica de processos de deliberação. A regra da maioria mantém uma relação interna com a busca da verdade, na medida em que a decisão tomada com maioria forma apenas uma cesura numa discussão em andamento, fixando de certa maneira o resultado provisório de uma formação discursiva da opinião (HABERMAS, 1997a, p. 223).

A partir da regra da maioria é que se assenta a legitimidade do poder dos gestores eleitos da instituição. E, legitimados que estão pelas urnas, passam a escolher as chefias nos demais escalões.

A escolha das chefias nos demais escalões da Universidade deveria atender critérios de competência técnica, conhecimento institucional e reconhecimento coletivo de que os indicados possuem capacidade de liderança. Todavia, nem sempre isso se confirma, já que as alianças políticas que levaram à eleição dos

gestores implicam uma série de compromissos e negociações estratégicas que, se por um lado viabilizam a vitória na eleição, por outro lado geram acordos quanto à distribuição de cargos, gratificações e benesses (HABERMAS, 1996), nem sempre estipuladas em patamares de publicidade e de atendimento às exigências do perfil adequado para as lideranças universitárias.

Quando se trata de compromissos, a regra da maioria desempenha um outro papel; em negociações, os resultados das votações fornecem indicadores para uma distribuição de poder, dada num certo contexto (HABERMAS, 1997a, p. 224).

O resultado desse processo político, no âmbito do cotidiano do exercício das chefias, é a coexistência de chefias que reúnem em si o perfil de liderança e que desfrutam da confiança junto aos seus comandados com a presença de chefias cuja credibilidade é questionada. No primeiro caso, percebe-se o compromisso com a instituição universitária reforçada pela liderança exercida pela chefia; no segundo caso, surgem atitudes que põem em risco o próprio desempenho institucional, que vão do boicote à indiferença, da resistência à desatenção civil.

A desatenção civil é o tipo mais básico de compromisso com rosto envolvido em encontros com estranhos em circunstâncias de modernidade. Ela envolve não apenas o uso do rosto em si, mas o emprego sutil da postura e posicionamento corporais que transmitem a mensagem: “você pode confiar que estou sem intenções hostis” – na rua, edifícios públicos, trens ou ônibus, ou em reuniões cerimoniais, festas ou outras ocasiões (GOFFMAN apud GIDDENS, 1991, p. 75).

Em face dos aspectos acima expostos, o exercício das chefias é hoje motivador de muitas controvérsias nas instituições universitárias. Por esta razão, cabe uma análise daquilo que parece ser o parâmetro racional que define os comportamentos e atitudes exigidos de uma chefia para que esta possa atuar com liderança sobre uma coletividade, de sorte a otimizar os resultados advindos da realização dos objetivos definidos para a Universidade.

Parâmetros para o exercício da liderança pelas chefias nas universidades

Como vimos até aqui, nem todo chefe tem capacidade de liderança, posto que, para conseguir tornar-se um líder, não basta ocupar cargos ou desempenhar funções político-administrativas nas instituições. Até porque existem casos em que a liderança é encontrada em pessoas que não exercem ou exerceram cargos ou funções de chefia, mas que ainda assim são capazes de aglutinar pessoas, sensibilizá-las, motivá-las, mobilizá-las para a consecução de tarefas ou obtenção de resultados.

O exercício da liderança implica na conquista da confiança que uma pessoa consegue junto a uma dada coletividade, a qual identifica nesta pessoa determinadas características a partir das quais empenha o seu aval e manifesta adesão, em termos de compromisso de consecução de atividades e projetos. Isso só é conseguido gradativamente, à medida que a convivência se torna mais próxima e permanente.

Características do líder

Entre as características de uma chefia que atinge o nível de liderança, podem-se destacar:

A) Autoridade moral

Um líder é aquele que consegue o reconhecimento coletivo de que possui autoridade moral (HABERMAS, 1989, p. 67 e 68). Isso significa que, quando o líder fala ou age, está amparado por um lastro de moralidade, porque tem atitudes coerentes e exemplares no sentido de perseguir a justiça, a equidade, o respeito à alteridade, a capacidade de diálogo e a sensibilidade para a vivência em grupo.

O líder encarna em si princípios racionais e valores que são fundamentais para a humanidade e cuja vivência, ao longo do tempo, permitiu a sobrevivência da nossa espécie neste planeta (HABERMAS, 1989, p. 128-130). Aqui se incluem elementos como sinceridade, coerência entre palavras e atitudes, imparcialidade e senso de justiça (HABERMAS, 1989, p. 110-114).

Na gestão universitária, tais elementos se apresentam, entre outros momentos, quando o chefe-líder é capaz de não ter pesos e medidas diferentes em cada caso; se é capaz de agir a partir de critérios previamente discutidos, combinados e assumidos pelo grupo; se mantém coerência em todas as circunstâncias de gestão e não oscila ao sabor das pressões que recebe ou benesses que lhe são prometidas.

B) Companheirismo e cumplicidade

O companheirismo é outra característica fundamental ao líder. O termo *companheiro* advém do latim *cum panem*, significando aquele com o qual eu divido o pão, eu partilho o alimento. Na vida institucional da Universidade, ser companheiro implica assumir a postura do partilhar, do ajudar, do estar

sempre solícito para auxiliar alguém que precisa da atenção, da presença, de apoio diante das dificuldades que se apresentam.

A cumplicidade de propósitos e de convicções se mostra quando o líder é capaz de unir esforços com o grupo para cumprir determinadas tarefas, quando atua em simetria, sem se colocar acima da equipe, numa atitude de observador, mas com atitude performativa de ator, “arregaçando as mangas” e trabalhando ao lado da sua equipe, valorizando cada esforço e cada gesto (HABERMAS, 1989, p. 65-67).

C) Ânimo e motivação

O líder é, por excelência, um animador. A palavra ânimo tem sua etimologia vinculada a *animus*, que nos remete ao significado clássico de “alma”, ou seja, de força que impulsiona, que dá movimento e direção a um corpo, a partir de dentro.

Quando falamos em Universidade, o líder é aquele capaz de animar a coletividade para a persecução de metas, realização de atividades e conquista de objetivos. E este ânimo provém de dentro, da participação no grupo e com ele, e não como oriundo de uma força alienígena que, vinda de fora, cria obrigações a serem cumpridas pelo grupo sem que haja a devida motivação ou participação.

A motivação do grupo brota, com o líder, quando todos os atores institucionais envolvidos, a partir de um processo dialógico e comunicativo, são esclarecidos sobre os reais motivos de uma dada atividade ou ação, participando da formação de uma convicção, baseada em argumentos e discursos, que vai conduzir a uma afinidade de propósitos e ações na qual as opiniões dissidentes e minoritárias têm seu espaço respeitado pelo grupo.

A partir daí, a decisão da maioria tem de surgir sob a premissa de que os objetos do conflito foram abordados de maneira qualificada, isto é, sob os pressupostos comunicativos de um discurso correspondente. Somente então pode-se considerar seu conteúdo como o resultado racionalmente motivado, porém falível, de uma argumentação que foi suspensa em relação às coerções institucionais de decisão – podendo, em princípio, ser retomada. As reservas contra decisões da maioria, que têm consequências irreversíveis, apoiam-se na interpretação segundo a qual a minoria inferiorizada só dá seu consentimento e autorização para a maioria, se ficar assegurada a possibilidade de que ela possa vir a conquistar maioria no futuro, na base de melhores argumentos, podendo, assim, modificar a decisão ora tomada. Em geral, as decisões da maioria são limitadas por meio de uma proteção dos direitos fundamentais

das minorias, pois os cidadãos, no exercício de sua autonomia política, não podem ir contra o sistema de direitos que constitui esta mesma autonomia (HABERMAS, 1997a, p. 223 e 224).

D) Maturidade

Desde Aristóteles de Estagira (384-322 a.C), nas obras *A política e Ética a Nicômaco*, é considerado virtuoso o cidadão capaz de agir com equilíbrio, com critério, com ponderação. Segundo o estagirita, aquele que age de forma temerária ou que se mostra, no exercício das funções, de forma covarde ou vil, não serve para a vida na pólis e não é digno da sua gente.

Em medida similar, pode-se dizer que é característica de um líder a maturidade nas palavras e silêncios, nas ações e omissões, nos movimentos e na inércia. A ação com temperança, por parte do líder universitário, inspira o grupo, fazendo com que ele encontre segurança e referencial diante dos contextos sociais e institucionais cambiantes.

Entrementes, para que consiga preencher as características supradescritas, algumas exigências e desafios se apresentam ao líder universitário. Passemos a abordá-las.

Exigências e desafios do líder universitário

Conhecimento da instituição universitária

O primeiro desafio que se apresenta ao líder universitário é o de conhecer a instituição universitária na qual ele atua.

O conhecimento da instituição envolve suas três dimensões temporais: passado, presente e futuro.

O passado institucional é formado pelo histórico da Universidade, desde o processo social que implicou seu surgimento, com os embates e tensões nele envolvidos, até o momento atual. Com isso, cabe ao líder buscar, no manancial de experiências acumuladas, as lições e a inspiração para não repetir erros, para reforçar atitudes e iniciativas que geraram benefícios para a Universidade, para resgatar propostas e projetos significativos que quedaram esquecidos nas gavetas da indiferença institucional e que ainda possuem sentido e razão de ser para sua implementação.

O presente se dá enquanto percepção do significado da Universidade no contexto local, regional, nacional e mundial, de sua função cultural, social e política no seio das instituições contemporâneas.

O futuro acontece enquanto projeto, no sentido do *pro-jectum*, do “lançar-se para”, do realizar a finalidade, a missão e os objetivos da Universidade, seu plano de desenvolvimento institucional, sempre em discussão e melhoria para o cumprimento com maior qualidade da finalidade educacional que toda a Universidade deve ter como fundamento.

Para tanto, primordial se faz o diagnóstico das potencialidades institucionais, individuais e coletivas. Quantos são os talentos que estão hoje na Universidade exercendo atividades que podem estar aquém do potencial que possuem, ou desempenhando funções desconectadas das habilidades e interesses que trazem consigo. Dar voz e vazão a essas potencialidades é o primeiro passo para uma reconfiguração institucional na direção da excelência e da qualidade, pensadas a partir do horizonte do desenvolvimento humano com respeito e dignidade.

Outrossim, a percepção dos limites que a Universidade possui é fundamental para uma gestão baseada na eficiência e na qualidade, em que os recursos humanos, tecnológicos e materiais são pensados a partir de um planejamento estratégico factível em curto, médio e longo prazos.

Finalmente, o líder universitário se vê diante da necessidade de enfrentar as patologias institucionais que se instalaram ao longo do tempo e que geraram e geram distorções, a ponto de comprometer a própria Universidade em sua continuidade. Exemplo destas patologias pode ser encontrado naquilo que alguns pensadores chamam de “baixa institucionalidade”, atitude que se caracteriza pela inobservância dos preceitos legais e dos procedimentos administrativos previstos no ordenamento jurídico e exigidos dos gestores universitários e dos atores institucionais, seja por desconhecimento e desatenção, seja eventualmente por descaso e má-fé.

Percepção das relações institucionais imbricadas na Universidade

Outra exigência que se mostra ao líder universitário é a percepção do cenário a partir do qual se constroem as relações institucionais.

Nesse prisma, torna-se mister a identificação das redes de informação e de construção da opinião na Universidade, bem como o delineamento das forças políticas que compõem a instituição e que têm para ela diferentes projetos de gestão, embasados em interesses próprios e específicos, algumas vezes de matiz coletivo e público, outras vezes de notório viés privatista ou privado.

É crucial que o líder universitário consiga se mover no sentido da articulação e ampliação do espaço da Universidade para a participação das forças institu-

cionais voltadas ao cumprimento dos preceitos constitucionais de moralidade, transparência, eficiência, publicidade e legalidade. Somente desta maneira a Universidade terá alguma perspectiva de evitar a voracidade dos interesses de lucro advindos do mercado ou da “vontade de potência” (parafraseando Nietzsche) contida nas estratégias de ação de determinados atores institucionais, cuja sede de poder pode comprometer os destinos da Universidade.

Construção de projeto institucional

Qualquer instituição que queira prosperar, em tempo de mudanças globais profundas, necessita saber quem é, o que quer e como vai fazer para realizar o que deseja e necessita. Isso implica a construção de um projeto institucional, com a definição de objetivos e metas a serem atingidos em curto, médio e longo prazos.

Com a Universidade isso não é diferente, cabendo aos líderes institucionais o desafio de coordenar o processo de elaboração de um projeto institucional democrático e participativo.

O uso da expressão “coordenar” significa que alguns aspectos estão implícitos nesta afirmação:

- a) Num Estado Democrático de Direito, é normal e salutar que surjam diferentes perspectivas de compreender a Universidade e que cada uma delas esteja articulada em torno da defesa de determinados valores, interesses, expectativas, necessidades e propósitos. O líder universitário é alguém que tem como grande desafio o reconhecimento da pluralidade como marca do nosso tempo, mas ele deve trabalhar com o objetivo de construir um projeto que represente a unidade (não a unicidade nem a fragmentação) de esforços, propósitos e ações, balizando sua conduta na moralidade pública, de modo a não admitir como legítima qualquer pretensão que, uma vez realizada e universalizada, implique risco da extinção da Universidade, ou do espaço democrático nela existente, que se apresenta como condição de possibilidade para a própria ideia de Universidade no terceiro milênio.
- b) O líder universitário tem a função de coordenar o processo democrático de construção do projeto institucional da Universidade. Isso significa dizer que ele não é o dono do projeto, nem da verdade, nem muito menos da Universidade. O líder universitário é um garantidor do procedimento democrático, da multiplicidade das vozes e do direito destas de se manifestar com igualdade e “paridade de armas”. É tam-

bém um fiscal do cumprimento dos acordos e consensos oriundos do processo de construção do projeto institucional universitário.

Promoção do empoderamento na Universidade

A expressão “empoderamento” passou a ser utilizada no Brasil para traduzir o termo inglês *empowerment*. Ocorre que, diante de um processo de concentração das decisões institucionais nas corporações internacionais que levou à perda de competitividade e de participação no mercado, novas formas de organização do poder nas instituições se fizeram necessárias.

Existe hoje voz crescente no âmbito da gestão acerca da necessidade de empoderamento dos atores institucionais, a fim de gerar melhores resultados nas instituições, de sorte que haja o partilhar do poder de decidir, mas acompanhado da responsabilização diante das decisões.

Na Universidade isso também se explicita como exigência, porque ainda predomina uma cultura de decisão institucional concentrada ou, por outro lado, de responsabilidade concentrada. Não raro são observadas situações, em algumas instituições universitárias, pelas quais o gestor local (chefe de setor, departamento etc.) decide coisas que passam a gerar efeitos jurídicos e sociais na instituição, sem que acompanhem com a devida atenção os desdobramentos disto nem mensurem a consequente responsabilidade dos atos praticados (GIDDENS, 1991, p. 60 e 61).

É imprescindível que o líder universitário perceba a importância do empoderamento dos atores institucionais, mas que este empoderamento deva ser necessariamente acompanhado de coerência desses atores quanto ao seu papel institucional, de um senso de pertencimento institucional que deve ser formado, de práticas e procedimentos democráticos que devem ser incorporados como rotina, de responsabilização e compromisso com o ouvir e o falar, com o resgate da palavra como meio de resolução de conflitos, com a visibilidade respeitada de cada um dos atores institucionais. Enfim, o desafio de empoderamento implica a construção de uma cidadania ativa na Universidade, e o líder institucional ocupa o papel de fomentador dessa nova postura perante a instituição.

2.2.5. Formação de lideranças na Universidade

A construção da cidadania ativa na Universidade é um desafio que só será alcançável se formos capazes de engendrar um processo de formação, gradativa e contínua, para a liderança. E isso se dará de duas maneiras: primeiramente, pelo exemplo, pois se as chefias institucionais demonstrarem

mais e mais as virtudes exigidas para a liderança, estas servirão de modelo aos demais, nos moldes do imperativo categórico kantiano (KANT, 1988), e provocarão o desejo de outros no sentido de imitá-las. Em segundo lugar, por meio da organização de cursos, eventos e projetos institucionais, acompanhados de um trabalho junto à mídia e de iniciativas de *marketing* no intuito de disseminar as atitudes da moralidade, da responsabilidade, da solidariedade e, em última análise, da liderança.

Construção de rede de relacionamentos e parcerias

A Universidade não é uma instituição isolada ou insensível ao que se passa na sociedade; ela está sujeita às pressões e contingências contextuais.

Por esta razão, preenchidos os itens anteriormente abordados, deve também o líder universitário enfrentar os desafios de viabilizar a estruturação da rede de relacionamentos e parcerias intra e extrainstitucional (instituições “públicas” e “privadas”, sociedade civil), com o objetivo de implementar projetos conjuntos que permitam um engajamento institucional na melhoria das condições de vida em sociedade e na promoção dos direitos humanos, da justiça social e da cidadania ativa e cosmopolita. Desse modo, a Universidade estará cumprindo plenamente sua finalidade social e transformando os investimentos da coletividade por meio do repasse de recursos em retorno efetivo e duradouro para a espécie humana.

Conclusão

Após percorrermos esta trajetória reflexiva acerca do papel do líder na Universidade e das exigências e desafios que se apresentam à liderança institucional no terceiro milênio, à guisa de conclusão, podemos destacar os seguintes pontos:

- O exercício da chefia e da liderança nas universidades está vinculado às finalidades que estas possuem: universidades privadas têm interesses regulados pelo mercado; universidades estatais apresentam como finalidade primordial a consecução de um bem público, que é a educação.
- Das finalidades institucionais se depreendem concepções de poder e de legitimação institucional, para as quais o líder deve estar atento e perspicaz.
- Diante de um contexto global cambiante e das tensões observadas em termos planetários, o líder universitário possui papel imprescindível.

dível na instituição, mas se afirma enquanto líder, e como tal ele é reconhecido por possuir autoridade moral, maturidade de atuação, companheirismo e cumplicidade com sua equipe, além de ser uma fonte de ânimo e inspiração para aqueles com os quais convive na instituição universitária e na sociedade.

- O líder universitário se encontra diante das exigências e dos desafios de conhecer a instituição universitária, perceber as relações institucionais imbricadas na Universidade, promover o empoderamento dos atores institucionais, contribuir para a construção de um projeto institucional, formar novos líderes universitários e viabilizar uma rede de cooperação institucional capaz de tornar mais efetiva a promoção da educação em bases democráticas, justas e dignas para o ser humano.

Referências

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. 4. ed. Tradução de Leonel Vallandro e Gerd Bornheim. São Paulo: Nova Cultural, 1991. (Os Pensadores, 2).

_____. *A política*. 2. ed. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: M. Fontes, 2002.

GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991. (Biblioteca Básica).

HABERMAS, Jürgen. *Consciência moral e agir comunicativo*. Tradução de Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989. (Biblioteca Tempo Universitário, 84. Série Estudos Alemães).

_____. *Para a reconstrução do materialismo histórico*. 2. ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1990.

_____. *La nueva intimidad entre cultura y política. La necesidad de revisión de la izquierda*. Introdução e tradução de Manuel Jiménez Redondo. 2. ed. Madrid: Tecnos, 1996.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a. vol. 1 (Biblioteca Tempo Universitário, 101).

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b. vol. 2 (Biblioteca Tempo Universitário, 102).

KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 1988.

CAPÍTULO 3

PRINCÍPIOS JURÍDICOS

Maria de Fátima Salles Teixeira

O direito não é nada além do mínimo ético.
(Georg Jellinek, filósofo alemão, 1851/1911)

Introdução

O termo princípio é, por definição mais comum, a base, o começo, o momento em que alguma coisa tem origem.

Os princípios jurídicos são, assim, os pilares, as bases mestras do Direito.

Por isso, conhecer os princípios jurídicos é de enorme importância para todos que atuam na Administração Pública, notadamente para aqueles que exercem, ou exercerão, atribuições de gestão.

A Constituição da República, no seu art. 37, prevê que a Administração Pública, tanto a direta quanto a indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do distrito federal e dos municípios, obedecerá aos princípios da *legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*. Estes são os chamados princípios constitucionais básicos.

Mas nem todos os princípios que devem nortear a Administração Pública estão explícitos na Constituição. Chamados de implícitos, alguns princípios não aparecem expressos na norma jurídica, mas, certamente, nela estão presentes. Outros, igualmente importantes, podem ser encontrados em legislação infraconstitucional, ou seja, em normas legais que se situam hierarquicamente abaixo da Constituição, uma vez que a Constituição da República é o mais alto grau em se tratando de ordenamento jurídico.

Os princípios, atualmente, são reconhecidos como normas com eficácia jurídica e aplicabilidade imediata; são considerados comandos dotados de verdadeira efetividade.

A importância dos princípios é ressaltada por Celso Antônio Bandeira de Mello ao afirmar que

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. (MELLO, 2000, p. 748)

O estudo dos princípios jurídicos tem ensejado inúmeras reflexões acerca de sua definição, validade e eficácia.

O objetivo deste capítulo, entretanto, é o de oportunizar uma noção mínima acerca dos princípios jurídicos, percorrendo não apenas sobre os princípios constitucionais expressos e implícitos da Administração Pública, mas apresentando, também, outros princípios, de origem infraconstitucional, cuja observância é considerada essencial para a devida atuação da Administração.

Na oportunidade, e pela estreita relação com o tema, abordaremos, também de forma rápida, como é possível fazer neste capítulo, alguns aspectos relacionados à atuação da Administração Pública.

Para enfatizar a importância da aplicação dos princípios jurídicos na atuação da Administração Pública, apresentamos, caso a caso, acórdãos de tribunais superiores acerca dos temas.

Princípios norteadores da Administração Pública

Princípios constitucionais da Administração Pública

A) Legalidade

Segundo este princípio, toda a Administração Pública e os seus agentes só podem fazer aquilo que a lei expressamente autoriza. A ausência de previsão legal significa a proibição de agir.

Essa é a grande diferença do princípio da legalidade no âmbito particular e no da Administração Pública: enquanto o particular pode fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só se pode fazer o que a lei determina ou autoriza.

Quanto ao alcance do princípio da legalidade, deve ser registrado que o conceito de “lei” não é restritivo, uma vez que tal princípio é aplicável a todos os atos normativos que tenham o mesmo nível de eficácia da lei, como, por exemplo, Medidas Provisórias, Decretos etc.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE DECLARAÇÃO DE INAPTIDÃO NO CNPJ. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 568/2005 EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES DO ART. 81 DA LEI Nº 9.430/96. – Em tramitação processo administrativo para apurar eventuais irregularidades, não é razoável a suspensão de inscrição no CNPJ. – A Administração, em razão do princípio legalidade estrita, somente pode agir quando a lei assim o determinar. Embora a declaração de inaptidão esteja prevista no art. 81 da Lei nº 9.430/96, a suspensão do CNPJ, descrita na Instrução Normativa nº 568/2005, não é prevista lei.

(AG 200705000295320, Desembargador Federal Ridalvo Costa, TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO – Terceira Turma, DJ – Data: 16/11/2007)

B) Impessoalidade

O princípio da impessoalidade deve ser analisado sob duas perspectivas:

A Administração Pública deve agir em benefício de todos, e não de indivíduos ou grupos de indivíduos, praticando somente atos impessoais, sendo, portanto, inadmissível o tratamento privilegiado a qualquer pessoa. Nesse sentido, o princípio da impessoalidade guarda profunda relação com o princípio da igualdade.

Os atos administrativos devem ser impessoais porque se originam da Administração, não importando quem os tenha praticado. Assim, o princípio da impessoalidade excluiu a possibilidade de promoção pessoal do administrador ou agente público.

Os trechos dos Acórdãos reproduzidos a seguir exemplificam situações em que os Tribunais avaliaram a observância do princípio da impessoalidade:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NEPOTISMO. VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

[...]. 5. O ato de favorecimento do marido pela Juíza importa, necessariamente, em violação do princípio da impessoalidade – já que privilegia os interesses individuais em detrimento do interesse coletivo. É também dissonante com o princípio da moralidade administrativa, pois fere o senso comum imaginar que a Administração Pública possa ser transformada em um negócio de família. (AGRESP 201001397051 – 1204965, Humberto Martins, SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Segunda Turma, Data da Decisão 02/12/2010 Data da Publicação 14/12/2010)

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. RELACIONAMENTO AFETIVO ENTRE SÓCIA DA EMPRESA CONTRATADA E O PREFEITO DO MUNICÍPIO LICITANTE. OFENSA AOS PRINCÍPIOS NORTEADORES DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. [...]. 3. O

princípio da impessoalidade obsta que critérios subjetivos ou anti-isonômicos influam na escolha dos candidatos exercentes da prestação de serviços públicos, e assume grande relevância no processo licitatório, consoante o disposto no art. 37, XXI, da CF. 4.

(RESP 200302314379 – 615432 – Relator(a) Luiz Fux – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – 1ª Turma – Decisão 02/06/2005; Publicação 27/06/2005)

EMENTA Publicidade de atos governamentais. Princípio da impessoalidade. Art. 37, parágrafo 1º, da Constituição Federal. 1. O caput e o parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição Federal impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos, alcançando os partidos políticos a que pertençam. O rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social. É incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos *slogans*, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos. A possibilidade de vinculação do conteúdo da divulgação com o partido político a que pertença o titular do cargo público mancha o princípio da impessoalidade e desnatura o caráter educativo, informativo ou de orientação que constam do comando posto pelo constituinte dos oitenta. 2. Recurso extraordinário desprovido.

(RE 191668 – Relator(a) Menezes Direito – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – 1ª Turma – 15.04.2008)

C) Moralidade

O princípio da moralidade está diretamente relacionado à moral e à ética administrativa. Diz respeito a um conjunto de regras de conduta que deve ser observado pelo administrador.

Pelo princípio da moralidade, o administrador, para a prática de qualquer ato administrativo, não deve decidir apenas entre o legal e o ilegal, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto, entre o moral e o imoral.

A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado. O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do

poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais.

(ADI 2.661-MC, Rel. Ministro Celso de Mello, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DJ 23/08/2002)

D) Publicidade

O princípio da publicidade tem por objetivo assegurar transparência na gestão pública e possibilitar a fiscalização das atividades administrativas pelo povo.

Por isso, é obrigatória a divulgação oficial de atos, contratos e outros instrumentos utilizados pela Administração, para conhecimento da coletividade, para controle e início dos efeitos.

As hipóteses de sigilo quanto à prática de determinados atos e atividades – entre os quais, por exemplo, atividades relacionadas à segurança nacional (CF, art. 5º, XXXIII), informações que comprometam o direito à intimidade das pessoas (CF, art. 37, §3º, II) – estão ressalvadas na Constituição da República.

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. [...] CONVOCAÇÃO DOS CANDIDATOS HABILITADOS PARA A SEGUNDA FASE [...] AUSÊNCIA DE PREVISÃO NO EDITAL. NÃO OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA RAZOABILIDADE. [...].

1. De acordo com o princípio da publicidade, expressamente previsto no texto constitucional (art. 37, caput da CF), os atos da Administração devem ser providos da mais ampla divulgação possível, a todos os administrados e, ainda com maior razão, aos sujeitos individualmente afetados. 2. Se não está previsto no Edital do concurso, que é a lei do certame, a forma como se daria a convocação dos habilitados para a realização de sua segunda etapa, referido ato não pode se dar exclusivamente por intermédio do Diário Oficial, que não possui o mesmo alcance que outros meios de comunicação, sob pena de violação ao princípio da publicidade. [...].

(ROMS 200701766821 – 24716 – Relator(a) Napoleão Nunes Maia Filho – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – Quinta Turma – Decisão 02/09/2008, Publicação 22/09/2008)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. ILEGALIDADES EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PEDIDO DE EXIBIÇÃO DE DOCUMENTOS. PROCEDÊNCIA. JUSTIFICATIVA PLAUSÍVEL. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE DOS ATOS

LICITATÓRIOS. [...].6. Sendo assim, fundamentado no princípio da publicidade dos atos dos procedimentos licitatórios, e no legítimo interesse do recorrente de ter acesso aos documentos que possam provar as alegações presentes na ação popular, entende-se que a documentação pleiteada deve ser fornecida. (RESP 200901824463 – 1143807 – Relator(a) Mauro Campbell Marques – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – 2ª Turma – Decisão 14/09/2010; Publicação 06/10/2010)

E) Eficiência

O princípio da eficiência foi adicionado ao texto da Constituição da República por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, pela qual se deu a reforma administrativa do Estado, que trouxe, em seu bojo, a promessa de tornar a máquina estatal mais eficiente.

Deve-se assinalar que alguns autores ainda não aceitaram a *eficiência* como princípio administrativo constitucional, considerando-o como simples consequência de uma boa administração.

Nesse sentido, a visão de Lúcia Valle Figueiredo: “É de se perquirir o que muda com a inclusão do princípio da eficiência, pois, ao que se infere, com segurança, à Administração Pública sempre coube agir com eficiência administrativa para seus cometimentos” (FIGUEIREDO, 2000, p. 60).

Para melhor compreensão do princípio da eficiência, cabe reproduzir o ensinamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao *modo de atuação do agente público*, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao *modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública*, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, 2002, p. 83, grifo do autor)

RECURSO ESPECIAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL. PRAZO PARA EXAME DE PEDIDO DE RESSARCIMENTO. [...].

1. Verificada a demora injustificada, correta a estipulação de prazo para que a administração conclua procedimento administrativo. Aplicável a jurisprudência da Corte que assegura a razoável duração do processo, segundo os princípios da eficiência e da moralidade, não se podendo permitir que a Administração postergue, indefinidamente, a conclusão de procedimento administrativo. Precedente do STJ.

2. Recurso especial não conhecido.

(RESP 200901178950 – 1145692 – Relator(a) Eliana Calmon – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – Segunda Turma – Decisão 16/03/2010; Publicação 24/03/2010)

Princípios de Direito Administrativo

A) Interesse público ou finalidade

Segundo este princípio, todo ato administrativo deve ter sempre um objetivo certo e inafastável: o interesse público. Este princípio impõe à Administração Pública a prática de atos voltados única e exclusivamente para o interesse público.

EMENTA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Ato administrativo. Licitação. [...]. Revogação do processo licitatório antes do início da fase de qualificação das propostas. Licitude. Interesse público declarado e reconhecido. Superveniência de fatores que recomendavam a prática do ato discricionário. Inexistência de ofensa a direito subjetivo dos concorrentes habilitados. Não incidência do art. 5º, LV, da CF, nem do art. 49, § 3º, da Lei nº 8.666/93. Mandado de segurança denegado. É lícito à administração pública, com base em fatos supervenientes configuradores do interesse público, revogar motivadamente, mas sem audiência dos concorrentes habilitados, procedimento de licitação antes do início da fase de qualificação das propostas.

(RMS 24188 – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – 14.08.2007)

EMENTA: [...]. SERVIÇO PÚBLICO. AUTARQUIA. CADE. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL TÉCNICO POR TEMPO DETERMINADO. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DA ATIVIDADE ESTATAL. CONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, IX, DA CB/88.

1. O art. 37, IX, da Constituição do Brasil autoriza contratações, sem concurso público, desde que indispensáveis ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público, quer para o desempenho das atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional, quer para o desempenho das atividades de caráter regular e permanente.

2. A alegada inércia da Administração não pode ser punida em detrimento do interesse público, que ocorre quando colocado em risco o princípio da continuidade da atividade estatal. 3. Ação direta julgada improcedente.

(ADI 3068 – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – Plenário, 25.08.2004)

B) Supremacia do interesse público

O interesse público, o interesse da coletividade, deve prevalecer sempre sobre o interesse particular.

Isso não implica o total desrespeito, pela Administração, ao interesse privado, uma vez que a Constituição da República assegura a obediência ao direito adquirido, à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito.

Por tal princípio, sempre que houver conflito entre um interesse individual e um interesse público coletivo, deve prevalecer o interesse público.

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROVIMENTO ORIGINÁRIO DE CARGO PÚBLICO. DESIGNAÇÃO INICIAL PARA UNIDADE LOCALIZADA EM MUNICÍPIO DO INTERIOR DO ESTADO. PEDIDO DE DESIGNAÇÃO PARA UNIDADE SEDIADA NA CAPITAL, A PRETEXTO DE EVITAR A DESAGREGAÇÃO DA FAMÍLIA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR. RECURSO ORDINÁRIO NÃO PROVIDO.

1. Caso em que a servidora, a pretexto de evitar a desagregação familiar, pretende, na verdade, escolher o local em que desempenhará as atribuições do cargo, por não lhe convir aquele definido pela administração. 2. Inexistência de direito líquido e certo à alteração da designação inicial, cuja definição levou em consideração o interesse público de atendimento da população residente no interior do Estado. 3. Recurso ordinário a que se nega provimento.

(ROMS 200500994989 – 20178 – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – Sexta Turma – DJE 04/10/2010)

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO MARANHÃO. PEDIDO DE REMOÇÃO PARA COMARCA PRÓXIMA À RESIDÊNCIA DA FAMÍLIA. SITUAÇÃO INADEQUADA À LEGISLAÇÃO PERTINENTE. PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO.

1. Hipótese em que o impetrante pleiteia a remoção da Comarca de Pedreiras/MA para a Comarca de Timon/MA, sob o argumento de que a proteção da família deve se sobrepor a quaisquer outros interesses ou conveniências da Administração. 2. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 226, consagra o princípio da proteção à família como base da sociedade brasileira e dever do Estado. 3. Contudo, a tutela à família não é absoluta. Para que seja deferido o deslocamento do servidor pelo Judiciário, nos casos em que a pretensão for negada pela Administração, ele tem de comprovar que sua situação se subsume a uma das hipóteses taxativamente previstas para concessão do benefício quando inexistente interesse administrativo no ato. [...]. 5. A jurisprudência do STJ é rigorosa ao afirmar que a remoção requerida pelo recorrente

para acompanhar cônjuge é ato discricionário, embasado sob os critérios de conveniência e oportunidade, em que prevalece a supremacia do interesse público sobre o privado. 6. *In casu*, não ficou devidamente demonstrado que sua situação se enquadra nos ditames legais pertinentes, de sorte que deve o seu pedido de remoção se submeter ao juízo de discricionariedade da Administração. 7. Recurso Ordinário não provido.

(ROMS 201000692310 – 31948 – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – DJE DATA: 14/09/2010)

C) Igualdade ou isonomia

A Constituição da República estabelece, em seu art. 5º, que todos somos iguais perante a lei.

O princípio da igualdade, ou isonomia, previsto no capítulo da Constituição destinado aos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, também deve ser observado pela Administração Pública.

Mas a igualdade não deve ser entendida de forma absoluta, uma vez que existem situações em que características específicas que distinguem as pessoas são necessárias para o devido atendimento do interesse público. Com efeito, existem cargos que, pela natureza de suas atribuições, exigem, para seu perfeito desempenho, um vigor físico mais próprio da juventude, como, por exemplo, o cargo de estivador.

Por esta razão, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula nº 683, com o seguinte verbete:

“O limite de idade para a inscrição em concurso público só se legitima em face do art. 7º, XXX, da Constituição, quando possa ser justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido.”

Oportuno lembrar que o mencionado inciso XXX do art. 7º da Constituição proíbe a diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil.

Por outra parte, quando a lei determina a reserva de vagas em concursos públicos para portadores de necessidades especiais, ela dá tratamento desigual para permitir uma igualdade real para o acesso a cargos públicos.

O que o princípio da igualdade pretende vedar é que situações idênticas sejam tratadas de forma diferenciada, favorecendo uns em detrimento de outros.

veiculada no Edital do Colégio Pedro II, ao exigir como requisito para o requerimento de inscrição no concurso a comprovação de que o candidato tenha nascido entre 1º de janeiro de 2001 e 28 de fevereiro de 2002 (incluindo ambas as datas), não se apresenta razoável, tampouco possui amparo legal. – Se a candidata vier a ser sorteada no certame, não há porque obstar o seu ingresso na instituição pública. – A Constituição Federal assegura, entre outros princípios, igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. – Inexistência de justificativa plausível que impeça a Impetrante de participar do concurso almejado.

(REOMS 200751010266979, Desembargador Federal Sergio Schwaitzer, TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO – Sétima Turma Especializada, DJU – Data: 26/08/2008 – Página: 236)

MANDADO DE SEGURANÇA. ATO ADMINISTRATIVO. EXCLUSÃO DE CANDIDATO DE CONCURSO PÚBLICO. CONCEITO DE DEFICIÊNCIA. [...] SEGURANÇA CONCEDIDA. 1. [...]. 2. O direito ao tratamento isonômico está consagrado na Constituição Federal, que, na visão aristotélica do princípio – igualdade aos iguais e desigualdade aos desiguais –, assegura a reserva de percentual de cargos e empregos públicos às pessoas portadoras de deficiência, como forma de promover sua integração à vida comunitária. [...].

(MS 200803000298368, Desembargador Federal Baptista Pereira, TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO – Órgão Especial, DJF3 Data: 11/11/2008)

D) Motivação

Todos os atos administrativos devem ser previamente motivados, ou seja: o administrador deve apresentar os motivos, deve enunciar as razões pelas quais irá praticar determinado ato.

A obrigatoriedade da motivação dos atos administrativos é imposição legal, prevista no art. 50 da Lei nº 9.784, de 29/01/1999:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I – neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II – imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III – decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV – dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V – decidam recursos administrativos;
- VI – decorram de reexame de ofício;

VII – deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII – importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato. ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LEGITIMIDADE DA EXIGÊNCIA DE MULTA IMPOSTA POR INEXECUÇÃO TOTAL DE CONTRATO ADMINISTRATIVO. [...]. 4. Não merece prosperar a alegada violação do princípio da motivação dos atos administrativos. A decisão que indeferiu a solicitação de dispensa da multa contratual indicou os fundamentos de fato e de direito necessários para a imposição da sanção administrativa. O motivo de direito foi a previsão legal e contratual expressa da multa. O motivo de fato foram a inexecução contratual e a conduta culposa do impetrante. 5. Recurso ordinário desprovido.

(ROMS 200601051940 – Denise Arruda – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – Primeira Turma – DJE Data: 02/02/2010)

E) Razoabilidade

Por este princípio, a Administração Pública, quando estiver no exercício de uma atividade discricionária, deve atuar racionalmente, adotando a melhor providência possível para a satisfação do interesse público a ser perseguido naquele momento.

Pelo princípio da razoabilidade, a Administração, ao tentar resolver conflitos jurídicos, conflitos de valores, deve buscar eleger a solução mais razoável, mais sensata, para o problema jurídico concreto, considerando todas as circunstâncias que envolvem a questão, mas sem se afastar, evidentemente, dos parâmetros legais.

Assim, as condutas distanciadas dos limites normais de prudência, de sensatez, que não seguem o sentido comum das pessoas normais, ferem o princípio da razoabilidade e podem ser consideradas ilegais.

ADMINISTRATIVO. [...]. SERVIÇO MILITAR OBRIGATÓRIO. MÉDICO. PEDIDO DE ADIAMENTO DA INCORPORAÇÃO. CONVOCAÇÃO POSTERIOR. DECURSO DE QUASE UMA DÉCADA. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE RECONHECIDA PELA CORTE DE ORIGEM. [...]. 1. O recorrido obteve adiamento da incorporação em 30.8.1996, tendo sido convocado para prestar o serviço militar inicial

em 28.2.2006. 2. O Tribunal de origem, acertadamente, reconheceu que o jovem não permanece inexoravelmente sob a probabilidade de um dia vir a ser convocado para servir as Forças Armadas Brasileiras, mormente quando ficou dispensado – ainda que por obtenção de sucessivos adiamentos de incorporação –, da prestação do serviço ao Exército no final do curso superior. 3. Assim, em atenção ao princípio da razoabilidade, o Julgador Regional entendeu que, tendo em vista que a vida profissional do autor já está plenamente estabelecida, os prejuízos que podem decorrer de uma interrupção, mesmo que para fins de serviço militar obrigatório, não correspondem à necessidade da UNIÃO em contar com os préstimos do recorrido durante a residência médica. [...].

(AGRESP 200801255513 – 1064917 – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – Data da Publicação 14/02/2011)

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. CONVOCAÇÃO PARA NOVA ETAPA. EDITAL PUBLICADO EM DIÁRIO OFICIAL. CONSIDERÁVEL LAPSO TEMPORAL ENTRE TAL CHAMAMENTO E A REALIZAÇÃO DA FASE IMEDIATAMENTE ANTERIOR. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.

1. Esta Corte Superior possui entendimento pacífico, já que caracteriza violação ao princípio da razoabilidade, a convocação para determinada fase de concurso público apenas mediante publicação do chamamento em diário oficial, quando passado considerável lapso temporal entre a realização ou a divulgação do resultado da etapa imediatamente anterior e a referida convocação, uma vez que é inviável exigir que o candidato acompanhe, diariamente, com leitura atenta, as publicações oficiais. Precedentes. [...].

(ROMS 201001418236 – 32688 – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – DATA: 12/11/2010)

F) Proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade é considerado, por alguns doutrinadores, um dos aspectos do princípio da razoabilidade. Mas o princípio da proporcionalidade tem-se revelado tão importante que encontramos expresso na Lei nº 9.784, de 29/01/1999 – que regula os procedimentos administrativos no âmbito da Administração Pública Federal –, mais precisamente no inciso VI do parágrafo único do art. 2º, a exigência de que, nos processos administrativos, seja observada “a adequação entre meios e fins, vedada a

imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”.

Assim, e pelo princípio da proporcionalidade, quando se tratar de atuação discricionária, os atos não podem ser praticados com excesso ou com escassez para prejudicar o administrado; ou seja, toda e qualquer decisão deve ser proporcional ao fato que a ensejou.

G) Continuidade

Os serviços públicos não podem parar, porque as necessidades e os anseios dos administrados, da coletividade, são contínuos. Mas o princípio da continuidade nem sempre imporá que a atividade seja ininterrupta, bastando que seja regular. Como exemplo, a coleta de lixo, que sempre ocorre com intervalos certos de dias.

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO – [...] PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO. I – Comprovação, através de laudo pericial, da deficiência do serviço de refrigeração prestado a órgão público. II – Prova da verossimilhança das alegações apresentadas na exordial. III – Demonstração do periculum in mora, colocando em risco o princípio da continuidade do serviço público. IV – Tutela antecipada pode ser requerida na inicial ou no curso da lide. V – Agravo de instrumento improvido e agravo regimental prejudicado.

(AG 199902010624603, Desembargadora Federal Tania Heine, TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO – Terceira Turma, DJU – Data:12/04/2001)

H) Segurança jurídica

O princípio da segurança jurídica tem por objetivo assegurar a manutenção de atos e as situações jurídicas que se constituíram a partir desses atos, ainda que tenham sido praticados com irregularidade ou em desconformidade à lei. Isso porque, em alguns casos, o desfazimento de atos irregulares, ilegais, mas dos quais não foram gerados danos a terceiros, pode vir a gerar, aí sim, efetivos e graves danos não apenas aos próprios beneficiários desses atos, mas à ordem social.

O administrado deposita confiança na atuação da Administração Pública. Assim, o administrado não pode ficar sujeito a que ela, passado determinado tempo da prática de um ato ou da adoção de uma decisão, pretenda rever esse ato ou essa decisão, que já se supunha dotados de caráter definitivo, ainda que com o argumento de que tal ato ou decisão estavam eivados de

vício, de defeito, quando dessa revisão puder resultar danos muito maiores ao administrado e à ordem social do que se tal ato vier a ser mantido.

CONCURSO – EDITAL – PARÂMETROS. Os parâmetros alusivos ao concurso hão de estar previstos no edital. Descabe agasalhar ato da Administração Pública que, após o esgotamento das fases inicialmente estabelecidas, com aprovação nas provas, implica a criação de novas exigências. A segurança jurídica, especialmente a ligada à relação cidadão-Estado, rechaça a modificação pretendida. [...].

(RE-AgR 118927 – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – 07/02/1995)

[...] 5. A anulação tardia de ato administrativo, após a consolidação de situação de fato e de direito, ofende o princípio da segurança jurídica. [...]

(MS 26117 – MANDADO DE SEGURANÇA – Relator(a) Eros Grau – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – 20.05.2009)

I) Indisponibilidade

Os bens e interesses públicos não se acham à livre disposição dos órgãos públicos e de seus agentes. Os agentes públicos são gestores da coisa pública, cabendo-lhes o dever de guarda, de conservação e de aprimoramento dos bens, direitos e interesses públicos.

Por essa razão, os agentes públicos não podem alienar os bens públicos sem norma legal que o autorize; não podem transigir, renunciar a poderes, salvo autorização legal, ou relevar a prescrição.

AÇÃO PREVIDENCIÁRIA. [...]. INAPLICAÇÃO, AINDA QUE AUSENTE CONTESTAÇÃO. [...]. 2. A ausência de contestação não impede o juiz de apreciar a questão de direito, sobretudo diante da indisponibilidade do interesse público.

(AC 9304309328, Manoel Eugênio Marques Munhoz, TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO – Terceira Turma, DJ 19/06/1996 Página: 42188)

ADMINISTRATIVO. DIREITO DE USO – TELEFONE – TRANSFERÊNCIA – [...]. 2 – Ademais, ao que se pode extrair do art. 21, XI, do Texto Básico, o usuário não é proprietário do serviço telefônico que lhe é prestado, tendo apenas direito de uso da linha telefônica, posto que esta, em si, pertence à União, estando o referido bem gravado com a indisponibilidade própria dos bens públicos, razão pela qual não há que se falar em malferimento a direito adquirido ou ato jurídico perfeito. [...].

(AC 200202010330955, Desembargador Federal Poul Erik Dyrland, TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO 2 – Oitava Turma Especializada, DJU Data: 24/03/2006 – Página: 302/303)

TRIBUTÁRIO. DÉBITO. PARCELAMENTO. ACRÉSCIMOS LEGAIS. PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO. APLICAÇÃO. I – Na concessão de parcelamento, não pode a administração retirar nenhum dos encargos que recaem sobre a dívida, porquanto, nesse caso é aplicável o princípio da indisponibilidade do interesse público, traduzido no interesse da Fazenda. [...]. (RESP 199400073658, Antônio De Pádua Ribeiro, SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – Segunda Turma, DJ Data: 26/08/1996 PG:29660)

J) Autotutela

A Administração Pública deve exercer o controle de seus próprios atos, tanto com relação ao mérito quanto à legalidade desses atos, devendo, em consequência desse controle, revogar os inconvenientes e inoportunos e anular os ilegais.

Quanto ao conceito de mérito administrativo, de trazer à colação o ensinamento de Hely Lopes Meirelles:

O conceito de mérito administrativo é de difícil fixação, mas poderá ser assinalada sua presença toda vez que a Administração decidir ou atuar valorando internamente as conseqüências ou vantagens do ato. O mérito administrativo consubstancia-se, portanto, na valoração dos motivos e na escolha do objeto do ato, feitas pela Administração incumbida de sua prática, quando autorizada a decidir sobre a conveniência, oportunidade e justiça do ato a realizar. (MEIRELLES, 1995, p. 137 e 138)

SERVIDOR PÚBLICO. PROVENTOS DE APOSENTADORIA. ATO ADMINISTRATIVO EIVADO DE NULIDADE. PODER DE AUTOTUTELA. POSSIBILIDADE. 1. Pode a Administração Pública, segundo o poder de autotutela a ela conferido, retificar ato eivado de vício que o torne ilegal, prescindindo, portanto, de instauração de processo administrativo (Súmula STF nº 473). 2. Agravo regimental improvido.

(RE-AgR 273665, Ellen Gracie, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 14.06.2005)
EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. [...]. PODER DE AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TEMPESTIVIDADE. [...]. I – Em razão do poder de autotutela, a Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos, quando eivados de

vícios que os tornem ilegais, ou revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade. II – Agravo regimental improvido.

(RMS 25596, Sepúlveda Pertence, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 01.04.2008)

Instrumentos jurídicos da Administração Pública: o ato administrativo, a licitação, os contratos administrativos e os convênios

Os atos administrativos, as licitações, os contratos administrativos e os convênios são instrumentos jurídicos de que se vale a Administração Pública para desenvolver as suas atividades próprias e atingir o interesse público a que se destina.

Todos, absolutamente todos, devem ser concretizados com total observância dos princípios norteadores da Administração Pública.

Ato administrativo

Para atingir as finalidades a que se propõe, a Administração Pública deve praticar uma série de atos.

Os atos praticados pelo administrador que expressam uma manifestação de vontade da Administração Pública são denominados “atos administrativos”.

Quando o agente público expede uma portaria, emite um parecer, exara um despacho ou uma decisão em um processo, estão sendo praticados atos administrativos.

O estudo dos atos administrativos implica a análise de uma série de aspectos: conceituação, requisitos dos atos, seus atributos e feitos, a classificação e as espécies de atos.

Neste capítulo, cujo objetivo é o de apresentar noções básicas sobre princípios jurídicos relacionados à Administração Pública, considerando que os atos administrativos são instrumentos jurídicos importantíssimos de atuação da Administração, vamos nos ater apenas ao exame dos requisitos de validade do ato administrativo.

De modo geral, o ato administrativo deve preencher cinco requisitos para que possa existir e ser válido: agente capaz (competente), finalidade, objeto, forma e motivo.

A) Agente capaz (competente)

O ato, para que seja válido, deve ser praticado por quem tenha competência para tal. A “competência” é o poder de praticar o ato e decorre de lei.

A competência é irrenunciável, mas pode ser delegada, nos casos em que a lei permitir.

O ato praticado por agente incompetente é nulo.

B) Finalidade

O ato administrativo deve ser praticado para atingir um fim de interesse público, e um fim inerente a esse ato.

Pretendendo um administrador punir um servidor por conduta irregular, ele não poderá remover esse servidor a pretexto de puni-lo, ainda que esse administrador seja competente para a prática de ambos os atos – o de remoção e o de punição –, porque a remoção não é penalidade administrativa. Agindo assim, esse administrador estará desviando a finalidade do ato.

C) Forma

É o revestimento segundo o qual se exterioriza a manifestação de vontade.

Regra geral, os atos administrativos devem guardar a forma escrita e em vernáculo (art. 22, § 1º, Lei nº 9.784/1999 – vernáculo: língua própria do país).

A forma não se confunde com a formalidade ou a formalização do ato. Por exemplo: o ato de nomeação de servidor é formalizado por meio de uma portaria.

D) Objeto

O objeto está relacionado ao conteúdo do ato.

Quando o conteúdo do ato é fixado em lei, temos um ato vinculado (vinculado aos termos da lei).

Quando o conteúdo do ato decorrer da livre escolha do administrador, temos um ato discricionário.

Por exemplo: o ato de concessão de aposentadoria a servidor é um ato vinculado; o ato de permissão de uso de uma área da UFF é um ato discricionário, cujo objeto é o imóvel da Instituição.

E) Motivo

É a situação de fato ou de direito que autoriza a prática do ato.

A validade do ato administrativo depende, portanto, da efetiva existência do motivo pelo qual tal ato está sendo praticado, razão pela qual o motivo deve ser apresentado, justificado.

Licitação

As pessoas, quando pretendem comprar um bem ou contratar um serviço, normalmente fazem uma pesquisa de preço e de qualidade antes de efetuar a compra ou a contratação.

Esse procedimento, facultativo para os cidadãos, é obrigatório para a Administração Pública e consiste no que chamamos de “licitação”. Duas são as finalidades primordiais da licitação: a de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e a de garantir a observância do princípio constitucional da igualdade, uma vez que todos os que atendam aos requisitos da licitação podem dela participar.

A obrigatoriedade de licitação para a contratação pela Administração Pública está prevista no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República, e as normas para a licitação e contratos está regulamentada pela Lei nº 8.666, de 21/06/1993.

Essa lei prevê as modalidades de licitação (art. 22), os casos de dispensa (art. 24) ou de inexigibilidade de licitação (art. 25), situações estas que deverão ser necessariamente justificadas e ratificadas pela autoridade competente, bem como publicadas na imprensa oficial, como condição para a eficácia do ato.

Importante destacar que a Lei nº 8.429, de 02/06/1992, considera ato de improbidade administrativa frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente.

Contratos administrativos

Os contratos administrativos são instrumentos jurídicos de que se vale a Administração Pública para viabilizar o desenvolvimento de suas atividades próprias.

Regra geral, os contratos devem derivar de um procedimento licitatório.

As exceções a essa regra estão previstas na própria Lei nº 8.666, de 21/06/1993: são as hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade de licitação.

O objeto da licitação será o objeto do contrato administrativo: a compra de um bem, a execução de uma obra ou a prestação de um serviço.

Os contratos administrativos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para a sua execução. A Lei nº 8.666/1993 enumera, em seu art. 55, as cláusulas necessárias em todos os contratos.

A principal característica dos contratos administrativos, e a que os distingue dos contratos de direito privado, é a existência das chamadas “cláusulas exorbitantes”.

A razão de ser dessas cláusulas exorbitantes está na necessidade de assegurar à Administração Pública prerrogativas próprias para a prevalência do interesse público.

Tais prerrogativas estão elencadas no art. 58 da Lei nº 8.666/1993 e se constituem, principalmente, na possibilidade de modificar unilateralmente os contratos, para melhor adequá-los às finalidades públicas, respeitados os direitos do contratado; rescindi-los unilateralmente, nos casos especificados em lei; fiscalizar-lhes a execução; aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste.

Convênios

Convênios são ajustes celebrados pela Administração com entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e entidades particulares, com o objetivo de realizar ações de interesse de ambos os partícipes ou convenientes.

O Decreto-Lei nº 200, de 25/02/1967 – ainda hoje vigente –, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, já previa a possibilidade de a Administração Pública firmar convênios como instrumento de descentralização das atividades federais.

O art. 116 da Lei nº 8.666/1993 determina a aplicação, naquilo em que couber, das disposições dessa lei aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados pela Administração.

O § 1º desse artigo estabelece as informações mínimas que devem conter os convênios, entre as quais a identificação do objeto a ser executado; metas a serem atingidas, etapas ou fases da execução, plano de aplicação de recursos financeiros, cronograma de desembolso e previsão de início e fim da execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas.

Importante destacar que convênios e contratos são instrumentos jurídicos distintos, de natureza diferente, não podendo a Administração

valer-se de convênios para eximir-se das obrigações e formalidades impostas pelos contratos.

Vinculação e discricionariedade

Os atos podem ser vinculados ou discricionários.

São vinculados quando praticados de acordo com a única maneira que a lei permite.

Diz-se que há vinculação quando a lei não permite margem de liberdade para o administrador decidir.

Exemplificando: se um servidor atingir a idade de 70 anos, deverá ser aposentado compulsoriamente, mesmo que sequer requeira sua aposentadoria.

Já os atos discricionários são aqueles em que o administrador, tendo a possibilidade de escolher entre duas ou mais opções legais para a ação administrativa, decide o ato que irá praticar mediante o critério de conveniência e oportunidade.

O critério de conveniência deve ser utilizado para escolher o ato que mais convém, que mais satisfaz o interesse público.

O critério de oportunidade deve ser empregado para avaliar se o momento da prática do ato é o adequado para a satisfação do interesse público.

O poder discricionário do administrador deve sempre ser orientado pelos critérios de conveniência e oportunidade.

Por exemplo: sendo solicitada a um administrador a aquisição de dois bens distintos, e não havendo verba suficiente para satisfazer ambas as compras, deve o administrador avaliar, para decidir a questão, qual desses bens é mais necessário (conveniência) e premente (oportunidade) para a Administração.

Quando o texto de uma norma traz expressões como “poderá, no interesse da administração” ou “poderá, a critério da administração”, isso significa que a lei está conferindo à Administração a possibilidade de avaliar a conveniência e a oportunidade de deferir, ou não, certos pedidos que lhe são dirigidos. Ainda que o interessado preencha os requisitos previstos em lei para postular determinado direito, seu deferimento, nesses casos, fica submetido à avaliação da Administração.

São exemplos os pedidos de licença para tratar de interesses particulares e os de afastamento para participar em programas de pós-graduação.

Mas o desempenho do poder discricionário não exime o administrador de justificar, de motivar a sua decisão, pois é nessa motivação que devem

se encontrar as razões de conveniência e oportunidade que conduziram à adoção de determinada decisão.

Ato praticado com base no poder discricionário que não esteja motivado pode vir a ser considerado ato arbitrário, ato ilegal.

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. INDEFERIMENTO DE AUTORIZAÇÃO PARA FUNCIONAMENTO DE CURSO SUPERIOR. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO. NULIDADE. 1. A margem de liberdade de escolha da conveniência e oportunidade, conferida à Administração Pública, na prática de atos discricionários, não a dispensa do dever de motivação. O ato administrativo que nega, limita ou afeta direitos ou interesses do administrado deve indicar, de forma explícita, clara e congruente, os motivos de fato e de direito em que está fundado (art. 50, I, e § 1º da Lei 9.784/99). [...]. 3. Segurança parcialmente concedida, para declarar a nulidade do ato administrativo. (MS 200401224610, Teori Albino Zavascki, SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – Primeira Seção, DJ Data: 13/06/2005 PG: 00157)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTÁRIO. DÍVIDA ATIVA. PARCELAMENTO. [...]. O parcelamento de débito tributário é ato que se insere no poder vinculado da Administração Pública. Quer dizer: uma vez preenchidos os requisitos exigidos em lei, não pode o Fisco simplesmente rejeitar o pedido do contribuinte sob a mera alegação de não lhe ser conveniente, sob pena de nodor esse ato como manifestamente ilegal em face do ordenamento jurídico. [...]. (AG 200405000392311, Desembargador Federal José Maria Lucena, TRF5 – Primeira Turma, DJ – Data: 10/08/2005 – Página:896 – Nº: (153)

Revogação e invalidação

A Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, aprovada em 1969, já estabelecia que

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Esse preceito passou a constar expressamente na Lei nº 9.784, de 29/01/1999, conforme o art. 53: “A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos”.

Quando revogar e quando anular, invalidar?

A) Revogação

Quando um ato administrativo perfeito e válido não mais se revela oportuno e conveniente, não mais atende ao interesse público, pode, e deve, a Administração Pública revogá-lo, extingui-lo.

E como conveniência e oportunidade estão relacionadas à prática de atos discricionários, somente estes podem ser revogados.

A revogação pode ser total (ab-rogação) ou parcial (derrogação).

Com a revogação, extinguem-se os efeitos do ato, mas devem ser respeitados os efeitos já produzidos que sejam favoráveis aos beneficiários do ato.

Como a revogação apenas se dá pelo fato de o ato ter-se tornado inconveniente ou inoportuno, ou ambos, a razão da inconveniência ou inoportunidade, em observância ao princípio da motivação dos atos, deve ser descrita no ato revogador.

A revogação pode ser expressa ou tácita.

Quando o ato revogador traz em seu texto a informação de que determinado ato está sendo revogado, diz-se que a revogação é expressa.

Quando um determinado ato passa a disciplinar, de forma diferente, determinado tema que era tratado em ato anterior, a revogação desse ato anterior irá se operar tacitamente, pois, tratando-se do mesmo assunto, a norma posterior prevalecerá.

Necessário registrar que os atos consumados, que alcançaram seus objetivos, são irrevogáveis. Por exemplo: após a realização de concurso público e nomeação dos candidatos aprovados, não é mais possível revogar o edital do concurso, com o argumento de que não mais interessa o provimento daqueles cargos vagos.

Importante ressaltar que, sendo a revogação um poder-dever da Administração Pública, de sua efetivação não há de resultar direito à indenização por eventual interessado, ressalvados os casos em que a própria lei assim determinar.

B) Invalidação (anulação) e convalidação

O ato administrativo praticado em desacordo com a lei é inválido.

Diferentemente da revogação, cuja extinção do ato decorre de sua inconveniência ou inoportunidade, o ato inválido deve ser extinto por conter vícios, defeitos.

Mas não basta que o ato seja inválido para que seja anulado.

Com efeito, para que a invalidação seja legal, o ato invalidando deve ser ilegal, ter causado dano à Administração Pública sua emitente ou a terceiro, ser invalável e não ter servido de fundamento para a prática de ato em outro plano de competência, conforme decidiu o Superior Tribunal de Justiça. Ademais, a invalidação, como regra, exige o devido procedimento administrativo e a garantia ao beneficiário do ato invalidado, do amplo direito de defesa. Assim, seria inválido o desfazimento de concurso público por vício de legalidade, com a consequente demissão dos aprovados e nomeados, sem o indispensável procedimento administrativo e o exercício do amplo direito de defesa por todos os envolvidos no certame. (GASPARINI, 2002, p. 105)

Nos casos em que os vícios do ato são superáveis, são corrigíveis, a lei admite que este (o ato) seja convalidado, confirmando-o integralmente ou parcialmente.

Este é o preceito contido no art. 55 da Lei nº 9.784/1999:

Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

Aspectos relevantes do procedimento administrativo

A Lei nº 9.784, de 29/01/1999, mencionada várias vezes neste capítulo, foi editada para enunciar as normas básicas do modo de agir da Administração Pública, visando afastar da atividade administrativa o casuismo e assegurar à Administração meios para que sejam tomadas decisões legais, fundamentadas e oportunas e, aos cidadãos, a obtenção de decisões administrativas caras e objetivas.

Para tanto, a referida lei prevê que, além dos princípios básicos norteadores da atuação da Administração, deverão ser observados os seguintes critérios na condução dos processos administrativos:

- atuação conforme a lei e o Direito;

- atendimento a fins de interesse geral;
- objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;
- atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;
- divulgação oficial dos atos administrativos;
- adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;
- indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinam a decisão;
- observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;
- adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;
- garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos em que possam resultar sanções e nas situações de litígio;
- proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;
- impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;
- interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Conclusão

Em toda a sua atuação, os agentes públicos devem estar atentos à relevância e à importância dos princípios norteadores da Administração Pública.

A apresentação, neste capítulo, de trechos de Acórdãos de nossos tribunais teve por objetivo alertar para o fato de que todos os atos administrativos estão sujeitos ao controle judicial, podendo ser revistos.

Assim, uma atuação administrativa marcada pela correta aplicação dos princípios jurídicos aqui tratados representa uma atuação administrativa comprometida com os valores consagrados pela sociedade, valores estes traduzidos nos mencionados princípios.

Referências

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELLO, Celso A. Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

CAPÍTULO 4

PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Eduardo Francisco dos Santos Gnisci

Objetivo

Este texto tem como objetivo trazer à luz assuntos relativos à dinâmica de Planejamento e Orçamento e visa orientar o leitor na compreensão de aspectos históricos, técnicos, legais e de gestão pública no Brasil, bem como conduzi-lo a uma reflexão crítica sobre o papel dos agentes públicos e dos cidadãos na construção de uma gestão pública mais eficiente. Este estudo levanta questões fundamentais consideradas como desafios ao Estado, à gestão e ao orçamento público, tanto no nível macro, na governança orçamental do Estado, quanto no nível micro, o nível das organizações governamentais. A atuação paralela desses níveis, se conquistada, representa a possibilidade de atendimento às expectativas da sociedade.

Além de ser amplamente didático, este conteúdo deve ser considerado pelo leitor como uma ferramenta para o exercício da cidadania social, pois o conhecimento relativo à máquina pública nos elucida questões fundamentais sobre o Estado, suas funções e obrigações.

Introdução

A premência do planejamento

Ao longo de todo o século XX, a função de planejamento foi gradativamente incorporada às atividades governamentais com o propósito de lhes conferir capacidade de antecipação às demandas sociais e de Estado, que deveriam ser atendidas com os recursos gerados pela tributação e por suas atividades produtivas.

Sendo estes recursos programados com base em uma estimativa anual de arrecadação até os dias de hoje, comprometendo-se a administração pública, ao longo de sua história, com despesas que obrigatoriamente deveriam ser executadas para a garantia de um bom funcionamento da máquina pública, o Estado trilhou um caminho de instabilidade, baixa capacidade financeira e desequilíbrios econômicos constantes, uma vez que a natureza autorizativa e não impositiva do orçamento público brasileiro não lhe conferia a certeza de arrecadação, o que não o isentava de uma previsão orçamentária de gastos que deveriam ser obrigatoriamente cumpridos pela gestão, tais como gastos de pessoal, despesas com a manutenção das instituições etc.

Esta baixa capacidade financeira da administração pública brasileira torna-se ainda mais aparente à medida que analisamos mais detalhadamente o Estado, no nível da municipalidade, por exemplo, o que se torna mais agravante sob o ponto de vista comparado. Os governos municipais brasileiros, de acordo com estudos realizados por José Roberto Afonso e Érica Araújo (2000, p. 48), estavam em 15º lugar no que se refere à arrecadação própria em uma amostra de 19 países, o que denota a fragilidade do orçamento público, na busca dos propósitos do Estado, de um nível micro (municipalidade) a um nível macro (governo federal).

Esta análise põe a administração pública *vis-à-vis* com a precariedade de pensamento estratégico da ferramenta orçamentária, quando aplicada individualmente na busca de propósitos de longo prazo e na garantia de satisfação das demandas da sociedade, o que ensejou a aplicação de um instrumento gerencial vinculado ao processo decisório organizacional para análise e busca de alternativas viáveis que apoiem a escolha de ações que garantam a eficiência e a eficácia das instituições, o planejamento governamental.

Tendo como referência esta ferramenta, o agente público, técnico ou político, possui elementos para alcançar os objetivos antecipadamente definidos, bem como estabelecer uma base sólida para a construção da peça orçamentária, caracterizando, assim, a integração entre planejamento e orçamento, essencial para a realização das metas, observadas as reais disponibilidades de recursos.

Sendo seu horizonte de longo prazo, a perspectiva de manutenção e constância de propósitos associados às políticas públicas, além de mandatos eletivos, ou seja, relacionados no tempo e no espaço com as demandas sociais em constante processo de transformação, foi legitimado pelos constituintes

em 1988, para preservar o juízo de continuidade, independentemente de mandatos eletivos.

Ansiosos pela institucionalização da conexão supracitada dos órgãos de planejamento e orçamento, fundamentaram-na no artigo 165º da Constituição Federal com a geração de três instrumentos com este intento, fazendo com que os desafios à capacidade de governar, segundo Dror (1999), fossem contornados com um claro sentido de propósitos associados ao direcionamento das ações públicas no longo prazo.

Decreto-Lei nº 200, publicado em 25 de fevereiro de 1967 (DL nº 200/67)
Art. 7º – A ação governamental obedecerá ao planejamento que visa a promover desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual.

Na citação constitucional, o instrumento de planejamento governamental, o Plano Plurianual – PPA será destinado às ações de médio e longo prazo, colidindo com o tempo de permanência do chefe do Executivo; o Orçamento Anual discriminará os gastos de um exercício financeiro; e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, que tem o propósito de vinculação, promoverá um ajuste entre aqueles dois instrumentos. (Redação dada pelo Artigo 165º, Incisos I, II e III)

Com a criação desses três instrumentos, celebra-se a integração entre as ações de planejamento e orçamento na gestão pública brasileira.

Os desafios do orçamento

Com a crescente preocupação com a eficiência do gasto público nas diferentes esferas governamentais, observada recentemente, conforme destaca Rezende (2005, p. 99), avançam as discussões relativas aos métodos e técnicas orçamentárias capazes de satisfazer as decisões anuais sobre dispêndios do Estado.

Neste contexto, temas como custos, responsabilidade na gestão de recursos, transparência, prestação de contas, entre outros, ganham singular relevância na construção do panorama financeiro do Estado que possa atender suas necessidades supervenientes.

Delimitando este escopo de estudo à perspectiva de planejamento e execução orçamentária, serão considerados aqui os quatro aspectos funda-

mentais de seu estudo, segundo Baleeiro (2008, p. 493): o jurídico, o político, o econômico e o técnico.

É importante ponderar que esta análise não pode ser realizada de forma linear e cartesiana, nem tampouco de maneira insular, pois esses aspectos se desenvolveram de modo conjuntural e sinérgico.

Isto posto, apreciando seu aspecto jurídico, em definição proposta por objeto legal, temos:

A Ação arquitetada pelo Estado objetivando a manutenção e/ou a execução de suas atividades, programa e projetos é concretizada pelo Orçamento Público que, como mecanismo legítimo da Gestão Pública clarifica e torna transparentes os recursos financeiros esperados bem como os gastos programados o exercício financeiro a que se referir. (BALEIRO, 2008, p. 493)

Ainda em termos legais, o orçamento no Brasil desenvolveu-se em uma trajetória que se inicia na Constituição de 1824, quando então pela primeira vez a metodologia foi citada juridicamente, mesmo tendo sido aplicada somente após 1836, percorrendo, a partir daí, um caminho que perpassa por alguns dos principais instrumentos legais ligados às finanças públicas tais como a Lei nº 4.320/1964, o Decreto-Lei nº 200/1967, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outros.

Aliando o aspecto jurídico ao técnico podemos, do ponto de vista de seu processo evolutivo, relacionar como primeiro mecanismo criado com esta finalidade o orçamento tradicional. Funcionando como mero instrumento contábil sem quaisquer vínculos com ações planejadas, o Orçamento era caracterizado por sua preocupação central com o objeto do gasto, ou seja, com o que o governo comprava e não com o que realizava em prol do atendimento da demanda social direta ou indiretamente. Seguindo esta premissa, o governo limitava-se, em sua função orçamentária, à previsão de arrecadação de receitas e autorização para contratação de despesas, em total inobservância a uma adequada distribuição de recursos.

Décadas depois, com o intento de ampliar a capacidade de gestão do processo orçamentário, visando à descoberta do sítio no qual o governo gastava e o propósito desse gasto, foi criado o Orçamento de Desempenho, que

Focaliza a atenção para o caráter geral e relativa importância da obra a ser feita ou do serviço a ser prestado, de preferência às coisas materiais a serem adquiridas ou serviços pessoais, fornecimentos e equipamentos a pagar. Estes são apenas meios para realização daqueles fins. O importante, segundo essa

concepção de orçamento, é o fim a ser alcançado e não a lista de funcionários ou as autorizações para compras. (BALEIRO, 2008, p. 20)

Não obstante, este sistema orçamentário ainda carecia de uma propriedade primordial, a vinculação planejamento-orçamento.

Alternativa providencial à necessidade premente de conexão entre planejamento e orçamento, a técnica Planning-Programming Budgeting System – PPBS, criada nos Estados Unidos, na década de 1950, oriunda de experiências orçamentárias da iniciativa privada (Ford, Du Pont, General Motors etc.), foi instituída no Brasil por intermédio do DL nº 200/67.

O Orçamento-Programa, como é denominado neste decreto, não considera o orçamento apenas como um simples documento de previsão da arrecadação e autorização do objeto do gasto, mas sim um documento legal que apresenta programas com suas respectivas ações vinculadas a um procedimento de planejamento governamental público, com objetivos e metas que devem ser alcançados no exercício (com ênfase nas realizações da Gestão Pública).

Ao consolidar as ações de planejamento e orçamento, promovendo um efeito sinérgico na gestão, o Orçamento-Programa sagrou-se como um instrumento capaz de gerar responsabilização à gestão legal dos recursos. Após seu advento, os gestores passaram a ter de investigar as deficiências e necessidades da população e atribuir critérios objetivos para corrigir as causas dos problemas sociais ou minimizar seus efeitos antes mesmo de programar despesas ou alocar receitas.

Complementarmente, para fazer valer suas orientações técnicas, paralelamente à sua implementação e em legislações posteriores, foram definidos os princípios orçamentários. Estes princípios constituem o referencial fundamental para elaboração, execução e controle do orçamento. Entre eles podemos citar a Unidade, a Universalidade, a Anualidade, a Exclusividade, entre outros.

Balizando o Orçamento Público por suas técnicas e princípios, é possível alcançar resultados positivos de sua aplicação no que se refere à sua capacidade gerencial. Mas, e em relação à sua função econômica? Quais seriam seus aspectos basilares? A resposta para essas questões encontra-se na fundamentação das funções clássicas econômicas do Estado, definidas por Richard Musgrave (apud GIACOMONI, 2005, p. 38).

Para ele, a concepção do aspecto econômico nos conduz à identificação de um orçamento entendido como peça fundamental para a manutenção de estabilidade econômica, para uma adequada distribuição de renda e

para a destinação de recursos, de modo a corrigir imperfeições do sistema econômico bem como as externalidades negativas.

Já Baleeiro (2008, p. 513) afirma que o orçamento tem a função de alavanca de comando da economia dinâmica ou conjuntural refletida em três políticas: a política de distribuição de renda nacional, a política de luta intrincada contra a depressão, exemplificada pelo New Deal, de Roosevelt, ou pelo efeito das estradas e do armamentismo de Hitler ou ainda, hodiernamente no Brasil, como a crise do endividamento e da alta do dólar e a política anti-inflacionária, responsável pela manutenção de um nível aceitável de preços que promova crescimento econômico para o país.

Para analisar o aspecto político, é imprescindível considerar como a questão federativa e as diferentes faces da relação entre os poderes, definidas por Montesquieu como “freios e contrapesos”, se desenvolveram no Brasil.

Do ponto de vista político, o orçamento pode ser sumarizado como Executivo, Legislativo, e a configuração atualmente aplicada, Misto.

Reiterando a necessidade de observação das ferramentas à luz do contexto, no Brasil, em razão de longos períodos ditatoriais, lócus em que prevalecia a vontade soberana do Executivo sobre os demais poderes, o orçamento adotado era elaborado pelo Executivo e tão somente levado ao Legislativo para ciência, não cabendo qualquer manifestação em termos de aprovação ou rejeição. Esta é a principal característica de um orçamento Executivo.

Já o orçamento Legislativo considera como referência do processo de elaboração e programação dos orçamentos a determinação exclusiva do Legislativo, caso em que o Executivo seria apenas o órgão executor das determinações emanadas da lei elaborada e aprovada pelo Legislativo.

Prática aplicável à realidade brasileira contemporânea, o orçamento Misto confere à prática de finanças públicas no Brasil um toque de democratização, uma vez que o orçamento passa a ser elaborado pelo Executivo, remetido ao Legislativo para aprovação e devolvido ao Executivo para sanção e execução, sendo *a posteriori* controlado em seus resultados pelo Legislativo. Este nível de análise é também evidenciado do aspecto legal, sendo esta determinação exarada adicionalmente na Constituição Federal Brasileira de 1988, mais especificamente no Artigo 35º § 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

Este exame não esgota a crítica vinculada à questão orçamentária brasileira, ao contrário, abre um espaço de discussão para o nível internacional, no qual cabem posicionamentos ligados à sua aplicabilidade prática como as análises de Allen Schick, que descreve algumas das principais dificuldades

da prática orçamentária de países em processo de desenvolvimento, entre as quais podemos citar a instabilidade econômica, o mercado informal elevado, a mínima mobilização política dos escassos grupos de interesse efetivamente constituídos etc.

Quadro ainda mais agravante é observado quando analisamos a eficácia das políticas governamentais, que esbarra em problemas como a ausência de um horizonte temporal de longo prazo e a dificuldade de definição de objetivos estratégicos, o envolvimento mínimo na construção desses propósitos, a distorção de prioridades de governo, por vezes caracterizando total inversão de valores na prática pública, e acordos orçamentários constituídos por agrupamentos de pressão ou pela prática de *lobbies* de grupos de interesses.

Entretanto, para Schick, a ineficiência na elaboração e execução do orçamento não reside tão somente em problemas de ordem econômica ou por ausência de mobilização social, mas também em questões que afetam a eficiência dos sistemas orçamentários, tais como: orçamentos cristalizados e demasiadamente detalhados, orçamentação comum que obsta a verificação dos resultados e do alcance das metas, a carência de pessoal qualificado e capacitado, a gestão informal em grande escala e a falta de critérios claros e objetivos etc.

Com a tentativa de minimizar estas e muitas outras proposições pertinentes às finanças governamentais, vamos compreender a seguir a dinâmica existente entre os três instrumentos que foram estruturados para promover a integração entre a perspectiva estratégica, descrita por intermédio do planejamento, e a execução prática denotada pelo orçamento.

Instrumentos de integração, planejamento, orçamento

As metas para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) são definidas pelo Plano Plurianual (PPA) e priorizadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Segundo Fontenelle, a integração desses três instrumentos ocasiona a agregação da despesa pública, obtendo-se a integração programática do setor público federal, a discriminação dos objetivos e metas e a introdução de dados físicos para a mensuração dos projetos e atividades, com a finalidade de acompanhar e avaliar os resultados.

Em decorrência disso, constata-se a evidente preocupação do constituinte originário na comunhão entre planejamento e orçamento, sendo aquele representado pelo Plano Plurianual e este pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei Orçamentária Anual.

Sendo o Plano Plurianual, a lei de maior alcance no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do governo, para um período de quatro anos, o planejamento governamental que se materializa por meio deste é estruturado de modo regionalizado, facilitando a definição de diretrizes, objetivos e metas que deverão orientar a temática da gestão em determinado mandato eletivo.

Uma vez que ao PPA cabe a explicitação da visão do governo quanto ao desenvolvimento do país, nele se traduz, de um lado, o compromisso do ente com as estratégias e seu projeto futuro e, de outro, a alocação real e concreta dos recursos orçamentários nas funções, nas áreas e nos órgãos públicos convertendo-se, assim, em mecanismo hábil para intermediar as ações de longo prazo e as necessidades imediatas.

Entre as ações escalonadas para este mandato eletivo encontram-se algumas estratégias, como a consolidação da estabilidade econômica com crescimento sustentável; a promoção do desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidade de renda; o combate à pobreza e a promoção da cidadania e da inclusão social; a consolidação da democracia e a defesa dos direitos humanos; a redução das desigualdades inter-regionais e a promoção dos direitos de minorias vítimas de preconceitos e discriminação.

Para tanto, entre seus objetivos expressos, vislumbramos temas relacionados ao aspecto técnico e social da ferramenta como sua forma de ordenamento por meio dos programas que o compõem e a criação de mecanismos de gerenciamento e monitoração com indicadores válidos que permitam a mensuração da efetividade das ações de governo, a concretização de parcerias tanto com órgãos e entidades do setor público quanto com organizações da iniciativa privada e a consolidação da transparência das ações, objetivando proporcionar maior credibilidade a estas estratégias junto aos seus beneficiários.

Composto basicamente por dois grandes módulos, a base estratégica e seus programas correspondentes, o PPA deve ser capaz de realizar uma análise da situação econômica e social dos entes públicos e, a partir desta, efetuar a previsão dos recursos orçamentários e sua distribuição entre os setores e/ou entre os programas que por sua vez apresentarão os problemas que se tem por objetivo solucionar e o conjunto de ações que deverão ser empreendidas para atingir os objetivos estabelecidos.

Como forma de pormenorizar as estratégias, a Lei de Responsabilidade Fiscal define em seu texto que um programa, caracterizado por um conjunto articulado de ações (projetos, atividades, operações especiais e outras ações),

estruturas e pessoas motivadas ao alcance de um objetivo comum, deve apresentar objetivos traduzíveis em resultados (solução de um problema ou atendimento de demanda da sociedade), que serão expressos pela evolução de indicadores no período de sua execução, possibilitando, por consequência, uma avaliação objetiva da atuação do governo.

Baseado nisso, a estrutura do programa aponta para imperativo de resolução de um problema diagnosticado, seja no nicho social, seja na própria gestão, visando gerar-lhe base para a execução de suas regulares atribuições.

Neste sentido, conclui-se que o programa é realizado em termos materiais por meio de ações que constam em sua proposta e que podem ser definidas como projetos, atividades, operações especiais e outras ações que deverão ser articuladas e sistematicamente fundadas com o propósito de alcançar o objetivo.

Em relação às chamadas “outras ações”, destaca-se que são ações que não requerem recursos orçamentários, mas que, no entanto, promovem a geração de bens ou serviços para uma parcela ou para todo o público-alvo deste programa. São exemplos mais comuns o estímulo à cooperação ou à parceria de outras instituições privadas ou de outros entes federativos; ao aumento dos recursos não orçamentários; à estruturação de receitas próprias; incrementalmente, a publicação de normativos etc.

Hodiernamente, os programas do PPA podem ser classificados em dois tipos, como segue:

- Programas Finalísticos – PF: Programas que promovem a implementação de bens e serviços diretamente à sociedade e geram resultados passíveis de aferição por indicadores.
- Exemplos: abastecimento agroalimentar; acesso à alimentação; agricultura familiar
- Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais – PAPPAE: aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, gestão de políticas e apoio administrativo. São programas voltados para os serviços típicos de Estado, para o planejamento, para a formulação de políticas setoriais, para a coordenação, avaliação ou controle dos programas finalísticos.
- Exemplos: administração tributária e aduaneira; capacitação dos servidores públicos em finanças públicas; inteligência das Forças Armadas.

Na tentativa de dar a estes programas maior expressão numa perspectiva de médio e curto prazo, foi criado um “filtro decantador” que permite escolher, entre as ações de um planejamento, aquelas que se apresentam como prioritárias em cada exercício financeiro de governo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), criada com esta finalidade, apresenta também outras atribuições elementares, como a responsabilidade pela orientação da elaboração do Orçamento Geral da União, que será executado no exercício seguinte, a disposição sobre as alterações na legislação tributária e o estabelecimento da política de aplicação das agências financeiras de fomento.

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), elaborado pelo Poder Executivo e encaminhado ao Congresso Nacional para aprovação a cada exercício financeiro, além de refletir o desdobramento dos programas expressos no PPA, possui como incumbências doutrinárias e legais:

- Dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas;
- Estabelecer critérios e formas de limitação de empenho, na ocorrência de arrecadação da receita inferior ao esperado, de modo a comprometer as metas de resultado primário e nominal;
- Aprovar normas para o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento;
- Disciplinar as transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- Definir o resultado primário a ser obtido com vistas à redução do montante da dívida e das despesas com juros.

Instituída pela Constituição de 1988, a LDO não foi considerada apenas como uma simples inovação para o contexto de sua criação, um período de transição ditatorial-democrático, mas também como a possibilidade de permitir à sociedade, pela manifestação democrática representativa, determinar as prioridades para a utilização dos recursos públicos pelo ateste destas pelo Poder Legislativo.

Sua existência impede o escapismo técnico, uma vez que ajusta as ações do governo, previstas no PPA, às reais disponibilidades de caixa e estabelece regras gerais e substantivas, traçando metas anuais e indicando os rumos a serem priorizados no decorrer do exercício a que se refere.

Neste sentido, tecnicamente, é atribuída à LDO a responsabilidade por previsões de receitas e despesas, resultado nominal e primário, além do montante da dívida pública do ente.

Como se pode observar, a Constituição Federal de 1988 e, *a posteriori*, a LRF, imputaram à LDO a obrigatoriedade de realização de receitas e o controle das despesas públicas, com o objetivo de alcançar e manter o equilíbrio fiscal, tornando-a uma lei eficaz na previsão de riscos bem como na correção de desvios que podem afetar o equilíbrio das contas públicas.

Entretanto, este equilíbrio não seria possível se não se concretizassem durante a execução do orçamento os créditos previstos na Lei de Meios (Lei Orçamentária Anual – LOA) derivada da LDO.

Ao elaborar a proposta orçamentária para o ano seguinte, com a participação dos ministérios (órgãos setoriais) e das unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, com base na LDO, o Executivo compromete a execução orçamentária com as estratégias do planejamento público, conferindo-lhe assim substancialidade prática.

Isto fica claro ao discorrermos sobre o caráter multifacetado do orçamento público, tomando emprestadas as palavras de Cunha e Otero. De acordo com os autores, a lei do orçamento em sua vertente técnica ganha dimensões abrangentes que perpassam o aspecto político, o legal e o econômico.

Divagando sobre tais dimensões, podemos compreender o orçamento como um artefato crítico de uma política de administração pública, que, explorado em suas vertentes como expressão legal e de relações de poder, como processo de escolhas e como instrumento de gestão para o alcance institucional das organizações governamentais, deverá atender necessidades diversificadas descritas em suas múltiplas esferas de atuação. Esferas que, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional, constituem agrupamentos de ações e instituições com atividades inter-relacionadas com determinado grau de similaridade e classificam-se em:

- I – Orçamento Fiscal: que contém as despesas e receitas previstas para os poderes da União, Fundos, Órgãos, Autarquias, inclusive as especiais e Fundação, instituídas e mantidas pela União; abrange também as empresas públicas e sociedades de economia mista em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que recebam desta quaisquer recursos que não sejam provenientes de participação acionária, pagamento de serviços prestados, transferências para aplicação em programas de financiamento atendendo ao disposto na alínea “c” do inciso I do artigo 159º da Constituição Federal, e refinanciamento da dívida externa;

- II – Orçamento da Seguridade Social: que envolve órgãos e entidades que executam ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social da Administração Direta ou Indireta e dos fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; abrange, ainda, os demais subprojetos ou subatividades, não integrantes do Programa de Trabalho dos órgãos e entidades suprarrelacionados, mas que se relacionem com as referidas ações, tendo em vista o disposto no artigo 194º da Constituição Federal; e
- III – Orçamento de Investimento das Empresas Estatais: contemplado no inciso II, § 5º, do artigo 165º da CF de 1988, inclui as empresas públicas e sociedades de economia mista em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Como podemos observar, a metodologia de preparação da proposta orçamentária comporta em si a possibilidade de vinculação das dotações e créditos orçamentários às finalidades da gestão, o que assevera a percepção de integração entre as diferentes esferas de orçamento e suas respectivas estratégias e objetivos globais.

Conforme preconizado nos artigos 2º e 22º da Lei nº 4.320/1964, a proposta orçamentária com as receitas e despesas das esferas supracitadas deverá ser encaminhada ao Legislativo contendo:

- a) Mensagem que evidenciará circunstancialmente a justificativa da política econômico-financeira, bem como sua situação, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis. Conterá também justificação da receita e despesa no que tange ao orçamento de capital;
- b) Projeto de Lei do Orçamento;
- c) Texto do projeto de Lei contendo dispositivos que autorizem o Poder Executivo a abrir créditos suplementares até determinado limite;
- d) A efetuação de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, obedecida a legislação em vigor.

Justifica-se a mensagem inicial da proposta orçamentária com os conceitos de Wildavsky e Caiden (1997), que afirma que “o orçamento público é uma representação monetária das atividades governamentais” e, como tal,

reflete os resultados dos conflitos, preferências, barganhas, acordos, visões díspares de bem-estar e toda a gama de complexidades que a riqueza do processo político oferece”. Assim sendo, apesar de ser um objeto sujeito às determinações e orientações legais, deve apresentar determinado grau de flexibilidade inerente aos instrumentos gerenciais contemporâneos que se coadunam com um ambiente de rápidas mudanças e transformações. Daí o caráter multifacetado apresentado por Cunha e Otero, uma constatação da multirreferencialidade inerente à peça orçamentária.

Conheceremos, após ilustrarmos o processo de execução, algumas ferramentas que atribuem um toque de flexibilidade à dinâmica orçamentária diante dessa diversidade.

Ao descrevermos a dinâmica financeira do Estado, utilizamos, por vezes, expressões, tais como “verba”, “dinheiro público”, “recurso”, entre outras. Mas quais podem realmente ser utilizadas como vocábulos técnicos e adequados ao objeto da gestão?

Do ponto de vista prático, pouco importa, mas quando refletimos acerca da necessidade de profissionalizar a gestão, para a formação de profissionais hábeis no uso de suas técnicas e ferramentas, é essencial observarmos as terminologias adequadas para garantir a eficácia dos programas de treinamento e desenvolvimento de gerentes e servidores.

Por essa razão, e em virtude da observância aos parâmetros normativos, a administração pública define como conceitos válidos as expressões “crédito”, “dotação”, “recurso” e “cota financeira” para ilustrar as movimentações que ocorrem após a aprovação do orçamento.

O crédito orçamentário está associado a uma dotação orçamentária, isto é, um crédito é a autorização de despesas consignadas na Lei de Meios e a dotação é o limite de gastos desta.

Já o recurso envolve o lado financeiro, ou seja, a quantidade de dinheiro ou saldo bancário à disposição de um crédito orçamentário. Podemos dizer que crédito e recursos são os dois lados de uma mesma moeda. Enquanto o recurso configura o numerário propriamente dito, a cota financeira corresponde ao montante total de recursos que serão atribuídos a determinado órgão ou entidade.

A movimentação ou descentralização é realizada em duas grandes etapas; a primeira abarca os créditos e dotações atribuídos e a segunda, entendida como consequência natural da primeira, movimenta recursos e cotas financeiras, uma vez que, contratadas as despesas, é necessário que haja o pagamento correspondente para a extinção da obrigação da fazenda perante o credor.

A operacionalização dos Créditos Orçamentários, também chamada de execução orçamentária, caracteriza-se pela delegação de poder de uso destes, de uma unidade orçamentária ou administrativa para outra.

Tais intervenções estão divididas em duas ações, conforme a Secretaria do Tesouro Nacional – STN:

- a) Destaque (Descentralização Externa): quando se tratar de atribuição de créditos destinados a atender Encargos Gerais da União e outros não consignados especificamente a Ministérios ou Órgão, em favor de Ministério ou Órgão equivalente, inclusive daquele a que estiver afeta a supervisão do crédito (IN/STN nº 012/87); e
- b) Provisão (Descentralização Interna): será utilizada nos casos de descentralização de créditos das unidades orçamentárias para as unidades administrativas sob a sua jurisdição ou entre estas, no âmbito de próprio Ministério ou Órgãos diferentes (IN/STN nº 012/87).

Enquanto a movimentação de créditos transfere o poder de ação sobre a previsão, a descentralização de recursos ou execução financeira confere às unidades do sistema de programação financeira o poder sobre os recursos realizados. Isto ocorrerá por meio da liberação de cotas financeiras, repasses e sub-repasses de recursos. Detalhando tais ações, a STN orienta que:

Cota: deverá ser a primeira fase da movimentação dos recursos, realizada em consonância com o cronograma de desembolso aprovado pelo secretário do Tesouro Nacional. Esses recursos são colocados à disposição dos órgãos setoriais de programação financeira – OSPF, mediante movimentação Intra-SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) dos recursos da conta única do Tesouro Nacional.

Repasse: apresentar-se-á como a entrega de recursos realizada pelo órgão setorial de programação financeira para entidades da administração indireta, e entre estas; e, ainda, da entidade da administração indireta para órgão da administração direta, ou entre estas, se de outro órgão ou ministério.

Sub-repasse: será considerado como a liberação de recursos dos órgãos setoriais de programação financeira para as unidades gestoras de um ministério, órgão ou entidade.

Ordem de Transferência Concedida e Recebida: representa as transferências de recursos financeiros para atender ao pagamento de restos a pagar, sendo classificada como uma transferência extraorçamentária. Pode ser encontrada sob a sigla de OTR (recebida) ou OTC (concedida). Essa movimen-

tação de recursos financeiros se submete às mesmas etapas da programação financeira, isto é, passa pela “solicitação” feita pelas unidades executoras aos seus OSPF, que consolidam a proposta do órgão e a encaminham ao órgão central, que por sua vez tem a incumbência da “aprovação” do valor a liberar e, finalmente, da “liberação” dos recursos financeiros.

A comparação entre os processos de execução orçamentária e financeira nos permite discernir a diferença entre utilizar, na atividade do Estado, recursos previstos e numerários efetivamente arrecadados e recolhidos aos cofres públicos. Enquanto a Execução Orçamentária possibilita a tramitação de créditos consignados na Lei Orçamentária, a Execução Financeira, por conseguinte, executa os recursos financeiros permitindo o pagamento dos créditos efetivamente contratados.

Conforme anteriormente apresentado, o orçamento anual visa concretizar os objetivos e metas propostas no PPA, segundo as diretrizes estabelecidas pela LDO. Assim, o orçamento traz a previsão do recebimento de recursos financeiros e a fixação para a realização de gastos. Com essa autorização, podem-se fazer compras de materiais e de serviços, por exemplo. O pagamento referente a essas compras depende da existência de recursos financeiros. Para isso, é necessário que tenha havido o ingresso de numerário nos cofres públicos.

Os recursos financeiros podem ser gerados pela atividade estatal e por seu poder coercitivo de tributar e, apesar de estarem consignados no orçamento, são arrecadados *a posteriori*, durante o exercício financeiro de sua execução, tornando-se disponíveis paulatinamente, quando os tributos e outros valores são recolhidos ao tesouro público.

Tanto a contratação de despesas, utilizando-se dos créditos consignados, como a utilização dos recursos arrecadados pelo poder público para pagamentos estão sujeitas a imprevistos.

Para lidar com estes e outros imprevistos, que podem comprometer os resultados da gestão, foram instituídos os mecanismos capazes de retificar o orçamento.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) estima as receitas e autoriza as despesas do Governo de acordo com a previsão de arrecadação. Se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite que está previsto na Lei, o Poder Executivo submete ao Congresso Nacional um novo projeto de lei solicitando crédito adicional. Por outro lado, a necessidade de contenção dos gastos obriga o Poder Executivo muitas vezes a editar Decretos com limites orçamentários e financeiros para o gasto, abaixo dos

limites autorizados pelo Congresso. São os intitulados Decretos de Continenciamento, que limitam as despesas abaixo dos limites aprovados na lei orçamentária. (BRASIL, 1996)

Sabendo-se que o orçamento é um produto do Sistema de Planejamento que define as ações a serem desenvolvidas em determinado exercício, é comum observar, durante a implementação dos programas de trabalho, situações ou fatos novos que não foram previstos em sua fase de elaboração, mas que na ocasião de sua aplicação exigem a atuação do Poder Público. Para fazer frente às contingências, foi criado na Lei 4.320/64, em seu artigo 40, o dispositivo legal denominado “crédito adicional”, que garante ajustes ao orçamento durante sua execução.

Os mecanismos retificadores possibilitam a abertura de novos créditos e dotações, bem como o reforço daquelas anteriormente previstas. São liberações para contratações de despesas não previstas ou insuficientemente autorizadas na lei de meios. Para aceitação e validação pelo Legislativo, essas alterações, além de apresentarem exposição justificada para tal solicitação, deverão ser encaminhadas com as respectivas fontes de recursos que deverão acorrer a estas dotações orçamentárias. Conclui-se deste processo que a abertura desses créditos está na dependência de prévia e específica autorização do Legislativo em Decreto encaminhado pelo Poder Executivo conforme Lei nº 4.320/64, em seu artigo 42.

Conforme a Lei 4.320, na Constituição Federal e seus dispositivos posteriores, existem três modalidades de créditos adicionais:

- Suplementar: destinado ao reforço de dotação orçamentária (CF/88, art. 167, incisos V, VI; Lei nº 4.320/64, art. 41, inciso I);
- Especial: destinado a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica (CF/88, art. 167, incisos I, V, VI e parágrafo 2º; Lei nº 4.320/64, art. 41, inciso II); e
- Extraordinário: destinado a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (CF/88, art. 167, parágrafos 2º e 3º; Lei nº 4.320/64, art. 41, inciso III).

Os créditos suplementares e especiais deverão ser autorizados por lei e abertos por decreto do Executivo. No caso de créditos suplementares, a Constituição Federal de 1988, no § 8º do artigo 165, permite que esta autorização possa constar da própria lei orçamentária, até determinado limite que em geral varia entre 15 e 25% do total da despesa fixada no orçamento. O

que ultrapassar este limite será autorizado por lei específica aprovada pelo Congresso Nacional.

Os créditos extraordinários serão abertos por Medida Provisória do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo (Lei nº 4.320/64, Art. 44).

Por ocasião da abertura dos referidos créditos são vedados o cancelamento de dotações orçamentárias previstas para pessoal, encargos sociais e serviço da dívida, visando atender créditos adicionais com outras finalidades.

Os créditos suplementares, por serem destinados ao atendimento de insuficiências orçamentárias, acompanham a vigência do orçamento, ou seja, extinguem-se no final do exercício financeiro.

Entretanto, os créditos especiais e extraordinários, quando autorizados nos últimos quatro meses do exercício, poderão ser reabertos, no limite de seus saldos, continuando sua vigência no exercício seguinte (CF/88, art. 167, parágrafo 2º; Lei nº 4.320/64, art. 45).

A abertura dos créditos suplementar e especial, além de ser precedida de exposição justificativa, depende da existência de recursos disponíveis para acorrer à despesa (Lei nº 4.320/64, art. 43). Consideram-se recursos, para o fim do artigo 43, desde que não sejam comprometidos aqueles descritos no seu parágrafo 1º, incisos de I a IV:

- I – O superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- II – Os provenientes de excesso de arrecadação;
- III – Os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei;
- IV – O produto de operações de crédito autorizadas, de forma que possibilite juridicamente ao Poder Executivo realizá-las.

Receita e despesas públicas

Receita pública

Entendida como fonte de financiamento dos gastos públicos, a receita pública pode ser estudada sob várias perspectivas. Ao observarmos a evolução do conjunto de receitas arrecadadas e recolhidas aos cofres públicos na última década, no âmbito do Governo Federal, por exemplo, somos capazes

de compreender a expressiva relevância com a qual o assunto tem sido tratado nos níveis gerenciais e acadêmicos.

Do ponto de vista gerencial, se considerarmos apenas a receita primária realizada no período de 10 anos, é possível encontrar aumentos percentuais de aproximadamente 366% (http://www.stn.fazenda.gov.br/estatistica/est_programacao.asp). Se analisarmos somente o montante arrecadado em seus impostos e contribuições, poderemos perceber que só no exercício de 2011 o Executivo Federal embolsou aproximadamente 825 bilhões de reais para os cofres públicos.

Estes dados revelam não somente a evolução da economia na última década, mas também nos conduz a questionamentos relacionados, por exemplo, ao crescimento da carga tributária aplicada ou ainda ao aumento da eficácia da política tributária e o reaparelhamento das instituições fiscais do país.

Já para a academia, essas informações se transformaram em ponto de partida para pesquisas científicas, que visam não somente explicar ou justificar o fenômeno, mas também trazer à superfície uma discussão sobre a melhor forma de controle e aplicação desses recursos, que até a década passada se encontrava submersa sob o pano político.

Mas em termos práticos qual é a real necessidade do entendimento sobre receita pública? A resposta é simples de ser alcançada. Suponhamos que um percentual desses valores arrecadados (825 bilhões de reais em 2011) tenha de ser investido obrigatoriamente em educação e saúde e que, além desses, outros recursos tenham sido arrecadados no mesmo período e necessitem ser direcionados para seu estado ou município para atender seus interesses e da população local, qual seria o nível de importância atribuído por você ao assunto?

Conjecturando que você atue em uma instituição educacional federal que dependa desses percentuais para gerenciar as atividades de pesquisa e educação, com o propósito de gerar desenvolvimento para o país, qual seria o seu grau de envolvimento com o assunto em discussão?

Certos de sua resposta e de seu interesse sobre o tema por razões singulares, vamos discorrer aqui sobre aspectos técnicos que permitam sua melhor compreensão sobre a receita pública, sua classificação e seus diversos estágios na gestão pública e seus aspectos legais que fazem com que estas e outras aplicações sejam realizadas pelos recursos públicos.

Conceitualmente, segundo Machado, a receita pública “é um conjunto de ingressos financeiros com fonte e fatos geradores próprios e permanentes oriundos da ação e de atributos inerentes à instituição, e que, integrando o

patrimônio, na qualidade de elemento novo, produz-lhe acréscimos, sem, contudo, gerar obrigações, reservas ou reivindicações de terceiros”.

Entretanto, é preciso lembrar que, embora a definição proposta expresse a não geração de obrigações, reservas ou reivindicações de terceiros, isto não exime os gestores públicos da responsabilização que lhes é imputada pela gerência do dinheiro público na busca da satisfação e interesse social.

Alternativa a esta definição, Baleeiro nos proporciona uma visão contábil da mesma, o que permite a todo e qualquer cidadão uma compreensão mais abrangente da receita, subtraindo-o da alienação técnica.

Segundo ele, receita é toda e qualquer “entrada que, integrando-se ao patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondências no passivo, vem acrescer seu vulto, como elemento novo e positivo”.

Valendo-se de sua caracterização técnica, tomo emprestadas as classificações legalmente definidas pelo Manual Técnico do Orçamento – MTO para melhor ilustrar a forma como elas podem ser compreendidas em seus aspectos tributários e orçamentários.

Classificação das receitas

Conforme o Manual Técnico do Orçamento – MTO, de modo geral, no direito tributário, as receitas podem ser classificadas em:

- **Receitas originárias:** são receitas originadas da cobrança por serviços prestados pelo Estado ou pela venda de bens ou direitos do patrimônio público. São receitas como na iniciativa privada, que têm uma origem real num bem ou serviço vendido, faturados sob a forma de preços públicos ou tarifas, sem nenhuma imposição, ou seja: paga quem quer o serviço ou o bem.
- **Receitas derivadas:** as receitas derivadas, como o próprio nome diz, são derivadas de outros, ou seja, do patrimônio dos contribuintes, sem nenhuma contraprestação específica, como no caso dos impostos, ou com alguma contraprestação, mas de caráter obrigatório, independentemente do uso do serviço, como no caso das taxas. Além disso, enquadram-se na definição os demais tipos de tributos de caráter compulsório, como a contribuição de melhoria, as contribuições sociais ou econômicas e os empréstimos compulsórios.

Quanto à classificação no rol orçamentário, definida na Lei nº 4.320/1964, a receita apresenta classificações particulares como:

- Classificação por categorias econômicas (natureza da receita): indica se a receita é corrente ou de capital.
 - a) Receitas correntes são compostas de *receitas derivadas* (receita tributária) e *receitas originárias* (receitas patrimonial, industrial, entre outras). Segundo a Lei n.º 4.320, em seu artigo 11, § 1º, são as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes.
 - b) Receitas de capital (*receitas secundárias*), ainda conforme aquela lei, nos §§ 2º e 3º, são provenientes da realização de recursos oriundos da contração de dívidas (operações de crédito interna e externa); da conversão, em espécie, de bens e direitos (alienação de bens móveis e imóveis); dos recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privados destinados a atender despesas classificáveis em despesas de capital; e do superávit do orçamento corrente (diferença positiva entre receitas e despesas correntes).
- Classificação por fontes de recursos: indica a origem da receita e de que maneira ocorre a sua arrecadação.
 - a) Recursos do tesouro: aqui estão consignados todos os recursos ordinários, tais como impostos, taxas e contribuições; as operações de crédito realizadas diretamente pelo tesouro; recursos diretamente arrecadados pela administração pública direta (órgãos autônomos); resultados do BACEN, entre outros;
 - b) Recursos de outras fontes: neles estão consignados os recursos de incentivos fiscais, as operações de crédito realizadas pelas demais instituições, os recursos diretamente arrecadados pelas instituições da administração pública indireta ou fundacional.

Estágios da execução da receita

Partindo do pressuposto de que a receita atravessa diversas etapas até a sua efetiva disponibilização nos cofres públicos para a regular utilização, o estudo de finanças públicas resolveu sintetizar estes passos no que denominamos estágios da receita. Estudaremos a seguir estas fases e suas operações pertinentes.

Ao longo do exercício financeiro, por meio de relatórios e balanços publicados pelos entes públicos por determinação expressamente legal, é possível constatar a obtenção efetiva da receita prevista na LOA. Como podemos notar, não basta apenas prever a receita, é preciso efetivá-la para atender os compromissos do Ente Federativo e ainda demonstrá-la em seus dispositivos legais de prestação de contas junto aos órgãos públicos de controle e à sociedade civil.

A legislação pertinente a finanças estabelece as seguintes fases para a receita:

1. **Previsão:** é um estágio da receita pública mais relacionado ao processo orçamentário. No entanto, é a partir do conhecimento das receitas estimadas, tanto das receitas próprias como das receitas transferidas, que a Administração inicia a obtenção dos recursos financeiros necessários ao financiamento de suas despesas;
2. **Lançamento:** “O lançamento da receita é ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta” (Lei nº 4.320/1964, art. 53);
3. **Cobrança:** para que as receitas da entidade sejam efetivamente arrecadadas, é importante que a Administração promova as ações voltadas para a cobrança, sempre que necessárias;
4. **Arrecadação:** a arrecadação ocorre pelo recebimento dos tributos, das multas e dos demais créditos devidos ao ente, utilizando-se dos agentes de arrecadação públicos ou privados;
5. **Recolhimento:** é constituído pela entrega dos valores arrecadados pelos agentes públicos ou privados aos cofres municipais, tornando-os disponíveis ao Tesouro Municipal, em obediência ao princípio legal da unidade de tesouraria.

O entendimento das fases ou estágios pelos quais atravessam as receitas públicas, no entanto, não é suficiente para que seus registros contábeis permitam uma visualização e um entendimento claros de sua execução, pois, como a Lei nº 4.320/1964 indica que as receitas serão reconhecidas pela ótica de caixa, o entendimento primário é que somente ao serem recolhidas, elas estarão disponíveis e, portanto, no caixa.

Contudo, ao ser realizado, por exemplo, o pagamento de um tributo por um contribuinte (arrecadação), é imediatamente reconhecido pelo sistema bancário do agente financeiro arrecadador (bancos comerciais) como

recurso de origem pública, tendo de ser repassado para as contas públicas no estágio subsequente, ou seja, o recolhimento.

Conclui-se, com isso, que a contabilidade pública reconhece as receitas como efetivamente públicas pela ótica de arrecadação que antecede o ingresso dos recursos no caixa único do Tesouro. As únicas exceções eram as receitas diretamente arrecadadas que, quando se utilizavam da sistemática do depósito direto na conta única, até 2004, eram registradas sob a estrita ótica de caixa, ou seja, no momento do recolhimento. Com a implantação da GRU, estas também passaram a ser contabilizadas pela data de arrecadação em respeito ao artigo 35 da Lei nº 4.320/64.

Uma vez reconhecidas as receitas e disponível o numerário na conta pública para uso, iniciam-se os pagamentos correspondentes às despesas que serão objeto do estudo a seguir.

Despesa pública

As reflexões sobre despesas públicas no Brasil possuem uma abrangência ampla, que vai desde sua contabilização até o atendimento das demandas por meio do objeto de gasto do setor público para garantia dos interesses sociais.

Definir despesa pública circunstancialmente não é suficiente para compreender sua relevância para a gestão pública e para a sociedade que a acompanha por intermédio dos mecanismos de transparência do setor público.

Entendida como uma obrigação de desembolso financeiro por parte dos cofres públicos, com o objetivo de financiar as ações do governo, a despesa tem sido alvo de discussões relacionadas principalmente à qualidade do gasto público em diferentes esferas.

Define-se como despesa pública o conjunto de “dispêndios do Estado” ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos. Nesse sentido, a despesa é parte do orçamento, ou seja, aquela em que se encontram classificadas todas as autorizações para gastos com as várias atribuições e funções governamentais. Em outras palavras, as despesas públicas formam o complexo da distribuição e emprego das receitas para custeio de diferentes setores da administração. (NUNES et al., 2002)

Em princípio, para compreendermos a sistemática da despesa pública, é necessária uma análise da dialética custeio-investimento. Neste sentido,

tornam-se importantes as seguintes questões: 1. A despesa contratada é coerente e consistente no tempo com as necessidades de investimento realizado pelo setor público?; 2. A relação entre o custeio das despesas públicas e volume de receitas arrecadadas é equilibrada?

Para responder a estas e outras questões, poderíamos divagar entre muitas argumentações que no enfoque político poderiam ser derrubadas de modo contundente. Não obstante, ao apresentarmos dados estatísticos, historicamente apurados, somos capazes de surpreender os mais céticos com uma relação desfavorável entre custeio e investimento que, até mesmo no enfoque político, seria injustificável.

O gráfico a seguir apresenta a relação inversamente proporcional entre o volume de gastos realizado pelo setor público no período entre 1968 e 2008 (aproximadamente 40 anos) e a carga tributária aplicada em igual período.

É perceptível o agravamento do quadro se concentrarmos nossa atenção no período que vai de 1998 a 2008, no qual encontraremos um ápice de 35% de carga tributária contra 1,6% de investimentos públicos relativos ao PIB, o que denota uma relação desfavorável do ponto de vista social.

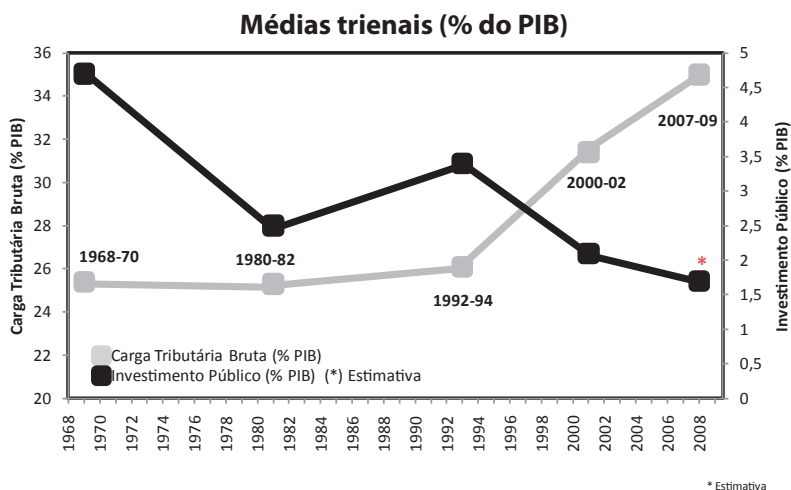


Gráfico 1 – Carga tributária bruta e investimento público

Fonte: IBGE, IPEA – Elaboração: Ideias Consultoria

Porém, a constatação da redução do volume de investimentos não é sinônimo da queda do volume de gastos públicos, pelo contrário. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, os gastos passaram de 22% em 1968

para 40% do PIB em 1993. Um aumento de quase 100% que comprova que maior quantidade de gastos não necessariamente representa a melhoria da qualidade do serviço, diversamente, sinaliza um aumento da ineficiência do setor público.

Para alcançar a tão almejada eficiência na realização da despesa pública, é necessário conhecer alguns parâmetros essenciais técnicos que permitam não só sua gerência e execução adequada, mas também um controle quantitativo e qualitativo do gasto pelos agentes públicos e cidadãos.

Classificação das despesas

Para melhor ilustrar a despesa, vamos tomar por base sua classificação de acordo com os seguintes critérios:

- Institucional – Corresponde aos órgãos e às unidades orçamentárias que constituem o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias.
- Funcional – Composto de um rol de funções e subfunções prefixadas (Portaria nº 42/99), servirá como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental, nas três esferas. Trata-se de classificação independente dos programas.
- Programática – Composta por programas que articulam um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado no PPA (cada ente levanta os seus programas), visando à solução de um problema ou atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade (projeto, atividade e operações especiais).
- Natureza da despesa – Indica os meios necessários à consecução dos objetivos programados por cada órgão. Analisa os efeitos dos gastos públicos sobre a economia em termos globais – reflexo patrimonial. Divide-se em categoria econômica, grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação e elemento de despesa.

Inclusa na natureza da despesa, a categoria econômica, representada pelas despesas correntes e despesas de capital, aponta se os gastos têm o propósito de manutenção das atividades governamentais, por exemplo, como é o caso das despesas correntes, ou se os dispêndios destinam-se a investimentos realizados pelo setor público, como é o caso das despesas de capital.

Para particularizar a categorização, o grupo de despesa identifica o agrupamento de gastos com maior grau de afinidade de natureza contábil,

como no caso dos gastos com pessoal e os gastos com material de expediente para as organizações públicas, que, por se tratarem de despesas realizadas com determinado grau de regularidade e por sua destinação estar vinculada à manutenção do aparelho do Estado, encontram-se nas despesas de custeio.

Seguindo a classificação, a modalidade de aplicação sugere o responsável pela aplicação dos recursos para atendimento da demanda ou para a realização da atividade/projeto.

Como o princípio orçamentário da especificação determina que as despesas devem ser qualificadas no maior nível de desagregação, ou seja, com a maior riqueza possível de detalhes, que possibilite a compreensão por parte de todos os possíveis usuários das informações, sua classificação deve ser clara e detalhada até no nível do elemento da despesa, que corresponde ao menor nível de detalhamento na Lei de Orçamento.

A adequada compreensão dos critérios técnicos de classificação, bem como de seus desdobramentos, permite, além do enquadramento contábil lógico da despesa a ser realizada, a crítica adequada de sua real utilidade com a geração de informações e subsídios para a tomada de decisão eficaz sobre quantidade e qualidade da despesa a executar.

Vamos conhecer agora os estágios ou etapas a que serão submetidas tais despesas.

Fases de execução da despesa

Independentemente da qualificação recebida, a despesa, segundo a Lei nº 4.320/1964, deve obedecer às seguintes etapas em sua execução no decorrer do exercício financeiro:

- a) Empenho
- b) Liquidação
- c) Pagamento

A) Empenho

O empenho é a primeira fase da despesa e pode ser conceituado conforme prescreve o art. 58 da Lei nº 4.320/64: “o empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.

O empenho é prévio, ou seja, precede a realização da despesa e está restrito ao limite do crédito orçamentário, como preceitua o art. 59 da Lei nº 4.320:

“O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos”. Além disso, é vedada a realização de despesa sem prévio empenho (veja art. 60 da Lei nº 4.320/64). A emissão do empenho abate o seu valor da dotação orçamentária, tornando a quantia empenhada indisponível para nova aplicação.

O empenho pode ser:

- Ordinário – Quando se tratar de despesa de valor determinado e que seu pagamento deva ocorrer de uma só vez;
- Estimativo – Quando se tratar de despesa cujo montante não se possa determinar, tais como: serviços de telefone, água e energia elétrica, aquisição de combustíveis e lubrificantes, reprodução de documentos, diárias e gratificações;
- Global – Quando se tratar de despesa contratual e outras de valor determinado, sujeitas a parcelamento, como, via de regra, os compromissos decorrentes de aluguel de imóveis e de equipamentos, serviços de terceiros, vencimentos, salários, proventos e pensões, inclusive as obrigações patronais decorrentes.

B) Liquidação

O ato de liquidação tem por finalidade verificar o direito do credor ou entidade beneficiária de perceber o valor relativo à despesa, após comprovação, por meio da conclusão da prestação do serviço ou do fornecimento do bem, acompanhado de documento fiscal, do cumprimento das obrigações que constituem objeto da contratação pelo empenho.

O objetivo desta fase é identificar a origem e a natureza do que deve ser pago, o valor exato a pagar e a quem se destina o pagamento, para que a obrigação com a fazenda seja totalmente extinta.

C) Pagamento

O pagamento de uma despesa figura como a última fase da despesa e consiste na efetiva entrega do numerário ao credor da gestão pública.

Segundo a legislação, deve ser realizado no prazo máximo de 10 dias úteis, contados a partir da data de liquidação, etapa anteriormente citada. Sua autorização é de competência do ordenador de despesa, atribuição que tem caráter delegável.

Em observância à Lei nº 4.320/64, deverá ser processado por meio de documento de crédito denominado ordem bancária devidamente assinado e datado pelo responsável pela unidade, o então ordenador de despesa, ou pela pessoa a quem este delegar a função.

No entanto, em virtude da indisponibilidade de recursos ou por qualquer outro motivo que impeça sua liquidação, algumas despesas, por ocasião do encerramento do exercício, poderão não ter o regular pagamento efetuado dentro do período de contratação. Caso isso ocorra, a despesa será contabilmente classificada como restos a pagar, devendo ser quitada no exercício financeiro subsequente.

Os restos a pagar classificam-se em duas categorias:

- Restos a pagar processados – que caracterizam despesas liquidadas e não pagas dentro do exercício de contratação;
- Restos a pagar não processados – que são as despesas não liquidadas e, conseqüentemente, não pagas no exercício de correspondência.

De acordo com a STN, a evolução das despesas também pode ser percebida ao se ponderar os restos a pagar contabilizados. De acordo com as estatísticas desta secretaria, enquanto no ano 2000 os restos a pagar processados eram de aproximadamente 3 (três) bilhões, em 2009 tivemos uma elevação para expressivos 21 (vinte e um) bilhões de reais. A preocupação com esse tipo de despesa é que no exercício financeiro em que é registrada, já se classifica como dívida pública, passando a integrar obrigações em circulação em seu exercício de correspondência. Esta dívida com restos a pagar é registrada como dívida flutuante, ou seja, relativa aos contratos para pagamento em até um exercício financeiro.

Entretanto, caso não sejam quitadas, as dívidas então classificadas como restos a pagar, no próximo exercício serão reclassificadas como despesas de exercícios anteriores, passando a integrar a dívida fundada da administração pública que corresponde aos contratos e operações de créditos que ultrapassam um exercício financeiro.

Estas despesas estarão sujeitas ao reconhecimento da autoridade competente, o ordenador de despesas, e devem ser pagas à conta da do-

tação própria, respeitada a classificação estabelecida conforme critério de categoria econômica.

Conclusão

A dinâmica de planejamento e execução orçamentária sofreu alterações significativas nas últimas décadas, principalmente quando se trata das metodologias aplicadas ao processo e à flexibilidade e autonomia de gestão, atribuída aos gestores tanto no nível micro quanto no nível macro organizacional.

A tendência de descentralização dos recursos, ou seja, do fortalecimento das instâncias locais e transferência dos recursos para serem geridos e executados onde os processos acontecem, acentuou sobremaneira a necessidade de aplicação das mudanças no processo e nos sistemas de gestão do orçamento público.

Desse modo, a percepção de que possa haver alguma contradição entre orçamento governamental e flexibilidade, decisões políticas e capacidade técnica, parte de um pressuposto equivocado de que o controle é eficaz se praticado de forma centralizada, detalhada e sobre os meios de produção.

Esse toque de flexibilidade foi promovido em grande parte pela criação da estrutura programática. Esta classificação tem dois usos básicos: primeiro como um formato para apresentação da informação orçamentária e, segundo, como um quadro dentro do qual as decisões sobre a alocação de recursos serão tomadas. Uma estrutura programática pode ser desenhada para qualquer organização, inclusive hospitais, escolas e universidades, fundações sem fins lucrativos e firmas comerciais.

Por outro lado, a geração desta classificação não exige os gestores do conhecimento e domínio dos referenciais legais, técnicos e gerenciais que viabilizam um planejamento e orçamentação capaz de promover melhores decisões – escolhas que são diferentes e que aperfeiçoam a alocação de recursos, tanto no âmbito do governo quanto entre o governo, a economia e toda a sociedade.

Referências

AFONSO, José Roberto; ARAÚJO, Erika Amorim. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, n. 4, p. 35-55, 2000.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16. ed. revista e atualizada por Dejalma de Campos. São Paulo: Forense, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. art. 165§5º; art. 84 XXIII. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento (MTO-02)*. Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=51&sub=129&sec=8>>. Acesso em: 22 maio 2011.

CAVALCANTI, Bianor S. *O gerente equalizador: estratégias de gestão no setor público*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

COSTA, Daniela Corrêa da et al. *Glossário de planejamento, orçamento e gestão*. Cuiabá: Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso, 2010.

DROR, Yehezkel. *A capacidade para governar: informe ao Clube de Roma*. [S. l.]: FUNDAP, 1999.

DUPAS, Gilberto. *Tensões contemporâneas entre o público e o privado*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

FERLIE, Ewan et al. *A nova administração pública em ação*. Brasília: Editora UnB; ENAP, 1999.

FUKUYAMA, Francis. *Construção de estados: governo e organização no século XXI*. Rio de Janeiro: Rocco, 2004.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Claudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

GNISCI, Eduardo. *Roteiro de administração financeira e orçamentária*. Brasília: Fortium, 2008.

_____. *Roteiro de administração pública*. Brasília: Fortium, 2007.

JUND, Sérgio. *Administração, orçamento e contabilidade pública*. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

MACHADO JÚNIOR, J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada: com a introdução de comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal* 30. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

MARTINS, Paulo Emílio; PIERANTE, Octavio P. *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

MOORE, Mark H. *Criando valor público: gestão estratégica no governo*. Rio de Janeiro: Uniletras; Brasília: ENAP, 2000.

MOTTA, Paulo Roberto. *Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser*. Rio de Janeiro: Record, 1991.

NUNES, Selene Perez et al. *Manual de treinamento*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo*. [S. l.]: MH Comunicação, 1994.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Org.). *Contribuintes e cidadãos: compreendendo o orçamento federal*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

_____. *Orçamento e a transição de poder*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

_____. *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados: quando o estado se compromete*. Brasília: ENAP, 2001.

WILDAVSKY, Aaron; CAIDEN, Naomi. *The New Politics of the Budgetary Process*. [S. l.]: Longman, 1997.

Artigos

ABRUCIO, F. L. Reforma do estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista de Administração Pública*, v. 39, n. 2, p. 401-420, 2005.

BARZELAY, Michael; SHVETS, Evgenia Improvisando as práticas de planejamento estratégico centrado em projetos e sua implementação: o caso do Brasil em Ação. *Revista de Administração Pública*, v. 39, n. 3, p. 753-796, maio/jun. 2005.

CAMPOS, Anna M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português"? *Revista de Administração Pública*, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CUNHA, Armando. Os desafios do estado, da governança e da gestão orçamental. In: DIÁLOGO BRASIL ARGENTINA SOBRE GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, 2007.

_____. Uma experiência de reforma administrativa no nível municipal de governo: projeto piloto na Prefeitura de Curitiba. *Revista de Administração Pública*, v. 36, p. 981-1008, nov./dez. 2002.

_____. *Gestão para resultados no setor público*. Curitiba, 1998. Palestra proferida no Seminário "Como se Governa Curitiba", organizado pelo Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP). Resenha.

_____. *As funções do orçamento nas organizações*. Rio de Janeiro: EBAP/FGV/CIPAD, 1999.

_____. *O ciclo orçamentário: comentários sobre alguns aspectos cruciais*. Rio de Janeiro: EBAP/FGV/CIPAD, 1994.

_____. *Os elementos básicos componentes de um sistema orçamentário moderno*. Rio de Janeiro: EBAP/FGV/CIPAD, 1994.

_____. *Notas sobre o que é uma estrutura de programação para alocação de recursos*. Rio de Janeiro: EBAP/FGV/CIPAD, 1994.

_____. *As tentativas de racionalização dos gastos públicos*. Rio de Janeiro: EBAP/FGV/CIPAD, 1994.

FONTENELE, Alysson Maia. O orçamento público no Brasil: uma visão geral. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 62, 1 fev. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/3738>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Em busca do orçamento perdido: os primeiros rugidos. *Inteligência*, p. 64-72, jul./set. 2001.

_____. Em busca do orçamento perdido II: o fisiologismo, se subiu, ninguém sabe, ninguém viu. *Inteligência*, p. 60-72, out./dez. 2001.

_____. Em busca do orçamento perdido III: últimas mordidas. *Inteligência*, p. 146-156, jan./mar. 2002.

Resumo de aspectos mais relevantes

- Constitucionalmente, o instrumento de planejamento, o *Plano Plurianual* – PPA, será destinado às ações de médio e longo prazo e deverá coincidir com a duração de um mandato do chefe do Executivo; o *Orçamento Anual* discriminará os gastos de um exercício financeiro; e a *Lei de Diretrizes Orçamentárias* – LDO, que tem o propósito de vinculação, promoverá um ajuste entre aqueles dois instrumentos;
- Conceitualmente, Orçamento Público é um documento legal contendo a previsão de receitas e a estimativa de despesas; este documento deve ser realizado por um governo em um determinado exercício;
- Os princípios básicos que devem ser seguidos para elaboração e controle dos Orçamentos Públicos são chamados de princípios orçamentários (Unidade, Universalidade, Anualidade, Equilíbrio, Exclusividade, Especificação, Publicidade, Legalidade, Clareza, Não afetação da Receita e Orçamento-Bruto);
- O Plano Plurianual é a lei de maior alcance no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do governo, para um período de quatro anos. De forma regionalizada, dispõe sobre as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada;
- A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem por objetivo selecionar as prioridades entre as metas estabelecidas no PPA e orientar a elaboração do Orçamento Geral da União, que será executado no

exercício seguinte, bem como dispor sobre as alterações na legislação tributária e o estabelecimento da política de aplicação das agências financeiras de fomento;

- Com base na LDO, o Poder Executivo elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, com a participação dos Ministérios (órgãos setoriais) e das unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário;
- A LOA compreenderá três orçamentos: Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Empresas Estatais;
- Os Créditos Adicionais permitem o reforço e a abertura de novas dotações para ajustar o orçamento aos objetivos a serem atingidos pelo governo, que nada mais são do que as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária Anual. São créditos adicionais: suplementares, especiais e extraordinários;
- São formas de movimentação de créditos: provisão e destaque;
- São formas de movimentação de recursos: repasse e sub-repasse;
- “É um conjunto de ingressos financeiros com fonte e fatos geradores próprios e permanentes oriundos da ação e de atributos inerentes à instituição e que, integrando o patrimônio, na qualidade de elemento novo, produz-lhe acréscimos, sem contudo gerar obrigações, reservas ou reinvidicações de terceiros.” (Receita J. Teixeira Machado);
- As receitas são classificadas de acordo com a categoria econômica em receitas correntes e de capital;
- São estágios da receita: previsão, lançamento, cobrança, arrecadação e recolhimento;
- “Define-se como despesa pública o conjunto de ‘dispêndios do Estado’ ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos. Nesse sentido, a despesa é parte do orçamento, ou seja, aquela em que se encontram classificadas todas as autorizações para gastos com as várias atribuições e funções governamentais. Em outras palavras, as despesa públicas formam o complexo da distribuição e emprego das receitas para custeio de diferentes setores da administração.” (NUNES et al., 2002);
- As despesas são classificadas pelos níveis: institucional, funcional, programático e por natureza da despesa;

- A natureza da despesa desdobra-se em: categoria econômica, grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação e elemento de despesa;
- São fases de execução da despesa: empenho, liquidação e pagamento;
- Os restos a pagar constituem despesas contratadas e não pagas no exercício de sua contratação. São classificados como processados e não processados;
- As despesas de exercícios anteriores são as dívidas sujeitas ao reconhecimento da autoridade competente, resultantes de compromisso gerado em exercício financeiro anterior àquele em que deva ocorrer o pagamento.

CAPÍTULO 5

INTRODUÇÃO À GESTÃO DE PESSOAS

Sidnei Rocha de Oliveira

Gestão de pessoas na Universidade: uma relação compartilhada

O objetivo deste capítulo é apresentar os principais aspectos da gestão de pessoas no setor público, mostrando seus papéis (estratégico, técnico e político) e como estes se desdobram nas atividades de linha. Para isso, parte-se do conceito de gestão de pessoas, apresentação dos três diferentes papéis da gestão de pessoas nas organizações e a distinção entre funções de apoio e linha. A seguir são apresentadas as principais atividades de gestão de pessoas: movimentação, compensação e manutenção de pessoas. Em cada uma dessas atividades serão discutidos os diferentes papéis que caracterizam a atuação do gestor público.

Conceito e objetivos da gestão de pessoas

A gestão de pessoas pode ser entendida como uma função gerencial que visa à integração e cooperação dos indivíduos que participam de determinada organização para o alcance dos objetivos desta e de suas expectativas pessoais. A gestão de pessoas é responsável pela manutenção de uma organização produtiva e eficiente por meio da mobilização dos indivíduos que integram sua força de trabalho.

Assim, são objetivos da gestão de pessoas:

- auxiliar a organização a alcançar seus objetivos, tornando sua missão concreta e estimulando o crescimento por meio do alcance das metas estabelecidas;
- deixar claras a estratégia da organização e as políticas de gestão de pessoas;¹

¹ Política de recursos humanos são as diretrizes que orientam a gestão de pessoas nas organizações.

- permitir que a organização seja competitiva por meio da melhor alocação de pessoal;
- manter as pessoas preparadas e estimuladas para desempenhar as atividades para as quais foram selecionadas;
- proporcionar um ambiente que permita qualidade de vida e satisfação na organização;
- selecionar e reter os talentos da organização;
- zelar pela ética e respeito no ambiente organizacional.

Para alcançar tais objetivos, a área de gestão de pessoas desempenha várias funções que são tanto responsabilidade da área específica que desenvolve os programas da organização quanto dos gestores de cada setor. Estas funções abarcam principalmente a movimentação, a motivação e a compensação das pessoas que integram a organização e são desempenhadas em diferentes níveis ou dimensões, que serão explorados na seção seguinte.

Níveis de atuação da gestão de pessoas

A gestão de pessoas é ao mesmo tempo uma responsabilidade de linha de cada pessoa que exerce função de gestão e uma função de apoio oferecida a cada gerente pelo setor de recursos humanos ou gestão de pessoas da organização.

O setor de gestão de pessoas é responsável pelo *suporte* nas atividades dos demais gestores. Para tanto, devem estabelecer políticas que orientem as metas da organização na seleção de pessoal, remuneração e benefícios,² avaliação de desempenho e planejamento de carreira. Esta área deve orientar o trabalho dos gestores para que estes desenvolvam suas atividades baseadas nos planos estabelecidos pela organização, tendo como direcionamento criar oportunidades de desenvolvimento para as pessoas na empresa.

Esta área é responsável por identificar as necessidades futuras de pessoal da organização, apresentar a organização aos novatos e ajudá-los a se ajustarem mais tranquilamente; realizar capacitações possibilitando que o servidor³ mantenha e/ou melhore seu desempenho; avaliar como estão sendo alcançados os objetivos estabelecidos pelos gestores e subordinados e propor melhorias; gerenciar as mudanças, desenvolver capital humano e estabelecer plano de prevenção e de correção de eventuais riscos no

² No caso do setor público, a remuneração e os benefícios são definidos numa esfera superior, estando vinculados às orientações do governo.

³ O termo funcionário é utilizado de modo mais abrangente, sendo aplicado tanto para o setor público quanto privado. Quando o texto se refere especificamente à área pública, utiliza-se o termo servidor.

ambiente de trabalho; fazer pesquisas de avaliação de clima e estimular o desenvolvimento de um clima agradável em toda a organização; propiciar a construção de conhecimentos, utilização e desenvolvimento de habilidades por meio de experiências que assegurem pôr em prática capacidades superiores, capazes de fortalecer os laços com a organização e criar a expectativa de formar uma carreira na organização.

A gestão de pessoas também é responsabilidade de cada gestor, pois são estes que trabalham diretamente com as equipes. O gestor deve conhecer e transmitir as políticas da organização, orientando sobre os processos de treinamento, avaliação de desempenho e carreira. É importante que seja reconhecido como líder de seu grupo, estimulando sua equipe para o alcance dos objetivos organizacionais. Para isso, deve prover os recursos necessários, direcionar os esforços do grupo e fazer o monitoramento dos resultados objetivos alcançados. Todos aqueles que desempenham cargos de gestão assumem a responsabilidade para o desenvolvimento da estratégia da organização. São eles que identificam e desenvolvem talentos e estimulam em seu setor, e em toda a empresa, a capacidade de adaptação às diferentes condições de trabalho, mostrando para os seus servidores qual é seu papel na estratégia da empresa para que se comprometam com a busca dos objetivos organizacionais.

Todo gestor na organização deve agir profissionalmente, orientando-se pelos resultados tangíveis de suas atividades, em vez de ficar satisfeito apenas com a realização de tarefas. Devem analisar constantemente suas atividades e de seus subordinados, avaliando como agregam valor ao serviço que estão prestando.

Assim, é fundamental que tanto a área específica quanto os gestores individualmente busquem desenvolver suas atividades orientadas para o alcance dos objetivos da organização e para o desenvolvimento de seus subordinados. Dessa forma, a organização cresce de modo integrado, oferecendo um serviço de qualidade.

Dimensões da gestão de pessoas

A gestão de pessoas é desempenhada em diferentes níveis, envolvendo desde tarefas mais burocráticas, como o controle de documentos necessários para contratação e demissão, até aspectos estratégicos que orientam a organização. Para melhor entender o todo desta atividade, costuma-se organizar as atividades de gestão de pessoas em três dimensões: estratégica, técnica e política.

Seguindo a *dimensão estratégica*, todos os envolvidos no processo de gestão de pessoas (tanto setor quanto gestores) precisam primeiramente fazer com que todas as políticas de pessoal estejam relacionadas com os objetivos organizacionais. Cada atividade realizada deve estar relacionada com o posicionamento e o plano estabelecido para a organização. Torna-se necessária uma visão de longo prazo e o desenvolvimento de práticas mais sofisticadas de estímulo e manutenção dos trabalhadores na organização. A organização deixa de guiar-se apenas para o suprimento e alocação de pessoal e passa a orientar-se para a continuidade dos processos, buscando desenvolver as pessoas que farão parte das organizações do futuro.

No caso das organizações públicas, em alguns casos, a falta de uma orientação estratégica ou a mudança repentina de acordo com orientações políticas é um desafio adicional no desenvolvimento de uma área de gestão de pessoas voltada para o desenvolvimento dos servidores no longo prazo. Nas universidades, dada a coexistência de três áreas distintas (ensino, pesquisa e extensão), podem haver orientações estratégicas que priorizem segmentos diferentes em cada departamento, sendo fundamental que os órgãos da gestão central da universidade estabeleçam e divulguem qual será o posicionamento da instituição no cenário nacional e internacional e pautem neste plano os critérios para alocação de vagas, função e nível requeridos para concurso e política de desenvolvimento de pessoas. Além disso, a estratégia adotada pelas universidades deve seguir o direcionamento estabelecido nas políticas nacionais para o setor. A adoção de uma estratégia oposta ou não relacionada com a proposta do governo pode trazer grande prejuízo para a instituição.

Na *dimensão técnica* da gestão de pessoas, temos as atividades rotineiras, ligadas ao cumprimento de requisitos legais. Se na dimensão estratégica temos a necessidade de pensar o posicionamento da instituição no longo prazo e os caminhos para alcançá-lo, aqui é preciso pôr em prática as tarefas operacionais necessárias, tais como o preenchimento dos formulários requeridos, a observação aos requisitos legais que orientam aquele processo e a proposta de melhorias nas atividades desenvolvidas. Em algumas organizações cabe também à área de recursos humanos o mapeamento dos processos organizacionais, estabelecendo uma relação entre a estrutura e o funcionamento das atividades. As atividades técnicas são fundamentais para o funcionamento da empresa, pois asseguram a base em que se concretizarão os objetivos.

Ainda dentro da dimensão técnica, um aspecto fundamental, quando se trata de gestão pública, é a observação das orientações legais. No Brasil, o vínculo do trabalhador deve seguir algumas das formas contratuais previstas em lei (contrato por tempo indeterminado, contrato temporário, contrato por

tempo determinado, subcontratado, estágio etc.). Cada contrato estabelece uma forma de relação entre trabalhador e empregador, assegurando benefícios obrigatórios (férias, 13º salário, vale-transporte, vale-alimentação, exames periódicos etc.) de acordo com o contrato firmado. Ainda como função legal, os gestores de recursos humanos devem estar em contato constante com os sindicatos, acompanhando as reivindicações e negociando acordos que conciliem os interesses da organização e dos servidores.

Na *dimensão política*, temos no centro as relações entre indivíduos, grupos, organização e sociedade. Dessa forma, são pontos centrais a cultura organizacional, as relações de poder e os conflitos inerentes aos relacionamentos humanos. Nessa dimensão, cabe à área de gestão de pessoas arbitrar e integrar os interesses desses diferentes níveis, sendo que a ação gerencial centra-se entre a racionalidade e a ética, atuando em decisões que buscam atender a partilha de poder entre os grupos que compõem cada organização, bem como os interesses da sociedade na qual a empresa está inserida. Nesta abordagem, considera-se a interferência de características individuais, a ação dos grupos e elementos culturais nos processos de recrutamento e seleção, avaliação de desempenho, promoções e expectativas de carreira na organização.

Essas diferentes dimensões mostram compreensões distintas do ser humano, das relações sociais e da organização, porém precisam ser articuladas de modo complementar às necessidades da gestão de pessoas. A organização dos aspectos técnicos possibilita uma melhor estruturação das tarefas e o estabelecimento dos fluxos de processos da área. A abordagem estratégica permite que todas as práticas da área de gestão de pessoas contribuam para o alcance dos objetivos estratégicos estabelecidos pela alta gerência. A dimensão política permite conhecer tanto aspectos gerais quanto temporais da organização. Nos gerais, temos as características que compõem a cultura organizacional, ou seja, os valores, as crenças, as orientações implícitas e as práticas de tomada de decisão, o modo de agir na instituição. No que se refere aos aspectos específicos, temos a motivação e a satisfação com o trabalho e atividades desempenhadas, que podem ser avaliadas por meio das pesquisas de clima organizacional.

Essas três dimensões integram todas as funções desempenhadas pela área de recursos humanos e serão exploradas na próxima seção.

Movimentação de pessoas

As atividades de movimentação de pessoas dizem respeito a todos os processos que envolvem o provimento e a escolha dos profissionais que irão

integrar a organização, progressões internas e desligamento (demissão ou aposentadoria) da força de trabalho.

Recrutamento e seleção

O processo de *recrutamento* tem por objetivo buscar talentos interna ou externamente para fazer parte do processo de seleção. O recrutamento se inicia com a identificação da necessidade de uma contratação e a abertura de uma vaga. Na área pública este processo requer a autorização para concurso e provimento de vagas e os cargos a serem abertos para concurso costumam ter uma descrição mais ampla para atender à necessidade de diferentes setores.

Enquanto na iniciativa privada o processo de recrutamento pode ser diverso, composto por meios externos (anúncio em jornal, agências de recrutamento, escolas e universidades, banco de dados de candidatos de outros processos seletivos, sindicatos e associações de classe, indicações, intercâmbio entre empresas, anúncios em sites) ou interno (divulgação em cartazes e intranet) e segue a necessidade do surgimento das vagas, no setor público, este processo normalmente é integrado na realização de concursos públicos para um grande número de vagas. Assim, a principal forma de recrutamento é externa, e ocorre por meio da divulgação do edital no Diário Oficial.

O processo de *seleção de pessoal* é uma atividade que busca escolher, por meio de metodologia específica, candidatos recebidos pelo setor de recrutamento para atendimento das necessidades internas da organização. Por meio desse processo, busca-se encontrar candidatos com as características esperadas para o pleno desempenho da atividade para a qual está se candidatando. Dessa forma, pode-se dizer que é um processo que busca aproximar as características que o cargo exige do conjunto de características que cada candidato possui para desempenhar suas tarefas.

No setor privado, são utilizadas diferentes técnicas (análise de currículo, testes específicos, dinâmicas de grupo, testes psicológicos etc). Nessas práticas estão presentes tanto aspectos objetivos (notas de avaliações, comprovações do currículo) quanto subjetivos (empatia entre entrevistador e candidato, avaliação de dinâmicas de grupo). No setor público, predominam avaliações objetivas que valorizam aspectos meritocráticos, como o desempenho em provas de conhecimentos, provas físicas e avaliação de títulos.

A dimensão técnica do processo de recrutamento e seleção no setor público é orientada por aspectos legais, tanto aqueles manifestados nas

leis governamentais, quanto nos processos necessários estabelecidos no interior de cada organização. Esta ênfase legal faz com que tais processos sejam mais objetivos e valorizem a meritocracia, reduzindo o limite para a subjetividade e permitindo que o candidato escolhido seja o mais apto segundo os critérios estabelecidos (conhecimentos, capacidade física, titulação etc.). Esta pode ser uma vantagem, pois permite o acesso de todos aqueles que possuem as características requisitadas. No entanto, praticamente elimina aspectos subjetivos, como a motivação para desempenhar aquelas atividades, identificação com a cultura organizacional e os objetivos do candidato.

A eliminação desses elementos pode comprometer aspectos relacionados às dimensões estratégica e política. Ao selecionar um candidato exclusivamente por seu conhecimento, sem considerar seu potencial, ou alguém com pouca motivação para aquela função, pode-se optar por um candidato pouco interessado no cargo ou sem comprometimento com os objetivos da organização. Tomando por exemplo a universidade, o candidato que ingressa deve antes de tudo ter um compromisso com a educação nacional, pois este é o objetivo principal dessa organização. Aquele que opta por esta carreira visando apenas o salário ou o *status* pode dar uma contribuição menor pela falta de comprometimento com a organização.

Quanto à dimensão política, a seleção por concurso elimina a possibilidade de avaliar a aderência do candidato à cultura da organização. Dessa forma, pessoas com valores, crenças e objetivos díspares podem vir a compor o quadro funcional da organização, podendo se frustrar por uma falsa expectativa ou utilizar a vaga apenas como fonte de renda, sem se comprometer com a instituição.

Assim, é importante ter em mente que a seleção que toma por base a meritocracia permite o acesso universal e a escolha dos melhores candidatos segundo os aspectos estabelecidos. No entanto, estes podem não estar estimulados para aquela função ou podem não se integrar na cultura da organização.

Promoção⁴/Progressão

A promoção refere-se às movimentações, normalmente verticais, que ocorrem na organização, e podem ser acompanhadas de aumentos salariais.

⁴ O termo promoção é empregado na gestão de pessoas para designar as movimentações verticais. No entanto, segundo a Constituição, a promoção não é possível no setor público. Dessa forma, quando se utiliza o termo promoção é para uma orientação geral. Quando nos referirmos ao setor público, o termo é progressão.

Pode ser também considerada uma promoção qualquer movimentação horizontal (alterações de nível), que muitas vezes representam aumento salarial.

No setor público, por muito tempo as progressões horizontais foram ligadas ao tempo de trabalho. Num segundo momento, o foco esteve nas capacitações, como se observa nos novos modelos de gestão, que têm buscado integrar a formação continuada por meio das formações e a avaliação dos resultados alcançados como critério para progressão. No caso dos técnicos, merece destaque a Lei 11.091:

Art. 10. O desenvolvimento do servidor na carreira dar-se-á, exclusivamente, pela mudança de nível de capacitação e de padrão de vencimento mediante, respectivamente, Progressão por Capacitação Profissional ou Progressão por Mérito Profissional.

§ 1º Progressão por Capacitação Profissional é a mudança de nível de capacitação, no mesmo cargo e nível de classificação, decorrente da obtenção pelo servidor de certificação em Programa de capacitação, compatível com o cargo ocupado, o ambiente organizacional e a carga horária mínima exigida, respeitado o interstício de 18 (dezoito) meses, nos termos da tabela constante do Anexo III desta Lei.

§ 2º Progressão por Mérito Profissional é a mudança para o padrão de vencimento imediatamente subsequente, a cada 2 (dois) anos de efetivo exercício, desde que o servidor apresente resultado fixado em programa de avaliação de desempenho, observado o respectivo nível de capacitação.

§ 3º O servidor que fizer jus à Progressão por Capacitação Profissional será posicionado no nível de capacitação subsequente, no mesmo nível de classificação, em padrão de vencimento na mesma posição relativa a que ocupava anteriormente, mantida a distância entre o padrão que ocupava e o padrão inicial do novo nível de capacitação.

As movimentações verticais, como as chefias setoriais, podem ser pautadas pelos critérios anteriormente descritos, por traços culturais ou por escolhas pessoais. No caso dos traços culturais, temos algumas instituições (ou setores) em que os cargos de chefia são distribuídos segundo critérios de antiguidade, característica ainda marcante da gestão no setor público. No caso das escolhas pessoais, temos dois traços culturais da sociedade brasileira, a pessoalidade e a cordialidade, que faz com que as escolhas sejam pautadas pela amizade, proximidade e simpatia.

Nas universidades, os cargos com função acadêmica (coordenador de curso, chefe de departamento, diretor de unidade, reitor) são escolhidos por eleição, e esta prática em algumas instituições tem sido utilizada também para os cargos técnicos. No entanto, merece ser destacado que, embora mais democrática e participativa, essa forma de escolha não impede que aspectos pessoais e políticos se sobreponham às competências técnicas dos candidatos.

Estas progressões influenciadas pela cultura e pelos critérios pessoais não podem infringir as orientações legais que norteiam o processo. No entanto, tais escolhas podem comprometer o desempenho da organização dentro da estratégia estabelecida, pois nem sempre a pessoa escolhida é a mais competente para a função.

Desligamento

O *desligamento* refere-se ao momento de afastamento da organização, tanto por demissão quanto por aposentadoria. No setor privado, a demissão pode acontecer tanto por iniciativa do servidor quanto da organização. Normalmente a iniciativa parte do servidor, pela insatisfação com as atividades desempenhadas ou pela perspectiva de uma atividade mais atraente. Por parte da organização, a demissão ocorre devido a reestruturações, encerramento de atividades ou quando o trabalhador apresenta desempenho insatisfatório.

No setor público, a estabilidade surgiu como uma forma de assegurar maior liberdade aos servidores no exercício de sua atividade, bem como dar garantia de continuidade de suas funções quando havia troca de governantes. No entanto, ao longo do tempo foi criada uma cultura de estabilidade no serviço público e muitos servidores, mesmo sem apresentar um bom rendimento, permanecem nos quadros efetivos. Essa “cultura da estabilidade” contribui para uma falsa ideia de que não deve haver desligamento. Dessa forma, muitas vezes o servidor insatisfeito com suas atividades e perspectivas profissionais permanece na função e raramente é desligado, comprometendo tanto o desempenho da organização como o alcance de sua estratégia. No caso das organizações públicas, o descompromisso com a função, mais do que um problema da organização, se reflete no serviço oferecido a todos os usuários.

Atualmente existem três formas de desligamento para os servidores do serviço público: aposentadoria, exoneração e demissão. A aposentadoria é o desligamento quando o servidor atinge idade ou tempo de

serviço para receber o benefício legal. A exoneração acontece a pedido do servidor ou quando este tem nota baixa no estágio probatório. A demissão é uma forma de punição empregada quando o servidor infringe gravemente algum aspecto da legislação que rege seu trabalho.

Valorização de pessoas

Este processo se refere à forma como as pessoas são reconhecidas e tratadas na organização. Nele estão incluídos o treinamento e o desenvolvimento, a remuneração e a avaliação de desempenho. Essas áreas estão diretamente ligadas quando a organização pretende adotar uma postura estratégica voltada para a melhoria contínua e para o alcance de um desempenho superior. A seguir será detalhada cada uma dessas atividades.

Capacitação (treinamento) e desenvolvimento

O *treinamento ou capacitação*⁵ é a aquisição de habilidades, conceitos ou atitudes que melhorem o desempenho atual, ou seja, está focado e orientado para questões concernentes ao desempenho de curto prazo. É a base para a implementação de estratégias, pois permite aprimorar os conhecimentos e experiências que dão à empresa melhor direcionamento para alcançar seus objetivos. A diferença entre treinamento e desenvolvimento está na abrangência de suas ações.

O *desenvolvimento* envolve uma formação profissional mais abrangente, relacionada geralmente à preparação do profissional para ocupações e trabalhos futuros, voltando-se para objetivos de longo prazo. O desenvolvimento permite aperfeiçoar o desempenho profissional por meio da expansão das habilidades, aquisição de conhecimentos e mudança de comportamentos não desejáveis no ambiente organizacional.

Logo no ingresso na organização, a capacitação introdutória de novos servidores objetiva levar seus conhecimentos e habilidades ao nível requerido pela organização para um desempenho satisfatório. O treinamento adicional para os servidores que continuam no emprego lhes permite adquirir conhecimentos e habilidades que os tornarão mais eficientes e capazes de desempenhar cargos em outras áreas ou níveis superiores.

⁵ O termo capacitação é utilizado como sinônimo de treinamento.

Atualmente, com a intensificação do processo de informatização, saber utilizar o computador e diferentes sistemas transforma-se na ferramenta básica para gerar conhecimento novo que permita o ajustamento da organização a uma realidade cada vez mais dinâmica. A tomada de decisão e a exigência crescente para maior efetividade das ações, inclusive de treinamento cujos objetivos seriam preparar para o domínio da tecnologia, aceitação do caráter mutável da realidade organizacional e habilidade de aprender a aprender.

O processo de capacitação – aquisição sistemática de conceitos, conhecimentos, regras ou habilidades que resultem na melhoria da *performance* no trabalho – possui quatro etapas: diagnóstico, planejamento, execução e avaliação.

Quadro 1 – Etapas da elaboração de capacitação

Etapas	Descrição
Diagnóstico	Levantamento e análise que constroem a base para o Plano Anual de Capacitação. Envolve a pesquisa para identificação do conjunto de conhecimentos e habilidades inexistentes nos servidores e necessárias para que tenham um desempenho adequado em sua função. Esta etapa deve ser ampla e focar as áreas decisivas da organização para mostrar quem precisa ser treinado e quais competências devem ser desenvolvidas. Os gestores devem estar sempre atentos aos sinais que podem indicar a falta de capacitação como falta de produtividade e reclamação de clientes.
Planejamento	Projeto e elaboração dos programas de capacitação, com as seguintes etapas: Definição dos objetivos e comportamentos esperados e estabelecimento da necessidade de testes para verificar o conteúdo trabalhado; Análise do tema a ser trabalhado, ou seja, a lista de pontos de aprendizagem para alcançar os objetivos estabelecidos; Definição das táticas de ensino mais adequadas para a capacitação; Esboço do curso para ter uma visão geral e fazer correções; Pré-teste do curso com pessoas que tenham o perfil dos futuros alunos; Revisão do curso para alcançar o nível esperado; Produção e instalação do curso; Estabelecer alguma forma para confirmar se os objetivos foram alcançados.

Execução	Aplicação na prática do que foi planejado para atender as necessidades de aprendizagem levantadas da organização. A escolha a respeito dos métodos de capacitação é fundamental na implementação de um programa de capacitação. No que se refere aos critérios de seleção das metodologias é necessário observar o planejamento estratégico e a cultura vigente na organização para promover seu alinhamento com as iniciativas preestabelecidas do processo de capacitação. Há de se verificar, entre as principais metodologias, aquelas que melhor atendam à realidade da organização considerando finalidade, público-alvo, recursos disponíveis e investimento.
Avaliação	Identificação dos resultados obtidos em comparação com o que foi previamente planejado pela organização. Para que essa etapa consiga cumprir a sua finalidade, todo módulo de treinamento deve ser previamente planejado e programado para que, ao seu término, haja a mensuração dos resultados conseguidos. Os principais pontos a serem considerados na avaliação são: A) A reação dos treinandos com relação ao conteúdo, ao instrutor e às condições em que o treinamento foi apresentado. B) O aprendizado dos participantes por meio da aplicação de testes de conhecimentos e habilidades antes de iniciar o treinamento e após a sua conclusão; C) O comportamento que visa identificar a aplicação efetiva dos princípios aprendidos ao que é exigido no trabalho. D) Os resultados no trabalho por meio da comparação entre as metas organizacionais e as melhorias no período pós-treinamento.

Neste processo devem ser integradas ações de linha e apoio, visto que o diagnóstico parte do mapeamento indicado pelo gestor que atua diretamente com seus servidores e as etapas de planejamento, execução e avaliação ficam sob a responsabilidade do setor de gestão de pessoas.

Quanto mais amplo e de maior prazo, mais difícil é mensurar objetivamente os resultados dos treinamentos. No entanto, a adoção de uma política de desenvolvimento (orientação para formação de pessoas para cargos futuros) é aquela que permite melhor capacitar os servidores de acordo com a estratégia da organização.

No treinamento, estão presentes todas as dimensões da gestão de pessoas. Na dimensão técnica, temos a articulação de uma série de procedimentos entre o setor responsável pelo seu desenvolvimento e aplicação

e os gestores de diferentes unidades. Primeiramente é necessário que os interessados (participantes ou gestores) preencham a solicitação para sua realização. A preparação, aplicação e avaliação são atividades que ficam sob responsabilidade do setor de gestão de pessoas.

Na dimensão estratégica, a capacitação é uma forma de melhor preparar os servidores para os objetivos da organização. Assim, é fundamental que antes de tudo seja definida uma política de treinamento articulada com os objetivos institucionais que integre uma análise contínua e consistente das necessidades de capacitação. A área precisa desenvolver instrumentos que facilitem a identificação de conhecimentos e habilidades que precisam ser desenvolvidos nos servidores dos diferentes setores para propor capacitações que contribuam para a estratégia estabelecida. Para que isto seja possível, é importante que cada gestor também tenha claro o direcionamento da organização e esteja comprometido com o desenvolvimento de pessoal.

Na dimensão política, a área de capacitação é essencial para disseminar os valores e normas na cultura organizacional. No processo inicial, quando o novo servidor passa pelo processo de integração tem o primeiro contato com as formas de agir e pensar esperadas na organização em que ingressa. Os treinamentos seguintes irão reforçar estas orientações, contribuindo para o fortalecimento da cultura interna.

Para tanto, é importante que a área responsável esteja ciente de que no momento do planejamento serão expressas as políticas, diretrizes e ações formais e informais que orientam a organização. Assim, a política de treinamentos precisa ser pensada de forma integrada, estabelecendo uma sequência de capacitações para difundir a cultura da organização e aproximar os servidores da estratégia institucional.

No setor público, alguns fatores dificultam o estabelecimento de programas contínuos de qualificação profissional: a predominância de relações de poder ou informais na instituição, a noção equivocada de que não há tempo para tais atividades (este pode ser inclusive um traço cultural presente nos servidores) e a noção de que o investimento em treinamento representa elevado custo com retorno pouco visível (BERGUE, 2007).

Ao contrário dessa última ressalva, o investimento em capacitação e, principalmente, em desenvolvimento reflete uma estratégia de valorização dos trabalhadores, pois considera que sua permanência na organização é importante para que esta continue crescendo e melhorando seus resultados. Para tanto, as ações de capacitação podem estar integradas com a avaliação de desempenho e remuneração, de modo que os treinamentos busquem suprir necessidades mapeadas durante a avaliação, e seus resultados possam

ser integrados na política de compensação. Essa articulação será trabalhada nas seções seguintes.

Remuneração

De modo geral, a *remuneração* refere-se a todas as formas de pagamento e recompensas aos servidores pelo desempenho de seu trabalho (salário, benefícios, adicionais, viagens etc.). O salário é o rendimento básico recebido após o final do mês em retribuição a um trabalho realizado.

No setor público, segundo a Lei 8.112, capítulo I:

Art. 40. Vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei.

Art. 41. Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei.

§ 1º A remuneração do servidor investido em função ou cargo em comissão será paga na forma prevista no art. 62.

No Brasil, há a limitação do mínimo montante que um trabalhador pode receber se estiver empregado num regime de 40 horas semanais: o salário mínimo. No entanto, esta é uma regra estabelecida apenas para assegurar que não sejam pagos valores inferiores para os trabalhadores com carteira assinada e serve de base para cálculos de rendimento gerais da população: quantos salários uma família recebe, quantos salários seriam necessários para se manter etc. O salário mínimo é uma referência geral adotada no país; diferentes categorias profissionais (advogados, engenheiros, bibliotecários etc.) estabelecem mínimos recomendáveis para aquele grupo de profissionais.

Dentro da remuneração temos compensações diretas e indiretas. As compensações diretas são aquelas pagas a cada empregado na forma de salário, bônus, prêmios e comissões. As compensações indiretas são direitos legais, benefícios ou resultados de acordos coletivos. São exemplos: bônus decorrente de cláusulas da convenção coletiva do trabalho e do plano de benefícios e serviços sociais oferecidos pela organização, férias, gratificações, gorjetas, adicionais (de periculosidade, de insalubridade, adicional noturno, adicional de tempo de serviço etc.), participação nos resultados, horas extraordinárias, serviços e benefícios sociais oferecidos pela organização (como alimentação subsidiada, transporte subsidiado, seguro de vida em grupo etc.).

No setor privado, há diferentes fatores que interferem na formação do salário. Internos à organização destacam-se a política de pagamento da

empresa (adotou remuneração fixa ou variável?, como estrutura seus cargos?, como relaciona a remuneração com avaliação? etc.), o valor relativo do servidor se comparado aos pares e a capacidade de pagar do empregador. Entre os fatores externos podem-se apontar as condições do mercado de trabalho (há muita oferta de profissionais?, qual a situação econômica do país e da região? etc.), salários regionais, custo de vida, acordos coletivos etc.

Essas diferenças internas e externas à organização, aliadas aos desafios de crescimento da atualidade, têm levado as organizações a buscarem formas de tornar a permanência dos servidores atrativa e estimulá-los. Uma das formas frequentes de diferenciação para a manutenção e a valorização dos servidores é a remuneração variável.

No setor público, alguns aspectos da remuneração são significativamente diferentes daqueles encontrados nas empresas privadas. Tais diferenças decorrem tanto de traços da cultura organizacional da esfera pública e das relações de poder existentes no ambiente organizacional, quanto de parâmetros estabelecidos nas esferas constitucional e legal.

Dessa forma, a administração no setor público requer, antes de tudo, que se observem as diretrizes gerais que a orientam e as bases constitucionais, além dos padrões estabelecidos no direito constitucional e administrativo. Toda esta base inicial que precisa ser atendida contribui para uma série de limitações para a implementação de práticas inovadoras de compensação financeira.

Na dimensão técnica das práticas de remuneração no setor público, devem ser considerados primeiramente os aspectos legais que a orientam; nesse caso, destacamos o artigo 39 da Constituição.

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

- I – a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;
- II – os requisitos para a investidura;
- III – as peculiaridades dos cargos.

Ainda na esfera legal, Bergue (2007) destaca a importância da definição da relação entre maior e menor remuneração, que é manifestada no art. 39, § 5º, que busca garantir equilíbrio entre cargos.

§ 5º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI.

Essa “limitação” legal tem por objetivo evitar diferenças de remuneração muito acentuadas, pois salários excessivamente díspares podem interferir no ambiente de trabalho, prejudicando as relações entre servidores. Sobre esse aspecto, merecem destaque as mudanças nos padrões de remuneração que têm sido aplicados aos ingressantes de novos concursos. Estas alterações, que têm por base o equilíbrio das contas públicas e a reorganização da estrutura salarial no longo prazo, fazem com que servidores que ingressaram em diferentes momentos tenham remunerações diferentes, embora realizem as mesmas funções. Essa diferença salarial na atualidade pode ocorrer, visto que os servidores que estão há mais tempo passaram por maior número de cursos de capacitação e avaliações. Independentemente dos critérios meritocráticos envolvidos, diferenças salariais entre os servidores que realizam as mesmas atividades contribuem para a insatisfação no ambiente de trabalho, pois cria uma ideia de diferentes níveis de prestígio profissional para um mesmo cargo.

Deve ser ressaltado que a remuneração também está no plano subjetivo de práticas voltadas para a motivação e o reconhecimento. A realização e a satisfação com a profissão, o *status* social da profissão, a segurança oferecida pelo cargo, o poder por ele investido são alguns dos elementos que podem ser considerados como forma de remuneração. Na área pública, a estabilidade e o *status* dos cargos estão entre os principais elementos de estímulo para o servidor. Porém estes elementos raramente estão ligados à satisfação com as atividades realizadas, ao reconhecimento pelo desempenho e às perspectivas de carreira no longo prazo, o que contribui para a permanência de servidores pouco motivados e sem grandes expectativas nos quadros funcionais da esfera pública.

Uma alternativa para a compensação que valorize o reconhecimento dos profissionais é a avaliação de desempenho integrada com um plano de carreira e a utilização constante de *feedback*, por parte dos gestores, como forma de estimular os servidores e de criar um ambiente de crescimento profissional.

Um dos pontos críticos da remuneração no setor público é a dificuldade de vinculá-la ao desempenho e aos resultados alcançados pelos servidores, o que permitiria a aplicação de remuneração variável. Embora não seja tradicionalmente utilizada, a remuneração variável permite aproximar o desempenho dos objetivos da organização, facilitando o desenvolvimento de sua estratégia. O quadro abaixo sintetiza as vantagens e desvantagens da utilização da remuneração fixa e variável.

Quadro 2 – Vantagens e desvantagens da remuneração fixa

Remuneração	Vantagens	Desvantagens
<i>Fixa</i>	– Padroniza os salários dentro da empresa e facilita a sua administração; – Permite maior objetividade para a distribuição dos salários; – Foca a execução das tarefas e busca eficiência; – Afeta apenas os custos fixos da organização.	– Não apresenta motivação intrínseca, pois todos têm o mesmo rendimento independentemente do desempenho; – Não incentiva a melhoria contínua e a criatividade; – Prende os trabalhadores na rotina; – Remunera as pessoas pelo tempo disponibilizado e não pelo desempenho ou pelo alcance de metas ou resultados.
<i>Variável</i>	– Ajusta a remuneração às características individuais das pessoas; – Funciona como motivação intrínseca, pois torna-se fonte de autorrealização); – Premia o bom desempenho e incentiva o desempenho excepcional; – Foca nos resultados positivos; – Permite uma autoavaliação; – Não produz impacto sobre os custos fixos da organização.	– Altera as estruturas salariais lógica e rigidamente estabelecidas, instalando a contingência em função do desempenho; – Quebra a semelhança dos ganhos dentro da organização, pois pessoas em um mesmo cargo têm remunerações diferentes; – Reduz o controle centralizado dos salários; – Pode provocar queixas dos servidores não beneficiados.

A discussão sobre a incorporação da remuneração variável no setor público tem sido acompanhada de amplo debate e grande resistência por parte das organizações sindicais, que a veem como uma forma de perda dos direitos trabalhistas e/ou um instrumento de assédio, punições e perseguições individualizadas. Fato é que na esfera pública, algumas atividades podem ter seu resultado individual mais facilmente mensurável do que outras, tornando objetivo o processo de avaliação e reduzindo os riscos de avaliações pautadas por aspectos pessoais e/ou informais. Em outros casos, a avaliação individual não apresenta resultados tão objetivos, podendo ficar restrita à vontade do superior. Nesses casos, uma alternativa seria o desenvolvimento de uma forma de avaliação que envolvesse os diferentes atores que participam do processo – no caso das universidades, professores, alunos, técnicos, terceiros – numa análise mútua. Esta discussão será ampliada na próxima seção.

Avaliação de desempenho

A avaliação de desempenho é um processo que permite estabelecer critérios objetivos e sistematizados para estimar como cada participante da organização (servidor, estagiário, terceiro etc.) está realizando suas atividades, para que se possa verificar se estão sendo alcançados os objetivos esperados para a função que ocupa.

A avaliação de desempenho tem por objetivos:

- aproximar as competências do servidor dos requisitos do cargo que ocupa. Por meio da avaliação, os gestores podem identificar se a pessoa está atendendo aos requisitos do cargo. Se ele estiver, pode oferecer recompensas e prepará-lo para uma possível promoção; se não estiver, pode encaminhá-lo para capacitação, para preencher as lacunas de conhecimento e formação necessárias para o desempenho de suas tarefas;
- identificar os pontos fortes e fracos do avaliado para o alcance dos resultados esperados. A partir da avaliação, obtém-se material para um plano de ação para reduzir esses pontos fracos e ampliar os resultados do trabalhador;
- avaliar com quanto cada servidor está contribuindo para que a organização alcance seus objetivos;
- orientar ações e programas de capacitação pela identificação de pontos críticos de conhecimento de sua estratégia, de formação dos trabalhadores e conhecimentos específicos necessários, podendo

estabelecer programas de desenvolvimento direcionados para o atendimento dessas lacunas;

- facilitar a identificação de talentos potenciais para assumir outras posições;
- criar um espaço de *feedback* para o servidor por meio de uma conversa franca e direta entre trabalhador e gestor, para que estes identifiquem pontos que devem ser melhorados e estabeleçam planos de aprimoramento, de preferência conjuntamente;
- registrar o desenvolvimento do trabalhador, evidenciando como está seu crescimento na organização, permitindo, assim, o acompanhamento de longo prazo e um planejamento mais detalhado;
- recompensar os melhores resultados segundo padrões meritocráticos, ou seja, oferecendo maiores compensações para aqueles que alcançaram melhores resultados;
- estabelecer as metas a serem alcançadas ao longo do tempo. A partir do momento em que este se torna um indicador a ser considerado na avaliação de desempenho, é possível avaliar a situação atual, estabelecer metas e, conseqüentemente, recompensas por seus resultados.

O *feedback* – retorno dado ao servidor pelo seu trabalho – é o elemento central de uma política de desenvolvimento de pessoas, que incorpora a avaliação de desempenho como momento de reflexão sobre as atividades e a identificação de necessidades de aprendizado. No entanto, para se formar esta cultura de crescimento pessoal, é importante que a avaliação de desempenho seja reconhecida por servidores e gestores como uma possibilidade de aprimoramento profissional e seja incorporada às atividades periódicas do setor. Para tanto, é importante evitar uma postura comum no Brasil, em que muitos gestores, em meio às atividades diárias, acabam se orientando apenas por aquilo que é necessidade imediata, esquecendo de avaliar e preparar seus subordinados para um desenvolvimento de longo prazo.

Existem diferentes métodos de avaliação de desempenho. No entanto, quando o trabalho é feito com diferentes grupos, a *avaliação 360°* torna-se um dos mais recomendados. Este método é recente na avaliação do desempenho e busca incorporar todos aqueles que interagem com o servidor avaliado. Logo, se pensarmos no professor, ele seria avaliado pelos alunos, pelo chefe de departamento, pelo coordenador de curso, pelos técnicos-administrativos em Educação com quem tem contato direto e pelos pares. Dessa forma, é possível ter uma compreensão mais global do desempenho do profissional e evitar que problemas pessoais relacionados à chefia interfiram na sua avaliação.

Essa forma de avaliação permite trabalhar focalizando fatores individuais, diagnosticar pontos de melhoria e proporcionar o desenvolvimento pessoal e profissional. No entanto, este é um processo que envolve maiores custos e, para sua implementação, é necessário que o método seja bem estruturado pela área de gestão de pessoas e que todos os envolvidos sejam orientados para a avaliação. É fundamental uma intensa articulação e compromisso entre a área de apoio e profissionais de linha.

À área de gestão de pessoas cabe a estruturação do plano de avaliação, a capacitação dos envolvidos no processo e a tabulação dos formulários preenchidos. Os gestores de cada unidade/setor são responsáveis pelo *feedback* direto ao servidor e pelo estabelecimento de um plano de ação para melhorar os pontos que merecem atenção.

Esta forma de avaliação permite alinhar melhor a capacitação do servidor para os objetivos da organização. Logo, está fortemente impregnado pelos aspectos da estratégia organizacional e é uma forma de manifestar a cultura profissional que se pretende criar na organização. No entanto, embora o sistema de avaliação de desempenho seja baseado em objetividade e clareza, as pessoas são os agentes fundamentais para a realização deste processo. Cada indivíduo tem pontos de vista e critérios que, com frequência, deixam a avaliação com uma tendência à subjetividade.

Assim, problemas próprios do julgamento humano ocorrem com certa frequência e a única forma de reduzir seus impactos é a reflexão sobre o processo de condução da avaliação. Cada avaliador precisa analisar profundamente como preencheu os formulários de avaliação, identificando possíveis problemas de julgamento. O primeiro passo para identificá-los é saber quais são os problemas mais comuns apresentados no quadro a seguir:

Quadro 3 – Problemas humanos na avaliação de desempenho

Problema	Descrição
Efeito Halo	Ocorre quando o avaliador considera um único evento marcante (positivo ou negativo) da trajetória do servidor e estende a todos os indicadores de desempenho. Ou seja, é uma opinião positiva ou negativa referente a um único momento ou característica do avaliado que influencia toda sua avaliação. Por exemplo, o servidor que venceu algum concurso ou que obteve resultados muito acima do esperado pode ser avaliado positivamente em todos os demais aspectos de seu trabalho.
Efeito pessoal	Este efeito acontece quando não se avalia o desempenho e o comportamento ligados ao trabalho e sim à personalidade do indivíduo. Assim, uma pessoa mais tímida, retraída ou um pouco antipática que tenha um bom desempenho, pode ser avaliada negativamente. Ou, então, um servidor muito simpático, brincalhão ou camarada com os colegas pode ser avaliado positivamente, apesar de ter um resultado fraco.
Efeito tendência central	Este problema de avaliação acontece quando o avaliador não quer se comprometer com o resultado das avaliações. Assim, evita resultados extremos, deixando de considerar os itens muito bons ou muito ruins ficando sempre próximo da nota média.
Efeito complacência ou rigor	Ao contrário do efeito de tendência central, rigor e complacência ocorrem quando o avaliador recorre com frequência aos extremos. O avaliador considera que os membros de sua equipe apresentam desempenho padrão em todos os itens, e os define em todos os fatores como excelentes ou péssimos.
Efeito fatos recentes	Trata-se de um dos problemas mais comuns da avaliação de desempenho. Nesse caso, o avaliador leva em conta apenas os últimos acontecimentos e não o desempenho de todo o período de avaliação.
Efeito semelhança	Também chamado de efeito espelho, acontece quando o avaliador busca avaliar o servidor considerando o padrão esperado para a função. O avaliador julga mais favoravelmente os servidores que se identificam mais consigo e negativamente aqueles que têm modos de agir diferentes do seu.
Efeito primeira impressão	É a tendência que o avaliador tem de valorizar a primeira impressão que teve sobre o servidor, fazendo com que essa impressão se sobreponha ao seu desempenho real, ao longo do período a ser avaliado.

Além desses problemas, merece destaque a falta de uma cultura de avaliação como recurso construtivo no setor público, que se verifica pela grande resistência à implementação de rotinas voltadas para o estabelecimento de desempenho funcional efetivo. Entre as razões para esta resistência, está a falta de maturidade do setor para a aplicação de políticas voltadas para o desempenho e o histórico patrimonialista e burocrático que ainda marcam o setor. No patrimonialismo há a falta de distinção entre público e privado que favorece um espaço em que as relações pessoais superam os critérios profissionais. No caso da burocracia, temos os critérios de antiguidade concorrendo com os aspectos meritocráticos necessários para o desenvolvimento de uma estratégia voltada para o crescimento profissional.

Dessa forma, a implementação de sistemas de avaliação de desempenho deve, antes de tudo, ser pautada por um amplo sistema de comunicação e treinamento, com vistas a preparar os envolvidos para se orientarem pelos aspectos profissionais e objetivos, reduzindo os problemas de julgamento pessoal acima descritos.

Assim, no processo de comunicação é importante ressaltar, principalmente para os gestores, que:

1. A avaliação é um instrumento para identificação dos pontos de melhoria e reconhecimento do bom desempenho, baseado em critérios claros e objetivos. Jamais deve ser considerado como um momento de acerto de contas ou para “lavar a roupa suja” do período. É fundamental que o avaliador tenha claro quais são os objetivos do processo, conheça o desempenho do avaliado durante o período abordado e esteja preparado para avaliar o comportamento e a forma do trabalho e não a personalidade do servidor.
2. Deve-se sempre levar em conta todas as realizações e ocorrências do período da avaliação para estabelecer a pontuação ou definição de cada fator analisado. O ser humano costuma dar mais importância para coisas que ficam mais marcadas na memória, como um comportamento que desagradou muito, do que para acontecimentos recentes. No primeiro caso, é importante pensar em como foi o desempenho do servidor ao longo de todo o período, para não deixar que um único evento marcante seja o ponto principal da avaliação. No segundo, é importante atribuir a importância devida às realizações e ocorrências anteriores.

3. Existem diferenças de pensamentos e opiniões e estas não estão na pauta da avaliação. O que deve ser considerado são o desempenho apresentado e os resultados obtidos. O ser humano costuma rejeitar aquilo que é contrário à sua forma de pensar, e aceitar mais facilmente posturas que confirmem suas percepções de mundo. No entanto, considerar a forma de pensar prejudica a avaliação, pois ao encontrarmos alguém com baixo desempenho, mas simpático à nossa postura, tendemos a ser mais complacentes, ao passo que podemos classificar como baixo desempenho, sem observar os ganhos de produtividade e qualidade, alguém que não pensa como nós.
4. A avaliação deve retratar a situação do avaliado no período da avaliação para cada fator. As pessoas têm comportamentos e formas de trabalho que se alteram ao longo do tempo, pelos mais diversos motivos, assim, é importante evitar conceitos médios, bem como levar em conta desempenhos passados, protegendo um servidor que outrora teve bons resultados ou deixando de reconhecer quem conseguiu uma mudança positiva. Avaliar requer assumir posições, e mesmo que isso venha a causar um desconforto momentâneo, irá contribuir para o crescimento profissional do avaliado e do avaliador.
5. Na avaliação de desempenho devem ser avaliados os recursos (espaço físico, equipamentos, programas de informática e treinamento adequado) disponibilizados pela empresa, ou a sua carência, ou o atraso no fornecimento destes. E também dificuldades impostas por agentes alheios ao controle interno, como variações na economia ou na política da região ou do país.

No processo de avaliação de desempenho, a entrevista (momento de *feedback*) é o momento da comunicação do resultado da avaliação ao servidor e ponto fundamental de todos os sistemas de avaliação de desempenho, pois é nesse momento que ocorre a interação entre avaliador e avaliado e os dois estabelecem o plano de ação para melhorar o desempenho do servidor até a próxima avaliação.

A entrevista de *feedback* deve ser um processo mútuo em que se valorize o diálogo. Se o servidor não se sentir à vontade para falar, deve-se tentar deixá-lo confortável para que veja que a entrevista é um momento de aprendizagem e melhoria de seu trabalho. Assim, é importante que antes de iniciar a entrevista o gestor:

1. analise profundamente a avaliação de desempenho do servidor e marque os pontos que serão tratados na entrevista. Esta análise deve focar nos comportamentos e resultados de trabalho e não na personalidade do servidor;
2. utilize linguagem descritiva, relatando situações em que se manifestaram os aspectos que devem ser melhorados. Deve centrar-se nos comportamentos que podem ser modificados para não aumentar a frustração. Algumas características são próprias do indivíduo e são mais difíceis de serem alteradas. Logo, é importante que o gestor reflita antes, elencando quais são os comportamentos mais críticos e pensando em sugestões para a melhora do desempenho do servidor;
3. evite adjetivos (Ex: desorganizado, lento, distraído etc.) focando em situações em que esta característica foi prejudicial. Ao se utilizar adjetivos, corre-se o risco de deixar o servidor na defensiva ou de ofendê-lo;
4. evite comparações com os colegas. O melhor desempenho de um servidor pode servir como base para sugestão de como executar determinada tarefa, mas esta orientação deve ser feita de modo indireto, focando na forma de trabalho e como ela afeta seu desempenho;
5. seja objetivo e específico nos pontos que devem ser melhorados. Embora se deva buscar uma linguagem suave e se pautar em situações, há de se tomar o cuidado de não ser demasiadamente generalista, para que o avaliado entenda a mensagem que está sendo passada, garantindo que ambos tenham a mesma compreensão sobre a situação;
6. escolha o momento oportuno para promover *feedback*, de preferência um momento em que os dois tenham tempo e disposição para o diálogo. Evite momentos de pressão ou aqueles em que tenha havido algum ponto crítico (discussão, repreensão, atraso).
7. direcione o *feedback* para aspectos positivos e construtivos, pois há maior estímulo para que a mudança solicitada seja alcançada;
8. confirme com o avaliado se ele compreendeu os aspectos que precisam ser melhorados e se está claro o desempenho que é esperado. Isso é algo que deve ser tratado de forma contínua com o avaliado, para que as ações necessárias para o bom desempenho, que dependam do avaliador e do avaliado, possam ser adotadas e acompanhadas por ambos;

9. ao final da entrevista estabeleça, juntamente com o avaliado, um plano de ação para a melhoria do seu desempenho, buscando definir que cursos são necessários para sua formação, que comportamentos devem ser alterados, que resultados devem ser ampliados e definir um período para a concretização de cada objetivo do plano. Essas orientações servem tanto para futuros gestores, que irão atuar em diferentes setores da organização, quanto para os profissionais que irão trabalhar na área de gestão de pessoas e precisarão capacitar todos os servidores envolvidos no processo de avaliação. Reconhece-se que hoje ainda não há esta postura na maior parte das instituições públicas, com destaque para as universidades, em virtude de aspectos da cultura nacional e da falta de habilidade e experiência dos gestores em realizar uma avaliação de desempenho voltada para aspectos de desenvolvimento profissional e relacionada com os objetivos estratégicos da organização.

No entanto, para que se crie esse espaço, é essencial que as organizações amadureçam suas práticas, incorporando a avaliação de desempenho como forma de melhorar seus resultados, descartando o risco de perseguições e punições, que são o maior receio da atualidade.

Na próxima seção serão discutidos alguns aspectos da cultura organizacional das universidades.

Gestor de pessoas e cultura universitária

A cultura é transmitida pela herança social e passa de uma geração a outra pela socialização na família, na escola e em diferentes grupos sociais pelos quais o indivíduo passa. A cultura representa o todo das criações e manifestações humanas de determinado grupo ou sociedade.

Nas organizações encontramos culturas particulares, influenciadas pela cultura do país ou região, mas também formada por sua própria história. Quem já trabalhou em diferentes organizações de um mesmo segmento, provavelmente se deparou com formas diferentes de realizar um mesmo procedimento, com celebrações diferentes para o atingimento dos objetivos organizacionais e relações variadas no ambiente de trabalho.

A cultura organizacional é o universo simbólico que se mostra no dia a dia por meio de atitudes, comportamentos, reações, linguagem, vestimenta, ritos e mitos etc.

A cultura organizacional se mostra mais claramente em alguns momentos, tais como nos rituais e nos mitos da organização. Os rituais são situações formais, com comportamentos e regras estabelecidos para aqueles que tomam parte nelas, ou seja, caracterizam momentos não ordinários em que existe um protocolo a seguir. Os mitos são as histórias sobre a construção da organização e a superação de momentos difíceis. A cultura é importante para estabelecer uma linguagem e valores comuns, que permitam aos membros da organização se comunicarem eficazmente, como também na definição de critérios de reconhecimento e participação no grupo e no estabelecimento de relações de intimidade e amizade. Além disso, é a forma como os servidores podem interpretar e atribuir significados aos acontecimentos.

A cultura organizacional permite ampliar as relações que se estabelecem no mundo corporativo, pois traz diferentes elementos para compreender a complexidade do universo organizacional.

Nas empresas públicas, alguns traços marcam a cultura organizacional como, por exemplo, a ênfase nas relações pessoais e na formação de grupos, a falta de interferências ambientais na dinâmica da organização, as poucas alterações nas atividades realizadas, ritmo e dinâmica do trabalho, a estabilidade do vínculo laboral e o corporativismo dos grupos.

No que se refere à universidade, tem-se uma instituição produtora de um imaginário sobre a docência e a realidade de atuação do professor, que eleva seu *status* social pela contribuição científica, pela pesquisa e pelo ensino. Como consequência, tem-se uma distribuição desigual do poder de tomada de decisão entre os atores que dela participam (alunos, servidores técnico-administrativos e docentes). Além disso, por se tratar de uma organização que trabalha com elementos comumente considerados não objetivos (ensino e pesquisa) e com elevado impacto social, há uma crença de que não é possível estabelecer critérios objetivos para a avaliação de desempenho e a cobrança de metas.

Nesse cenário, os profissionais que atuam na área de gestão de pessoas precisam estar preparados para os desafios que esses traços da cultura organizacional universitária representam, principalmente na implantação de práticas orientadas para critérios objetivos e meritocráticos. Além disso, o corporativismo dos diferentes grupos e setores tende a se mostrar como uma dificuldade adicional para a implementação de uma orientação estratégica.

Nesse sentido, é importante destacar o papel dos novos entrantes que ainda não estão totalmente envolvidos pelos traços da cultura da organização e que podem atuar como agentes de mudança na implementação de novas políticas de gestão. Além disso, é um importante momento para a reflexão

de que a universidade é uma construção coletiva, na qual docentes, técnico-administrativos e alunos atuam continuamente e devem estar conscientes de sua responsabilidade como construtores do futuro da instituição.

Referências

BERGUE, Sandro Trecastró. *Gestão de pessoas em organizações públicas*. Caxias do Sul: EdUCS, 2007.

BOHLANDER, George. *Administração de recursos humanos*. São Paulo: Thomson, 2003.

CARVALHO, Antonio Vieira de. *Administração de recursos humanos*. São Paulo: Pioneira, 1995.

MARRAS, Jean Pierre. *Administração de recursos humanos: do operacional ao estratégico*. São Paulo: Futura, 2008.

PONTES, Benedito Rodrigues. *Administração de cargos e salários*. 11. ed. São Paulo: LTr, 2006.

CAPÍTULO 6

GESTÃO DE CONFLITOS

Gilvan Luiz Hansen

Introdução

Um dos problemas mais comuns nas instituições, ao longo do tempo, é a presença de conflitos entre seus membros, assim como entre os membros de uma instituição e os membros de outra instituição que se lhes apresentam no caminho. Esse problema tornou-se mais intenso e agudo nas últimas décadas, de sorte que muitas instituições chegaram ao ponto de constituir equipes especializadas na resolução de conflitos.

No caso de instituições universitárias, os conflitos igualmente se fazem presentes e geram consequências importantes para o desenvolvimento institucional. Analisemos, pois, alguns aspectos significativos da gestão de conflitos no âmbito da universidade.

Conflito, dissenso e consenso: compreendendo o fenômeno

O termo “conflito” é oriundo da palavra latina *conflictus*, composta dos termos *cum* (junto) e *fligere* (golpear, atacar). *Confligere*, “bater junto a, estar em desavença”, traz consigo os elementos implícitos que nos permitem construir um conceito mais aprimorado.

Pressupostos do conflito

O conflito implica, primeiramente, na situação segundo a qual há um algo que se apresenta diante de um outro. Esse “algo”, todavia, não é um simples ser no mundo, um ser-aí (*dasein*), como falava Martin Heidegger. Este ser é dotado de capacidade racional e de condição sensorial, elementos que, somados, fazem deste ser bem mais que um algo: ele é um “alguém”, ele é um sujeito (*sub-jectum* = “lançar sob”), um ser que submete à sua percep-

ção e sensibilidade os elementos advindos da experiência, organizando-os, hierarquizando-os dentro de si, dando sentido e razão de ser a eles.

Em contrapartida, o sujeito (*ego*) se encontra diante de um outro (*alter*), de algo diferente de si mesmo e que, por consequência, se dá enquanto mistério, curiosidade, mas ao mesmo tempo desafio e presença estranha, potencialmente provocadora de medo e angústia; este *alter* se mostra como elemento a ser conquistado, explicado, controlado, dominado, encaixado num horizonte de compreensão e de conhecimento.

Quando este “outro”, porém, apresenta características similares às do sujeito, ou seja, capacidade racional e sensorial, aí existe a tendência a se estabelecer não somente o confronto, mas o conflito. Portanto, se mostra aqui o terceiro elemento pressuposto quando falamos do conflito: além da subjetividade e da alteridade, temos também o elemento da relação que é estabelecida entre o *ego* e o *alter*. O que isso significa?

Se eu me encontro diante de uma coisa qualquer, estou em confronto (na frente dela) com ela. Ela pode ser desconhecida e me provocar curiosidade, medo, dúvida sobre como agir etc. Mas quando eu a observo, mexo nela, uso meus sentidos e minha razão para explicá-la e conhecê-la, eu a transformo em meu objeto, atribuindo a ela um nome (*nomos*, que na pluralidade semântica grega significa “dar sentido a”, “dar uma razão de ser para”) e um uso ou utilidade. Assim, a mesa, a lâmpada e outros objetos com os quais me confronto são organizados por mim numa hierarquia de utilidades e sua importância ou valor tendem a ser mensurados por um preço. Já quando me vejo diante de um outro (*alter*), que é também um ser racional e sensorial, então este outro possui também subjetividade e reivindica potencialmente a condição de não ser tratado apenas como um objeto, que tem utilidade e pode ser usado para cumprir determinadas funções ou atividades, e que pode ser reduzido a um preço. Este outro exige um *status* de pessoa, que possui direitos e que tem seu valor ligado à dignidade. (KANT, 1988, p. 77 e 78)

O sujeito (*ego*) e o outro (*alter*), ambos seres humanos, cobram para si um tratamento baseado na dignidade, mas se sentem igualmente propensos a organizar, enquadrar o que lhe é estranho, controlar, reduzindo-o à condição de objeto. Dessa tensão é que se origina o conflito.

Consequências do conflito

O conflito, quando estabelecido, pode gerar diferentes consequências, que vão da aniquilação daqueles que nele estão envolvidos à superação do problema e à conciliação dos litigantes.

A aniquilação

Aquilo que aqui denominamos aniquilação consiste na extinção do conflito pela eliminação de uma das partes em litígio. É a negação absoluta e total do outro, que pode ocorrer pelo seu extermínio físico, psicológico ou ético-moral.

Como isso pode ocorrer?

O outro é visto como uma ameaça à existência do eu, seja porque se nega a se submeter incondicionalmente e irrestritamente ao controle e direção dada pelo sujeito, seja porque questiona, com suas atitudes e sua presença, o modo de ser do ego, expondo as fragilidades e inseguranças deste.

Nestas circunstâncias, a presença do outro se torna insuportável e o ego tende a eliminá-lo, a exterminar a sua presença. A eliminação é física quando se dá pelo assassinato, pela tortura, pela guerra ou outros mecanismos violentos de teor similar. A dimensão psicológica desta aniquilação se dá pela negação da personalidade do outro, ou seja, pelo combate sistemático ao modo pelo qual o outro se expressa no mundo (o sorriso do outro, seus gestos, suas preferências musicais etc.), por meio do ataque permanente à manifestação do outro ou ainda, o que é mais sutil e não menos cruel, pela redução do outro à invisibilidade, ao não-ser, ao fazer de conta que o outro não está presente e não existe como alguém passível de interlocução. Finalmente, a eliminação ético-moral se dá pela negação da pessoa do outro, entendendo-se na acepção jurídica do termo a expressão “pessoa”, enquanto instância portadora de dignidade, de valores e de direitos; nesse caso, não há qualquer reconhecimento do papel do outro que extrapole a esfera da mera objetificação, coisificação, pois o outro é uma coisa que eu uso e descarto, ou simplesmente não é.

O caráter tanático (*thanatos* = morte) da aniquilação acaba com o conflito, pela exclusão de possibilidade de existência direta de um dos envolvidos nele. Entretanto, o aniquilador também é aniquilado neste processo, porque morre naquilo que tem de especificamente humano: sua capacidade reflexivo-argumentativa. Parafraseando Aristóteles, pensador grego do século IV a.C, quem acaba com a possibilidade do argumento não só cala o outro, mas se cala, reduzindo-se ao estado de planta com o seu silêncio.

A superação do conflito

Cada pessoa, com base no aprendizado advindo das experiências vividas e das relações construídas ao longo do tempo, forma sua identidade.

Esta identidade é que torna cada ser humano único, diferente, ainda que partilhe com outros de um mesmo horizonte de compreensão histórica. Em tal identidade estão contidos conceitos, valores, expectativas, desejos, interesses, necessidades, a partir dos quais cada ser humano se relaciona no mundo. Ocorre que, em muitas situações, a identidade de uma pessoa se choca com a de outra, já que existem divergências de perspectivas e de concepções acerca da existência. Pequenos atritos e desconfortos vão minando a relação interpessoal até que chega num determinado ponto em que o nível de tolerância cai tanto que o embate se torna inevitável. Eis o cenário no qual se instaura o conflito.

Como vimos, uma atitude possível é a extinção do conflito pela negação absoluta da alteridade, de forma violenta. Essa decisão, contudo, conforme veremos mais adiante, é prejudicial e pode destruir a própria sociabilidade e, conseqüentemente, a espécie humana.

Entretantes, é possível construir solução diversa da que foi apresentada acima, mediante a superação do conflito.

Um conflito encontra sua superação quando, reconhecidos os três elementos pressupostos nele (subjetividade, alteridade, relação) por parte dos litigantes, é respeitado o processo dialógico na busca de resolução da contenda. Daí será possível a obtenção de dois resultados: o dissenso e o consenso.

O dissenso

O dissenso é o resultado da diferenciação dos participantes de um processo social qualquer no que tange a concepções, necessidades, expectativas, valores ou desejos, fator que vai implicar a presença de interesses dissonantes ou divergentes entre eles num caso ou situação específica.

O dissenso é algo comum e normal entre seres humanos: somos diferentes, possuímos percepções, reações e atitudes distintas diante das vivências e, em face disso, não devia causar estranheza que não tenhamos posições sociais, cognitivas, políticas, econômicas, estéticas, religiosas, éticas ou de gestão idênticas e uniformes em todos os casos e em todos os momentos.

O importante, quando se tenta conceituar e compreender o fenômeno do dissenso, é percebermos que somente se observa o dissenso quando inserido num prisma comunicacional. Explicitemos isso.

Nas relações humanas em sociedade, ou mesmo entre grupos determinados desta, existem atitudes, comportamentos e reações tidos como padrões entre os seus membros, os quais são esperados, de todos e por

todos, diante de situações específicas do dia a dia. Cada pessoa, sob este aspecto e de alguma maneira, é observada (*expectare* = expectativa) e cobrada pelos demais, sendo que a conduta que atende esta expectativa coletiva se encontra no âmbito da normalidade e do senso comum, apreendido de forma unívoca pelo grupo social, recebendo aprovação social ou, ao menos, compreensão social quanto ao seu acontecer. Isso significa dizer que aquilo que é senso partilhado (ou comum) é interpretado por todos do grupo social como racional e razoável dentro de um conjunto de ações possíveis.

Todavia, quando alguém age de modo diverso daquele tido como “o normal” e se comporta de maneira diferente do que é o “senso”, temos uma posição que se pretende racional e razoável rivalizando ou se contrapondo à posição aceita pela coletividade como a racional e razoável para aquela situação. Assim, temos “dois sentidos” para a mesma situação concreta; eis que se instaura o dissenso (*di-sensus*).

Diante do dissenso, a reação da coletividade pode ser bárbara, levando à aniquilação¹ do dissidente, com sequelas terríveis para o grupo social, ou pode ser de busca da superação do dissenso pela construção do consenso.

Neste último caso, instaura-se um processo comunicativo no qual o dissidente é impelido à construção de um discurso, por meio do qual, argumentativamente, apresente as razões para aquela atitude diferenciada ou conduta inesperada. De igual maneira, os demais membros da coletividade terão de construir discursos e argumentar a fim de mostrar ao dissidente dois aspectos: primeiro, que a atitude ou a conduta assumidas como “normais” têm racionalidade e razoabilidade, apresentando legitimidade para permanecer como única possibilidade para aquela situação; segundo, que a atitude ou conduta dissonante não apresenta racionalidade e razoabilidade, posto que põe em risco a própria coletividade, razão pela qual deve ser evitada, cessada ou abandonada.

Desse processo comunicativo de enfrentamento do dissenso podem resultar algumas consequências:

- a) Pode surgir o convencimento, por parte do dissidente, de que os argumentos apresentados são racionais e razoáveis a ponto de ele abandonar suas atitudes e condutas provocadoras do dissenso;
- b) Pode haver o convencimento, por parte da coletividade, de que as atitudes e condutas do dissidente possuem racionalidade e razoabilidade e de que, apesar de diferentes do convencionalmente aceito, não põem em risco as bases do relacionamento que

¹ O linchamento, o banimento, a tortura, imputados a inúmeros seres humanos ao longo da história, são exemplos de tratamento do dissenso por meio da aniquilação.

sustenta e legitima o tecido social, podendo ser aceitas, imitadas ou, no mínimo, toleradas pela coletividade.

- c) Pode ocorrer também, diante de várias atitudes e condutas dissonantes, que sobre algumas delas exista um processo de convencimento, nos moldes elencados em “a)” ou em “b)”, mas que sobre outras condutas e atitudes não haja convencimento de parte a parte, de sorte que sobre estas atitudes e condutas continue a existir o dissenso. Tal dissenso, porém, já não é mais o mesmo do início, porque agora está explicitado, delimitado, clivado pelos argumentos apresentados pelos concernidos no processo.

Qualquer que seja o resultado do dissenso, entre as possibilidades mencionadas, o fato é que a coletividade, ao enfrentar o dissenso através de um processo comunicativo, sai amadurecida do evento. Isso porque ela assimila os procedimentos dialógico-argumentativos e a construção de discursos como vias normais de resolução dos conflitos que se instauram no seio da sociedade e das instituições que a compõem. A consolidação da democracia como postura existencial passa por esse aprendizado.

O consenso

O consenso é concebido comumente como um acordo de várias pessoas em torno de ações, atitudes e condutas, advindas da convicção partilhada por estas de que as referidas ações sejam as mais adequadas num contexto específico.

Pretendemos, porém, problematizar o conceito de consenso advindo do entendimento popular, introduzindo uma sutil, mas decisiva, distinção entre acordo e consenso. Tal distinção é ancorada em ampla discussão travada no âmbito filosófico moderno, dos pensadores contratualistas do século XVII até os contemporâneos, como Gauthier e Habermas.

As noções de acordo e de consenso tornam necessário convencer os participantes de um conflito de que uma determinada decisão é a mais adequada para um fato específico ou para uma situação determinada. Contudo, há uma diferença importante na postura das partes e na disposição interna destas no que tange ao resultado obtido.

Jürgen Habermas, pensador alemão contemporâneo, com base nas reflexões da Escola de Oxford sobre a teoria dos atos de fala, faz uma distinção que é importante para a diferenciação entre acordo e consenso e que reside

nas distintas racionalidades presentes na ação, quais sejam, instrumental-estratégica ou comunicativa (HABERMAS, 2004, p. 117-123).

Segundo Habermas, a racionalidade instrumental-estratégica se configura pela circunstância na qual um sujeito trata um outro como um meio, como um instrumento do que é usado para obter um determinado fim; o outro, então, tem seu valor reduzido à utilidade que apresenta: quando tratamos a natureza e os produtos humanos (mesa, cadeira, celular, computador, pão etc.) como meios, estamos em senso estrito falando de racionalidade instrumental; quando tratamos pessoas como simples meios, estamos diante da racionalidade estratégica. A atitude que o sujeito adota é objetivante, em termos de domínio ou adestramento, estabelecendo uma assimetria na relação entre o sujeito e o outro (HABERMAS, 1989, p. 64 e 65).

Por outro lado, no entender de Habermas, a racionalidade comunicativa se faz presente quando tratamos o outro com simetria, como um efetivo interlocutor com o qual queremos estabelecer diálogo visando uma construção intersubjetiva da verdade, na busca cooperativa do interesse coletivo. Nela, a força de coerção se faz presente na propositura do melhor argumento, e não em elementos estranhos ao processo comunicativo (HABERMAS, 1990, p. 65-76).

Com base no exposto, quando falamos em acordo, devemos compreender que o resultado é aceito pelas partes como o melhor possível num dado momento. Mas as partes ingressam com interesses privados, dos quais não abrem mão em momento algum, nem tampouco são convencidos de que o interesse do outro possa ser mais pertinente, com base no melhor argumento que este apresente. Constroem, isso sim, discursos de negociação, nos quais a racionalidade preponderante é estratégica. Desse modo, o acordo surge não como fruto do amadurecimento do relacionamento eu-outro, e do entendimento de que o outro também tem razões a serem consideradas, mas como resultado da necessidade de se chegar a uma solução que seja a “menos pior” para o sujeito (eu). Por exemplo, numa negociação trabalhista, o representante patronal não quer conceder reajuste salarial, enquanto o representante dos trabalhadores quer reajuste de 100%; ambos mantêm sua disposição e seu interesse ao longo de todo o processo, e se a outra parte vacilar ou não estiver atenta, farão valer seu interesse; entretanto, como a outra parte não transige e o desacordo seria ruim para ambas, as partes se obrigam ao acordo, de forma que fica estabelecido um percentual que seja o melhor possível para contemplar os interesses de ambas as partes.

O consenso, por sua vez, pressupõe a construção de discursos nos quais haja a preponderância da racionalidade comunicativa, de sorte que o

sujeito pode ingressar com determinadas convicções e interesses, mas, ao ouvir os argumentos do outro durante o processo de busca da solução de conflitos, pode ser convencido e assumir também como seus os interesses postulados pelo outro.

Nas relações humanas, o consenso se coloca sempre como meta a ser alcançada, mas não significa que necessariamente ele aconteça; há de se ter um esforço permanente no intuito de construí-lo, e isso implica uma conjugação de propósitos, atitudes e procedimentos que priorizem o entendimento mútuo.

Outro aspecto significativo é que, diante de conflitos que envolvam diferentes demandas, ainda que não se obtenha consenso sobre todas elas, o importante é consolidar os consensos obtidos, posto que a implementação das ações advindas de um consenso pode gerar benefícios e consequências que permitam, em tempo futuro, a conquista de novos consensos sobre questões que antes apresentavam difícil solução e perspectiva de superação.

Finalmente, importante é salientar que não existe consenso absoluto e definitivo, posto que, ao menos potencialmente, diante da problematização apresentada por alguma das partes, sempre se pode rediscutir o tema, desde que novos elementos surjam que justifiquem esta rediscussão do problema. Todavia, aquilo que foi firmado deve ser respeitado e cumprido por todos, de modo que cada um dos participantes é, ao mesmo tempo, legislador (porque estabelece as regras e define as soluções do problema), súdito (porque precisa cumprir o que foi firmado) e fiscal (porque pode exigir o cumprimento por todos daquilo que foi combinado).

Universidade e gestão de conflitos

Facticidade do conflito nas instituições

A espécie humana se organizou e conseguiu sobreviver ao longo do tempo graças à sua capacidade racional e ao seu ímpeto gregário (HANSEN, 2009, p. 34). Nós sobrevivemos porque fomos capazes de viver com, de conviver. E esse conviver se deu mediante a estruturação de instituições nas quais nos reconhecemos, partilhamos valores e crenças, desenvolvemos nossos potenciais, descobrimos nossos limites, construímos nossa identidade. Família, Estado, escolas, universidades, clubes recreativos, igrejas, partidos políticos, sindicatos, agremiações, ONGs são alguns exemplos de instituições nas quais nos inserimos e que afetam significativamente a nossa existência.

Por isso mesmo, o envolvimento de uma pessoa num conflito institucional gera consequências quase sempre bastante sérias, tanto para ela própria quanto para a instituição na qual ela está inserida, refratando também para a sociedade como um todo.

Sob o ponto de vista das pessoas envolvidas no conflito, há um abalo em sua conduta na instituição, que pode ser assim percebido:

- a) A pessoa tem um padrão de atitudes e comportamento, uma rotina, um conjunto de valores e convicções, os quais sofrem instabilidade à medida que ela é questionada em seu próprio acontecer. Aquilo que a pessoa tinha como parâmetro passa a ser de algum modo relativizado, criticado, avaliado, gerando angústia e afetando a autoestima. Isso sem contar eventuais reações de medo ou ressentimento, advindas da sensação de incompreensão que os outros revelam ou parecem revelar com relação àquele envolvido no conflito.
- b) Surge um desconforto e um mal-estar, especialmente se o conflito envolve outras pessoas cuja convivência é constante na instituição, de sorte que os comportamentos deixam de ser espontâneos e passam a ser todos calculados, a partir de uma racionalidade estratégica, até mesmo como forma de proteção.
- c) As pessoas passam a canalizar as energias e atenções no sentido de afirmar a sua posição e fazer valer a sua compreensão do conflito perante os demais. Em muitas circunstâncias, busca-se o apoio de colegas de trabalho, e se este não vem de forma incondicional ou na intensidade esperada, tais colegas também passam a ser vistos como partícipes do polo antagônico do conflito.

Sob o ponto de vista institucional, a rotina é abalada e a pessoa se vê na necessidade de enfrentar suas próprias mazelas e dificuldades. A presença de pessoas em conflito na instituição põe em risco a cooperação necessária entre seus membros, dificultando a realização dos objetivos a que esta se propõe. As energias e a criatividade que deveriam estar voltadas para a conquista das metas começam a ser dirigidas a outras finalidades, de sorte que o ritmo institucional sofre descontinuidades.

O problema que se apresenta para a instituição, quando seus membros estão em conflito entre si ou em litígio com a própria instituição, é que esta instituição se vê diante do desafio e da necessidade de rediscutir os pressupostos que a movem, as finalidades a que se propõe, os objetivos que

almeja, o modo como organiza suas relações e trata os seus membros, os procedimentos que assume para a gestão e a tomada de decisões.

Tal problema, contudo, implica a mobilização de esforços e energias institucionais que exigem um preço considerável para viabilizar a autocrítica a partir de uma autocompreensão de talentos, potencialidades, limites e dificuldades. A maioria das instituições não está disposta a pagar este “preço”, de maneira que é mais fácil encontrar paliativos e afastar de si a tarefa essencial de autoavaliação.

Assim, não raramente os conflitos são encarados como patologias a serem extirpadas das instituições, em vez de serem percebidos como oportunidade de maturação e crescimento.

Nestas circunstâncias, especialmente em empresas mas também em universidades, os diretores institucionais criam setores especializados tecnicamente para realizar essa missão “xamânica” de purificação e de higienização institucional, realizando quase que por um passe de mágica a pacificação dos conflitos e restaurando a *pax* institucional, ainda que isso implique recalcar problemas e tornar invisíveis os conflitos; em casos extremos, as pessoas são descartadas da instituição, como “tomates podres que podem contaminar a caixa toda”. Tarefa hercúlea e mítica impingida às equipes de gestores de conflitos, esse cenário lembra, em termos da literatura, a obra *Ensaio sobre a cegueira*, do grande escritor José Saramago.

A gestão de conflitos nas instituições universitárias

A gestão de conflitos nas instituições em geral tem características similares, mas adquirem nas universidades algumas peculiaridades que merecem análise.

O primeiro aspecto que torna a gestão de conflitos na universidade algo diferenciado com relação às demais instituições é o fato de que, via de regra, na universidade estão presentes profissionais de diferentes áreas que possuem pesquisas e trabalhos que abordam a questão dos conflitos em diferentes prismas na sociedade; aí estão os especialistas na reflexão sobre os conflitos, mas há uma enorme dificuldade de que tais reflexões se convertam em práticas diferenciadas na gestão dos conflitos advindos do relacionamento intra e extrainstitucional. A universidade consegue dar conteúdo e razão ao ditado popular “casa de ferreiro, espeto de pau”, pois tem o discurso especializado sobre os conflitos, mas não se mostra capaz de resolver os próprios conflitos.

O segundo aspecto reside na característica institucional, visto que a finalidade da universidade se põe na realização de um bem social que é a educação. E, enquanto instituição que se constitui em espaço privilegiado e decisivo para a construção da educação, a própria Universidade não consegue educar a sociedade para a solução dos conflitos que esta vive. A educação só se torna efetiva pelo exemplo e, sob este aspecto, parafraseando Albert Camus, a Universidade é um “juiz penitente”, pois penitencia e sentencia criticamente a sociedade de ser patológica por criar e não resolver bem os seus problemas, mas ela própria, Universidade, é passível de ser sentenciada com a mesma “pena”.

A questão que se apresenta pode ser assim expressa: é possível educar a universidade para uma efetiva gestão dos seus conflitos? E o que está pressuposto nesta empreitada?

Lawrence Kohlberg, psicólogo contemporâneo, vai se colocar questão similar, perguntando-se se é possível educar moralmente a espécie humana; sua reflexão é assimilada e aperfeiçoada por Habermas, na obra *Consciência moral e agir comunicativo*.

A partir do contributo desses pensadores e da convicção de que é possível e, mais que possível, necessário, um processo pedagógico de educação moral da espécie humana para a solidariedade, a justiça, o respeito à pluralidade, à democracia, à cidadania etc., procuramos traçar alguns elementos que se apresentam como imprescindíveis hoje para a gestão de conflitos nas instituições, mormente na universidade.

A mediação se traduz na reconstrução de relações que se desgastaram ao longo do tempo por discórdias e divergências de opiniões, refazimento de laços, fomentação e amadurecimento do diálogo entre as partes, valorização das partes envolvidas no conflito, transformação de pontos divergentes em um ponto comum [...]. (LIMA, 2007, p. 27).

Qualquer gestor de conflitos (HANSEN, 2012, p. 119 e 120) deverá enfrentar o desafio de:

- a) Promover o resgate da subjetividade, da alteridade e do reconhecimento do caráter fundamental de ambas para a existência da universidade, nos moldes da compreensão sobre este tema esboçada anteriormente;
- b) Localizar os motivos que me conduziram ao conflito, de sorte que haja uma explicitação das razões do sujeito e das razões do outro acerca destes motivos;

- c) Perceber a implicação dos interesses envolvidos no conflito e as consequências institucionais que ele gera, de modo a fazer com que os atores sociais partícipes do conflito possam igualmente compreender isso;
- d) Estabelecer um processo de construção de instrumentos democráticos de resolução dos conflitos, levando-se em conta a necessidade de priorizar o diálogo como “ferramenta” de gestão;
- e) Institucionalizar procedimentos capazes de viabilizar, intersubjetivamente, um conjunto de atitudes, necessidades, interesses e expectativas institucionais a nortear as relações interpessoais e institucionais;
- f) Pautar, enquanto mediadores de conflitos, nossas ações e decisões em procedimentos democráticos, nos quais são respeitados princípios como o sigilo, a discrição, a valorização e o incentivo da ampla manifestação dos concernidos ao processo que é gerador do conflito de interesses.

Ademais, para que a gestão do processo de conflito que se encontra sob nossa coordenação, na condição de mediadores, possa se pautar nas diretrizes de uma ética discursiva, é mister que:

- a) Não nos contradigamos e não admitamos a contradição como o resultado ou como a atitude dos atores no processo;
- b) Não usemos dois pesos e duas medidas, mas tenhamos parcimônia e equilíbrio nas manifestações;
- c) Utilizemos linguagem clara e transparência nas ações e proferimentos, para que não surjam equívocos ou mal-entendidos advindos do emprego dos termos;
- d) Ofereçamos garantia de ampla manifestação de todos os argumentos, desejos, necessidades e percepções das partes em relação ao processo;
- e) Pautemos as intervenções de todos os atores no princípio da sinceridade, segundo o qual só se pode defender aquilo em que realmente se acredita;
- f) Reconheçamos todos os participantes do processo como linguisticamente competentes e, portanto, capazes de apresentar razões para seus pontos de vista e também de compreender os pontos de vista dos demais;

- g) Acreditemos na força do diálogo e dos discursos como meios de resolução dos conflitos de interesses;
- h) Confiemos firmemente na possibilidade de construção de consensos empíricos que estejam colados com consensos racionais ideais, de sorte que não saíamos com a sensação de que a decisão tomada ao final do processo é injusta, mas portadora da menor perda à qual podíamos chegar;
- i) Possamos descobrir, na prática da mediação de conflitos, um modo de nos comportarmos nas diversas instâncias que compõem a nossa existência em sociedade, de maneira a atuarmos produtivamente na construção da cidadania, da solidariedade e da democracia, sendo exemplos de pessoas criteriosas, prudentes, transparentes, éticas, democráticas, comunicativas, solidárias, sinceras etc.

A partir dos referenciais supracitados, acreditamos ser possível realizar a gestão de conflitos institucionais em novas bases, criando uma cultura institucional na universidade que se volte para a edificação da paz, pela crítica e autocritica responsáveis e pelo fortalecimento da cidadania ativa e do Estado Democrático de Direito. Isso nos poupará de soluções gerenciais pautadas na higienização institucional, realizada na base de uma pacificação que é compreendida como eliminação do conflito pela cessação das vozes dos atores nele envolvidos.

Referências

HABERMAS, Jürgen. *Consciência moral e agir comunicativo*. Tradução de Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989. (Biblioteca Tempo Universitário, 84. Série Estudos Alemães).

_____. *Pensamento pós-metafísico*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990. (Biblioteca Tempo Universitário, 90. Série Estudos Alemães).

_____. *Verdade e justificação*. Tradução de Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2004.

HANSEN, Gilvan Luiz; VEIGA DA SILVA, Maria Leonor. *Curso de capacitação em gestão pública*. Niterói: Neami/UFF, 2009.

_____. A resolução de conflitos no estado democrático de direito: uma perspectiva habermasiana. In: FACHIN, Zulmar; BANNWART JÚNIOR, Clodomiro José (Org.). *Direito e filosofia: diálogos*. Campinas: Millennium, 2012. p. 99-120.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 1988.

LIMA, Fernanda Maria Dias de Araújo; FAGUNDES, Rosane Maria Vaz; PINTO, Vânia Maria Vaz Leite (Org.). *Manual de mediação: teoria e prática*. Belo Horizonte: New Hampton Press, 2007.

CAPÍTULO 7

GESTÃO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Carlos Alberto Lidizia Soares

Eduardo Antonio Pacheco

Introdução: por uma visão estratégica da Universidade Federal Fluminense

Na entrevista publicada no jornal *Valor Econômico* de 19/3/2012, o ministro da Educação, professor Aloizio Mercadante, reitera as relações entre educação, desenvolvimento e autonomia do país com o conceito de estratégia ao afirmar que não basta ser um país rico, ou mesmo sem pobreza. Na opinião do ministro, além de o Brasil não poder se acomodar como grande exportador de *commodities*, o grande desafio está relacionado à capacidade da preparação para a economia do conhecimento, na perspectiva de sermos competitivos em inovação, ciência e tecnologia.

Neste sentido, estabelece uma reflexão e um direcionamento relacionado à capacidade da sociedade de se estruturar com pensamento em um futuro que permita o país concorrer em escala global entre as principais economias do mundo, ao direcionar prioritariamente os recursos do pré-sal ao que ele denomina de estratégico, ou seja, a aplicação dos recursos advindos desta riqueza em investimentos na educação, na possibilidade de darmos um salto na qualidade dos empregos, na geração de riqueza e, consequentemente, na distribuição de renda no Brasil.

Portanto, a percepção estratégica do ministro da Educação está comprometida com o conceito tradicional do *trade off*, ou seja, de escolhas, entre diversas opções existentes. Da mesma forma, podemos e devemos buscar permanentemente o entendimento de uma visão estratégica da nossa universidade, comprometida com o conhecimento, a inovação, a ciência e a tecnologia, especialmente com a consolidação das mudanças ocorridas nos últimos anos, relacionadas à forte ampliação do principal ativo das instituições de ensino e pesquisa, ou seja, o seu corpo docente, os cérebros criativos,

assim como na ampliação e adequação significativa da infraestrutura, novos prédios, laboratórios, novos centros de cultura e lazer etc.

Evidente que *é necessário* compreender o todo, o direcionamento dado pelo governo, pelos agentes de fomento, pelas relações com outras instituições, buscando uma maior internacionalização, sem, contudo, descuidar do princípio da autonomia, e de nossa capacidade de fortalecer diferentes áreas de ensino, pesquisa e extensão, proporcionando ambiente adequado à integração e fixação dos novos docentes e funcionários. Entre os objetivos estabelecidos para o presente capítulo, destaca-se como principal o de possibilitar o entendimento a um gestor de qualquer nível de uma IFES, referente aos conceitos e aplicabilidade do Planejamento Estratégico, provendo uma visão geral da organização como fator primordial de uma ação efetiva em termos organizacionais.

Dessa forma, destacamos como objetivos intermediários, integrantes deste processo, a possibilidade de contextualizar a atuação dos gestores universitários no cenário contemporâneo; de inserir a Gestão Estratégica em uma percepção dinâmica de permanentes mudanças; de elencar as premissas da gestão contemporânea e relacioná-las à gestão estratégica; de refletir sobre a relação da administração estratégica na administração pública; de analisar as especificidades da Administração Estratégica nas IFES; de revisar as principais escolas de Planejamento Estratégico; de promover uma reflexão sobre os modelos de planejamento estratégico com maior aderência à UFF/IFES e exemplificar as principais ações da UFF no âmbito da Administração Estratégica.

Revisão de literatura

Administrar estrategicamente transformou-se no foco de todos os grandes líderes e gestores de organizações públicas e privadas. Neste sentido, diversos autores desenvolveram as mais diversas formas de refletir e pensar o planejamento estratégico. Dessas diferentes abordagens, surgem alguns pontos comuns e outros bastante divergentes. Entretanto, a preocupação com o ambiente em que atuam e em que atuarão é um dos poucos pontos em comum.

Dessa forma, iremos, ao longo deste capítulo, discorrer sobre diversos aspectos do Planejamento Estratégico e suas principais escolas e modelos. Necessário se faz desenvolver a capacidade de abstração referente às questões públicas e, particularmente, referente à missão das IFES, sem, contudo, como já explicitado, poder entender as questões referentes à autonomia de cada universidade.

Planejamento Estratégico e Administração Estratégica

Organizações de todos os tipos há muito chegaram à conclusão de que essa atenção sistemática à estratégia é uma atividade de extrema relevância. Empresas de diferentes escalas (pequenas, médias e grandes), distribuidores e fabricantes, bancos e instituições sem finalidade lucrativa, todos os tipos de organizações devem desenvolver a capacidade de decidir os rumos que sejam mais adequados aos seus interesses. As razões dessa atenção crescente à estratégia empresarial são muitas, algumas mais evidentes que outras.

Entre as causas mais importantes do crescimento recente do Planejamento Estratégico, pode-se citar a volatilidade dos ambientes que acarretam alterações profundas na dinâmica das escolhas e dos caminhos a trilhar. Essas mudanças estão relacionadas à capacidade do gestor, e de toda a equipe, em desenvolver uma boa compreensão do ambiente da sua organização nos contextos econômico, social, tecnológico e político. A organização somente poderá crescer e progredir se conseguir ajustar-se à conjuntura, e o Planejamento Estratégico é uma técnica comprovada para que tais ajustes sejam feitos com inteligência. Trata-se de um instrumento mais flexível que o conhecido Planejamento em Longo Prazo.

Um elemento-chave da estratégia é a seleção de apenas algumas características e medidas a serem consideradas tomadas. É um instrumento que força, ou pelo menos estimula, os administradores a pensarem em termos do que é importante ou relativamente importante, e também a se concentrarem sobre assuntos de relevância, comprometidos com as características, a missão e a visão das organizações.

De grande relevância na utilização do Planejamento Estratégico está o seu estreito vínculo com a administração estratégica nas organizações. Não se pode tratar isoladamente o Planejamento Estratégico sem entrar no processo interno, orgânico, das organizações, contribuindo, assim, de forma mais eficaz com a gestão dos administradores na obtenção dos seus resultados.

Com a mudança constante dos cenários econômicos no mundo, inclusive no Brasil, surgem alguns fatores nos quais deverão se concentrar a atenção dos administradores. Questões como sustentabilidade, empregabilidade, competitividade, globalização, regulamentação governamental, inflação, escassez de recursos, alto custo do petróleo e protecionismo internacional deverão alertar as organizações para a utilização e aperfeiçoamento desse planejamento.

Segundo Alday (2000), a metodologia do Planejamento em Longo Prazo foi desenvolvida nos Estados Unidos, na década de 1950, com profunda influência da tecnologia de planejamento dos países com economia planejada

a longo prazo. Em consequência disso, os planos a longo prazo tornaram-se projeções (para dez anos ou mais) sem muita utilidade, representados por uma enorme quantidade de papel e uma limitada quantidade de pensamento estratégico. Tais planos não permitem antever a realidade ambiental futura.

O nível de interatividade entre a organização e o mercado dependerá da postura estratégica das lideranças. O estudo da Administração Estratégica, segundo Alday (2000), teve sua forma definida pela primeira vez após a Fundação Ford e a *Carnegie Corporation* patrocinarem, nos anos 1950, a pesquisa no currículo das escolas de negócios. Um resumo dessa pesquisa, chamada de *Relatório Gordon-Howell*, recomendou que o ensino de negócios tivesse uma natureza mais ampla e incluísse um curso de capacitação em uma área chamada de política de negócios (GORDON; HOWELL, 1959).

Ainda segundo Alday (2000), tal curso deveria ter características muito distintas. Em vez de apresentar aos estudantes problemas de negócios para análise em áreas específicas, tais como *marketing* ou finanças, enfatizaria o desenvolvimento de conhecimentos na identificação, análise e solução de problemas do mundo real em amplas e importantes áreas organizacionais. Assim, daria aos estudantes a oportunidade de exercitar qualidades de julgamento que não são explicitamente exigidas em qualquer outro curso. O relatório também recomendou que o novo curso de política se concentrasse em integrar o conhecimento já adquirido em outros cursos e promovesse o desenvolvimento das habilidades dos estudantes usando aquele conhecimento.

O conceito de Administração Estratégica tem evoluído e continuará a evoluir (GINTER; WHITE, 1982). Como resultado, é perceptível a falta de consenso sobre o significado preciso do termo (ANSOFF, 1993). Nesse contexto, pode ser definida como um processo contínuo e interativo que visa manter uma organização como um conjunto apropriadamente integrado a seu ambiente. No passado, o processo de administração estratégica era influenciado em grande parte pelo departamento de planejamento das organizações. Os integrantes desses departamentos eram envolvidos pelo projeto e implementação dos sistemas de administração estratégica dentro de suas organizações. Entretanto, mais recentemente, os departamentos de planejamento perderam um pouco de sua influência (CERTO, 1993 apud Alday, 2000).

Destaca-se neste quesito a participação de Igor Ansoff, pioneiro russo da Administração Estratégica e do Planejamento Empresarial, cujo livro de 1965, *Corporate Strategy* foi descrito por Henry Mintzberg como o modelo mais elaborado de Planejamento Estratégico existente na literatura. Segundo Ansoff, a explicação para o fracasso do planejamento deve ser buscada no

estudo do processo global de Administração Estratégica e não apenas no componente do planejamento. Em 1973, Ansoff organizou a 1ª Conferência Multidisciplinar Internacional sobre Administração Estratégica, patrocinada pela IBM e pela General Eletric, em Vanderbilt. Um resultado dessa confêrencia foi a *From Strategic Planning to Strategic Management*, com sede em Bruxelas.

Alday (2000) afirma que o processo atual de administração estratégica tende, especialmente em organizações menores, a ser dominado pelo diretor-presidente da companhia. O presidente é também considerado primariamente como o principal responsável pelo êxito do processo. Isso não significa, contudo, que o presidente execute o processo de Administração Estratégica independentemente. Pelo contrário, o líder bem-sucedido nessa área geralmente esboça um processo de Administração Estratégica que envolve membros de diversas áreas e diferentes níveis da organização.

Fica claro o exercício prático da administração, pois cada vez mais a participação em mercados maduros leva as organizações a pesquisarem seus mercados e seus parceiros. Entretanto, estudos ainda não mostram conclusivamente que organizações que adotam as práticas de Administração Estratégica melhorarão a lucratividade de suas operações, ou, no caso das organizações públicas, a efetividade de suas operações.

O processo de formulação estratégica clássica

A Administração Estratégica envolve um processo ou uma série de etapas. As etapas básicas incluem, segundo Alday (2000):

Etapa 1 – Execução de uma análise do ambiente. O processo de Administração Estratégica tem início com a análise do ambiente, isto é, com o processo de monitoramento do ambiente organizacional para identificar os riscos e as oportunidades presentes e futuras. Nesse contexto, o ambiente organizacional encerra todos os fatores, tanto os internos como os externos à organização, que podem influenciar o progresso obtido por meio da realização de objetivos da organização. Os administradores devem compreender o propósito da análise do ambiente organizacional, reconhecer seus vários níveis e entender as recomendações das normas para realizar uma análise desse ambiente. Entende-se que a análise constante do ambiente estabelece-se, no momento atual, como mais importante do que nunca, devido à crescente complexidade do panorama econômico (ex: inovações tecnológicas) e às severas perturbações no mercado (ex: crise econômica internacional na Europa e nos Estados Unidos, com reflexos em diversos países em todo o mundo,

terrorismo, guerra entre países, assim como mudanças e conflitos internos como, por exemplo, os que acontecem no mundo árabe, proporcionando, nesse contexto, um desequilíbrio nos preços internacionais de petróleo, cujos reflexos são visíveis em todo o mundo.)

Etapa 2 – Estabelecimento de uma diretriz organizacional. A segunda etapa do processo de administração estratégica é o estabelecimento de uma diretriz organizacional ou determinação da meta da organização. Há dois indicadores principais de direção para os quais uma organização é levada: a missão e os objetivos organizacionais. A missão organizacional está relacionada à finalidade de uma organização ou à razão de sua existência. Os objetivos são as metas das organizações. Há outros dois indicadores de direção que, atualmente, as empresas públicas e/ou privadas estabelecem: a visão, que é o que as empresas aspiram ser ou se tornar, e os valores, que expressam a filosofia que norteia a empresa e que a diferencia das outras.

Etapa 3 – Formulação de uma estratégia organizacional. A terceira etapa do processo é a formulação da estratégia. Esta é definida como um curso de ação com vistas a garantir que a organização alcance seus objetivos. Formular estratégias é projetar e selecionar estratégias que levem à realização dos objetivos organizacionais. O enfoque central está em como lidar com a concorrência. Assim que o ambiente tiver sido analisado e a diretriz organizacional estipulada, a administração será capaz de traçar cursos alternativos de ação, em um esforço conhecido para assegurar o sucesso da organização.

Etapa 4 – Implementação da estratégia organizacional. Nesta quarta etapa, colocam-se em ação as estratégias desenvolvidas logicamente, que emergiram de etapas anteriores ao processo de Administração Estratégica. Sem a implementação efetiva da estratégia, as organizações são incapazes de obter os benefícios da realização de uma análise organizacional, do estabelecimento de uma diretriz e formulação de estratégia organizacional.

Etapa 5 – Controle estratégico. Este é um tipo especial de controle organizacional que se concentra na monitoração e avaliação do processo de Administração Estratégica, a fim de melhorá-lo e assegurar um funcionamento adequado.

Duas outras questões têm recebido especial atenção nos últimos anos, e os administradores devem considerá-las cuidadosamente para de-

terminar como a Administração Estratégica deve ser praticada dentro de uma organização em particular. Trata-se das operações internacionais e da responsabilidade social.

Durante os últimos anos, observa-se a constatação do incremento da globalização, fundamentado não apenas na ampliação do comércio internacional, mas no compartilhamento da produção de diferentes produtos, sob a ótica das vantagens competitivas dos diferentes países e da maximização dos lucros dos grandes *players* internacionais, amparado por uma capacidade de comunicação global jamais vista, fundamentada nas tecnologias da informação. Como se espera que essa tendência continue, cada vez mais as organizações terão questões internacionais a considerar no futuro, como parte de seu processo de Administração Estratégica. A responsabilidade social, por sua vez, caracteriza-se como a obrigação administrativa de tomar atitudes que protejam e promovam os interesses da organização e o bem-estar da sociedade como um todo. Reconhecer que tais obrigações existem gera, necessariamente, um impacto sobre o processo de Administração Estratégica.

Planejamento Estratégico e elaboração de cenários

Prospectar o futuro é uma das mais antigas e intrigantes necessidades humanas. Aquele que antecipa as tendências e age proativamente apresenta maiores possibilidades de sucesso do que os concorrentes.

Focadas na possibilidade de obter vantagens competitivas, diversas instituições passaram a empregar a técnica de “previsão” (*forecasts*) como subsídio para planejamentos estratégicos. Até meados do século XX, a relativa estabilidade político-financeira dos contextos nacionais e internacionais tornava esse procedimento adequado. Contudo, os avanços vertiginosos, em todas as áreas, que caracterizam a chamada “era do conhecimento”, tornaram as técnicas de previsão obsoletas, na medida em que o horizonte temporal se afasta do presente. Vale dizer que as chances de sucesso das previsões só aumentam significativamente quando os planejadores se baseiam em indicadores cujas séries históricas são confiáveis, ao tempo em que são realizadas extrapolações a curto prazo.

Não há que se pensar ou estruturar estrategicamente uma organização sem uma visão de médio ou longo prazo. Assim, a prospecção de cenários futuros, considerando alternativas múltiplas e incertas, ganha consistência e torna-se uma ferramenta fundamental para o processo de planejamento estratégico de instituições públicas, privadas e do terceiro setor.

Necessário se faz evitar as analogias no entendimento do processo temporal, já que elas fazem com que os planejadores inexperientes por vezes acreditem que o passado serve de modelo para o futuro. Esta percepção pode ser entendida como um grande equívoco. Sociedades e atores de todos os matizes buscam, constantemente, novas formas de atuação, construindo novos paradigmas, jamais imaginados.

Ainda relacionado à temática, Schwartz (2000), citado por Sturari (2008), observou que cenários prospectivos começaram a ser difundidos após a Segunda Guerra Mundial, com base em métodos de planejamento militar. A Força Aérea dos Estados Unidos foi pioneira nessa área, traçando estratégias alternativas às várias possibilidades de atuação de seus opositores. O planejamento estratégico com a utilização de cenários prospectivos foi idealizado, junto a empresas, por Pierre Wack, da Royal Dutch/SHELL, no início dos anos 1970. Seu trabalho, baseado na tese de desenvolvimentos de cenários do futurista Herman Kahn, ajudou a Shell nas crises do petróleo, permitindo que a empresa transformasse uma ameaça em oportunidade para sobrepujar-se a outras multinacionais do setor.

Uma questão fundamental permeia a análise dos diversos autores relacionados ao desenvolvimento do planejamento estratégico: a impossibilidade de se estabelecer assertivas imutáveis no contexto da imprevisibilidade. O objetivo das empresas é diminuir o grau de incertezas. Os cenários são entendidos por Mintzberg como futuros possíveis que possibilitarão o processo decisório, relacionado a novos produtos, novos mercados etc.

Ainda de acordo com Mintzberg (2002), citado por Sturari (2008), cenários podem ser definidos como uma ferramenta para ordenar as percepções de uma pessoa sobre ambientes futuros alternativos, nos quais ocorrerão as consequências de sua decisão. Representam um conjunto de formas organizadas para “sonharmos” eficazmente sobre nosso futuro. “Cenários parecem um conjunto de histórias escritas ou faladas [e] são construídas delicadamente ao redor de enredos que destacam com ousadia os elementos significativos do cenário mundial”. Cenários – completa o autor – permitem uma ação, uma decisão, com um sentimento conhecido sobre o risco e a recompensa, que diferencia um indivíduo ou executivo inteligente de um burocrata ou apostador.

Neste sentido, pode-se entender a elaboração de cenários como uma das principais ferramentas auxiliares do processo de planejamento e definição de estratégias. Considera a análise do passado e do presente dos principais eventos econômicos e não econômicos para reduzir as incertezas em relação ao futuro. É útil para orientar os gestores, públicos e privados, a respeito das condições internas e externas que afetam a dinâmica da atividade, e torná-los

conscientes das variáveis que afetam o desenvolvimento econômico, político e social de um determinado país, sem contudo deixar de ressaltar que a elaboração de cenários é um exercício na tentativa de “previsão de incertezas”.

De uma forma geral, entendemos que cabe agora um detalhamento quanto às diversas correntes do pensamento estratégico e, para tal, selecionamos algumas escolas segundo a tipologia apresentada por Mintzberg no seu importante livro *Safári da Estratégia*. Neste sentido, selecionamos as escolas cujo pensamento perpassa e se adequa à lógica dominante da gestão pública e de suas respectivas lideranças.

As escolas do pensamento estratégico

Ao longo do tempo, as experiências se tornam uma importante fonte de aprendizado. Os estudiosos tentam transformar tais experiências em experimentos, criando regras e tentando, de certa forma, amarrar resultados a fim de produzir um conjunto de regras que pode ser usado de uma forma geral, salvo algumas adequações, sejam elas quais forem.

É neste sentido que o pensamento estratégico surge, a princípio em caráter militar, sendo logo em seguida transferido para o mundo dos negócios e para a administração em geral. Nos parágrafos seguintes, veremos a “evolução” do pensamento estratégico.

Apresentaremos a seguir, com base em Mintzberg, diversas escolas do pensamento estratégico, no intuito de promover uma ampla reflexão no modelo de planejamento mais adequado a uma IES:

Escola do design

Esta escola busca conciliar as capacidades internas e as possibilidades externas. Segundo os pioneiros mais conhecidos desta escola, “A estratégia econômica será vista como a união entre qualificações e oportunidade que posiciona uma empresa em seu ambiente” (Christensen, Andrews, Bower, Hamermesh e Porter). “Estabelecer adequação” é o lema da escola do design. Metodologia de planejamento deliberativo, antecede a execução do plano de negócio, supõe plena racionalidade do decisor. Os elementos principais da escola do *design* são: avaliação da situação interna (forças e fraquezas) e externa (oportunidades e ameaças). Desta escola, destaca-se a contribuição de modelos propostos por Porter, dos quais ressaltamos o famoso modelo SWOT.

Escola de planejamento

Para Mintzberg (2002), a mensagem central da escola é procedimento formal, treinamento formal, análise formal e muitos números, ou seja, racionalizar e quantificar tudo, a fim de que tudo possa ser mensurado e verificado. Para tal, foram estipuladas ações básicas que se devem seguir em um planejamento.

Estágios

- Fixação de objetivos – formulação de metas;
- Auditoria externa – avaliar as condições externas da organização, um conjunto de previsões feitas a respeito de condições futuras;
- Auditoria interna – trabalho de análise interna para verificar as potencialidades internas e pontos que estão em defasagem;
- Avaliação de estratégia – processo de avaliação, elaboração e qualificação;
- Operacionalização da estratégia – divisão da estratégia em diferentes escopos: longo, médio e curto prazo, com suas metas definidas e planos de implementação detalhados.

Premissas

- As estratégias devem resultar de um processo controlado e consciente de planejamento formal, decomposto em etapas distintas, cada uma delineada por *checklists* e apoiada por técnicos;
- A responsabilidade por todo o processo está, em princípio, com o executivo principal; na prática, a responsabilidade pela execução está com os planejadores;
- As estratégias surgem prontas deste processo, devendo ser explicitadas para que possam ser implementadas por meio da atenção detalhada a objetivos, orçamentos, programas e planos operacionais de vários tipos.

O planejamento de cenários e controle estratégico são pontos fundamentais nesta escola.

Escola de posicionamento

É uma escola originária do desdobramento das escolas do *design* e do planejamento, mas seu ponto chave é criar limites às estratégias que são viáveis, a fim de criar um foco nas estratégias mais próprias a cada negócio e situação. Mintzberg (2002) apresenta como premissas:

- Estratégias são posições genéricas, especificamente comuns e identificáveis no mercado;
- O mercado (o contexto) é econômico e competitivo;
- O processo de formação de estratégia é, portanto, de seleção dessas posições genéricas com base em cálculos analíticos;
- Os analistas desempenham um papel importante neste processo, passando os resultados dos seus cálculos aos gerentes que oficialmente controlam as opções;
- Assim, as estratégias saem deste processo totalmente desenvolvidas para serem articuladas e implementadas; de fato, a estrutura do mercado dirige as estratégias posicionais deliberadas, e estas dirigem a estrutura organizacional.

Dessa forma, percebe-se que se passou a adotar os seguintes modelos: BCG, modelo das cinco forças de Porter (novos entrantes, fornecedores, clientes, produtos substitutos, concorrência), estratégias genéricas de Porter (liderança em custo, diferenciação, foco/nicho), cadeia de valor de Porter.

Escola empreendedora

A estratégia e sua formulação passam de projetos, planos e posições precisas para visões vagas ou perspectivas amplas, que são vistas por meio de metáforas. Nessa concepção estratégica, afirma Mintzberg (2002), o líder mantém o controle sobre a implementação de sua visão formulada, sendo o detentor de todo o processo estratégico. A estratégia é um processo visionário do líder.

“A escola empreendedora focalizou o processo de formação de estratégia exclusivamente no líder único, mas também enfatizou a intuição, o julgamento, a sabedoria, a experiência, o critério.” O conceito central desta escola, segundo Mintzberg (2002), é a visão: uma representação mental de estratégia, criada ou ao menos expressa na cabeça do líder e tendo as seguintes premissas:

- A estratégia existe na mente do líder como perspectiva, especificamente um senso de direção a longo prazo, uma visão do futuro da organização;
- O processo de formação da estratégia é, na melhor das hipóteses, semiconsciente, enraizado na experiência e na intuição do líder, quer ele conceba a estratégia ou a adote de outros e a interiorize em seu próprio comportamento;
- O líder promove a visão de forma decidida, até mesmo obsessiva, mantendo controle pessoal de implementação para ser capaz de reformular aspectos específicos, caso necessário;
- Portanto, a visão estratégica é maleável e, assim, a estratégia empreendedora tende a ser deliberada e emergente – deliberada na visão global e emergente na maneira pela qual os detalhes da visão se desdobram;
- A organização é igualmente maleável, uma estrutura simples, sensível às diretivas do líder;
- A estratégia empreendedora tende a assumir a forma de nicho, um ou mais bolsões de posição no mercado protegidos contra as forças da concorrência direta.

Escola cognitiva

É uma escola complexa, expressa pela objetividade, constituída e estruturada pelo conhecimento. Entretanto, a busca da subjetividade é feita por meio de eventos e símbolos a partir das interpretações mentais. Mintzberg (2002) confronta o conhecimento com a experiência, o conhecimento tácito com o conhecimento explícito, e apresenta os seguintes objetivos:

- Analisar o processo de pensamento do estrategista, procurando entender as ideias inovadoras que originam as estratégias;
- Compreender a mente humana para entender a formação de estratégias;
- Trabalhar a elaboração de estratégias como um processo mental vinculado à ideia do espírito empreendedor;
- Perceber o que está dentro da mente humana, visto que não é apenas uma reprodução do mundo externo.

E Mintzberg (2002) apresenta ainda as seguintes premissas:

- A formação de uma estratégia é um processo cognitivo que tem lugar na mente do estrategista;
- As estratégias emergem como perspectivas, em forma de conceitos, mapas ou esquemas que se vão moldando com a informação vinda do ambiente externo;
- Segundo o autor, esta escola é entendida como uma ponte entre as escolas mais objetivas (*design*, planejamento, posicionamento e empreendedorismo) para as mais subjetivas (aprendizado, cultura, poder, ambiente e configuração).

Escola do aprendizado

Já para esta escola, a estratégia é resultado de um processo participativo, coletivo, afirma Mintzberg (2002). Ele afirma que as organizações deveriam fazer mais do que realmente fazem, quando são confrontadas com condições complexas e dinâmicas. Entretanto, uma boa descrição também pode ser prescritiva e, por vezes, pode revelar comportamentos exemplares em circunstâncias muito particulares.

Ainda segundo Mintzberg (2002), a organização é composta por vários subsistemas, porém o processo do desenvolvimento estratégico de natureza incremental, de concepções integradas, estabelece-se como a “arte” central da administração estratégica eficaz. A seguir as prescrições para o incrementalismo lógico:

1. Liderar o sistema formal de informação;
2. Criar atenção organizacional;
3. Gerar credibilidade, mudar símbolos;
4. Legitimar novos pontos de vista;
5. Buscar mudanças táticas e soluções parciais;
6. Ampliar o apoio político;
7. Superar a oposição;
8. Estruturar conscientemente a flexibilidade;
9. Desenvolver balões de ensaio e bolsões de comprometimento;
10. Cristalizar o foco e formalizar o comprometimento;
11. Empenhar-se em mudanças constantes;
12. Reconhecer que a estratégia não é um processo linear.

Estratégia emergente, segundo Mintzberg (2002), é resultante dos esforços de um líder individual ou de uma pequena equipe gerencial. Padrões

novos que podem se formar movidos por forças externas ou necessidades internas, o *feedback* atuando sobre o padrão estabelecido; a execução das ações regidas pelas intenções provoca o surgimento de novas ações de correção de rumo, combinando reflexão com resultado.

Escola do poder

O pensamento e a perspectiva adotados por esta escola se aproximam da realidade das organizações públicas, que naturalmente perpassam as questões de poder, implicando a formação de estratégia como um processo aberto de influência, enfatizando o uso do poder e da política para negociar estratégias favoráveis a determinados interesses. Segundo Mintzberg (2002), a palavra poder é utilizada para descrever o exercício da influência além de puramente econômica e de certa forma contrariando os interesses públicos.

Neste sentido, afirma Mintzberg (2002), sobre este contexto pode-se distinguir dois tipos de poder: poder micro – lida com o jogo de política dentro de uma organização, os indivíduos e os grupos; poder macro – diz respeito ao uso de poder pela organização, à interdependência de uma organização com o seu ambiente.

Para esta escola, Mintzberg (2002) apresenta as seguintes premissas:

- A formação de estratégia é moldada por poder e política, seja como um processo dentro da organização ou como o comportamento da própria organização em seu ambiente externo;
- As estratégias que podem resultar desse processo tendem a ser emergentes e assumem mais a forma de posições do que de perspectivas;
- O poder micro vê a formação de estratégia como a interação, por meio da persuasão, da barganha e, às vezes, do confronto direto, na forma de jogos políticos, entre interesses estreitos e coalizões inconstantes, em que nenhum predomina por um período significativo;
- O poder macro vê a organização como promotora do seu próprio bem-estar, por controle ou cooperação com outras organizações, por meio do uso de manobras estratégicas, bem como de estratégias coletivas em várias espécies de redes e alianças.

Escola cultural

A escola cultural é a imagem invertida da escola do poder, segundo Mintzberg (2002). A cultura junta uma coleção de indivíduos em uma entidade

integrada chamada organização. A cultura foi “descoberta” em administração nos anos 1980, graças ao sucesso das empresas japonesas. Elas pareciam fazer coisas de maneira diferente da maneira das empresas americanas, ao mesmo tempo que as imitava, afirma Mintzberg (2002).

Ainda segundo Mintzberg (2002), a cultura pode ser estudada sob o ponto de vista de algumas pessoas de fora ou de dentro da organização. As de fora assumem uma posição objetiva sobre as razões pelas quais as pessoas se comportam como o fazem, as quais são explicadas pelo caráter único dos relacionamentos sociais e econômicos. As de dentro consideram a cultura como o processo subjetivo de interpretação, não baseado em qualquer lógica abstrata universal.

Para a antropologia, a cultura é essencialmente composta de interpretações de um mundo e de atividades e artefatos que refletem essas interpretações. Não há culturas particulares. Algumas atividades podem ser individuais, mas sua importância é coletiva. Em certo sentido, cultura representa a força vital da organização (MINTZBERG, 2002).

A escola cultural também pode ser acusada de falta de clareza conceitual. Os conceitos vêm e vão com grande velocidade, embora nem sempre sejam diferentes entre si. Um problema desta escola é que ela pode desencorajar mudanças necessárias. Ela favorece a administração da consistência, de se permanecer nos trilhos. Outro problema é que a cultura, como estrutura explicativa, iguala a vantagem estratégica à singularidade organizacional, e que o discurso de cultura em geral explica com muita facilidade aquilo que já existe, em vez de cuidar das questões difíceis do que pode vir a existir, afirma Mintzberg (2002).

Por outro lado, a escola cultural trouxe algumas contribuições ao ambiente mais complexo, como é o das universidades. Para Mintzberg (2002), a escola cultural traz, na sua fundamentação, a importante dimensão coletiva de processo social, assegurando um lugar para o estilo organizacional ao lado do estilo pessoal e questionando a tendência popular de se dividir tudo em partes desconexas em favor da criação de perspectivas integradas, perfeitamente aderentes à visão pública de dominação.

Para Mintzberg (2002), este tipo de estratégia se aplica a organizações com natureza missionária, com culturas ricas, e a organizações grandes e estabelecidas, cujas culturas estagnadas reforçam suas estratégias de longa duração. Esta escola também parece se aplicar melhor em períodos da vida da organização, tal como no período de reforço, no qual uma rica perspectiva estratégica é seguida vigorosamente, talvez até a estagnação. Isto conduz a um período de resistência a mudanças, no qual as adaptações estratégicas

necessárias são bloqueadas pela inércia da cultura estabelecida, inclusive a perspectiva estratégica. Existe também o período de recomposição, durante o qual uma nova perspectiva é desenvolvida coletivamente, e até mesmo um período de revolução cultural, que tende a acompanhar as reformulações estratégicas.

Escola ambiental

A visão ambiental favorece a consideração da organização passiva, algo que passa seu tempo reagindo a um ambiente que estabelece a pauta, afirma Mintzberg (2002). No entanto, auxilia na demonstração do equilíbrio numa visão global da formação de estratégia, posicionando o ambiente como uma das três forças centrais no processo, ao lado de liderança e organização. Além disso, esta escola tem ajudado a descrever diferentes dimensões dos ambientes que os estrategistas têm diante de si e a sugerir seus possíveis efeitos sobre a formação de estratégia.

Segundo Mintzberg (2002), a escola ambiental provém da assim chamada “teoria da contingência”, que descrevia as relações entre determinadas dimensões do ambiente e atributos específicos da organização. Mais tarde, essas ideias foram estendidas à geração de estratégia. Surge um grupo que se autodenomina “ecologistas de população”, postulando que as condições externas forçavam as organizações para determinados nichos: ou a organização fazia o que seu ambiente mandava ou era eliminada.

Abaixo, podemos citar, segundo Mintzberg (2002), algumas premissas desta escola:

- O ambiente, apresentando-se à organização como um conjunto de forças gerais, é o agente central no processo de geração de estratégia;
- A organização deve responder a essas forças, ou será “eliminada”;
- Assim, a liderança torna-se um elemento passivo para fins de ler o ambiente e garantir uma adaptação adequada pela organização;
- As organizações acabam se agrupando em nichos distintos do tipo ecológico, posições nas quais permanecem até que os recursos se tornem escassos ou as condições demasiado hostis. Então elas morrem.

Embora possamos considerar que as organizações, em diferentes momentos, possam conviver com “ambientes diversos” – generoso, complexo, hostil ou dinâmico –, os estrategistas necessitarão de sondagens finas que

forneçam descrições densas, contendo nuances com respeito a tempo, aplicação e contexto.

Escola da configuração

A escola da configuração funciona como uma espécie de resgate das demais correntes de pensamento, possibilitando uma integração entre todas elas.

Segundo Mintzberg (2002), na maior parte das vezes, uma organização pode ser descrita em termos de algum tipo de configuração estável de suas características: para um período distinguível de tempo, ela adota uma determinada forma de estrutura adequada a um determinado tipo de contexto, o que faz com que ela se engaje em determinados comportamentos que dão origem a um determinado conjunto de estratégias. Tais períodos de estabilidade são ocasionalmente interrompidos por algum processo de transformação – um salto quântico para outra configuração.

Os estados sucessivos de configuração e períodos de transformação podem se ordenar ao longo do tempo em sequências padronizadas, por exemplo, descrevendo ciclos de vida de organizações, afirma Mintzberg (2002). Opostamente, consideramos que para a Administração Estratégica, sustentabilidade é importante, pois é necessário um ambiente estável para gerenciar os processos, inclusive os de ruptura, sem destruir a organização.

Dessa forma, Mintzberg (2002) afirma que o processo de geração de estratégia pode ser de concepção, conceitual ou planejamento formal, análise sistemática ou visão estratégica, aprendizado cooperativo ou politicagem competitiva, focalizando cognição individual, socialização coletiva ou a simples reposta às forças do ambiente, mas cada um deve ser encontrado em seu próprio tempo e contexto. As estratégias resultantes assumem a forma de planos ou padrões, posições ou perspectivas, ou meios de iludir, porém, mais uma vez, cada um a seu tempo e adequado à sua situação.

Contextualizando a escola da configuração, deparamo-nos com algumas situações das quais podem advir algumas críticas. A crítica mais aguda da escola da configuração afirma que as configurações representam uma abordagem falha à teorização, precisamente porque são muito fáceis de entender e ensinar. Como o padrão está no olho do observador, toda agregação deve ser considerada algo arbitrária. Descrever a configuração é distorcer para explicar. A questão é saber o quanto uma forma de distorção é séria em comparação com outra.

Concluindo, Mintzberg (2002) afirma que, como contribuição, esta escola trouxe ordem para o confuso mundo de formação de estratégia, em particular, para suas enormes e multiformes literaturas e práticas.



Figura 1 – Linha do tempo do pensamento estratégico

Fonte: Mintzberg (2000)

Ao passar pela linha do tempo do pensamento estratégico e conhecer todas as escolas criadas até o momento, podemos dizer que não há um modelo correto a ser seguido. A melhor escola é a que se adequa ao seu tipo de organização e estratégia, sem deixar de lembrar que as escolas não são mutuamente excludentes e sim complementam umas as outras. Uma vez que o conhecimento foi produzido, pode e deve ser utilizado em benefício da organização.

Este breve apanhado servirá para ampliar nossa capacidade crítica de entender o processo de formação do pensamento estratégico dentro de uma organização pública de alta complexidade, tal qual uma universidade federal do porte da Universidade Federal Fluminense.

A Universidade Federal Fluminense: uma visão estratégica

A estrutura

A estrutura da UFF está amplamente explicitada no capítulo XX do seu regimento, com a descrição de cada órgão e sua respectiva estrutura hierárquica.

Missão, visão e valores

A UFF apresenta sua missão da seguinte forma: “A UFF, visando à construção de uma sociedade solidária, mais justa e fundamentada nos valores democráticos e acadêmicos, tem por missão, através da produção e difusão do conhecimento científico, tecnológico, artístico e cultural, promover a formação de um cidadão imbuído de valores éticos que, com competência técnica, contribua para o desenvolvimento econômico autossustentado do Brasil.”

Segundo o professor Sérgio José Xavier de Mendonça, atual pró-reitor da PROAES, o primeiro aspecto a ressaltar é a referência social da universidade, na medida em que ela assume, como missão principal, contribuir para a construção de uma sociedade solidária, justa e democrática, por meio de sua contribuição acadêmica.

Neste sentido, ainda segundo o professor Sergio Mendonça, o bem conhecido princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão está presente na missão da universidade. De fato, é utilizada a palavra “formação”, que pode ser associada ao ensino. A pesquisa se manifesta na expressão “produção do conhecimento científico”. A extensão está presente na expressão “difusão do conhecimento científico, artístico e cultural”, bem como no trecho “contribua para o desenvolvimento econômico autossustentado do Brasil.”

Projetos estratégicos

Conforme citado na parte inicial do presente capítulo, pensar e desenvolver planejamento estratégico em qualquer organização, seja ela pública ou privada, micro, pequena, média ou de grande porte, significa estabelecer com clareza o conceito do *trade off*, ou seja, a capacidade de estabelecer escolhas que permitam, de modo coerente com as estratégias nacionais, a missão das universidades e sua autonomia, contribuir para a formação e difusão de uma massa crítica, que proporcione ao país a produção de riquezas, o fortalecimento da ciência, da cultura, da soberania, da qualidade de vida e da consolidação da democracia em nosso país.

Portanto, refletir sobre a relevância de um plano estratégico voltado para as instituições universitárias significa termos a clareza de que as escolhas estabelecidas estarão efetivamente comprometidas com a melhoria da qualidade de ensino, com a ampliação dos laboratórios, com o fortalecimento da pesquisa, com a ampliação das bibliotecas, e, fundamentalmente, com a meritocracia, valorizando os processos seletivos de tal forma que propor-

cionem a ampliação de um quadro de profissionais – docentes e técnico-administrativos – altamente capacitado para o desempenho de suas funções.

Neste sentido, merece destaque e relevância a capacidade de formar novos gestores, novas lideranças, coerentemente com o processo de renovação pelo qual vem passando o quadro docente e o corpo de funcionários técnico-administrativos da UFF, assim como o de diversas outras universidades públicas em nosso país, relacionado à implementação do REUNI no último governo do presidente Lula.

O pensamento relacionado à qualificação de novos gestores deverá estar comprometido com diferentes níveis de governança na universidade, diretores de unidade, chefes de departamento, coordenadores de cursos, cargos comissionados, enfim, com tudo aquilo que esteja efetivamente comprometido com a capacidade de proporcionar meios e condições para a produção do conhecimento, além dos atributos necessários para gerir cérebros criativos, em um ambiente complexo e dinâmico. Estratégica ainda nos parece a capacidade da universidade de reter seus profissionais, através de uma política de recursos humanos e de parcerias permanentes com instituições públicas e/ou privadas, com possibilidade de captação de recursos, que proporcionarão novos investimentos, comprometidos com a melhoria das condições de trabalho, que efetivamente contribuirá não apenas na performance dos projetos, mas na condição de um ambiente sadio, produtivo, proporcionando o crescimento do conhecimento e dos profissionais envolvidos.

Na questão do ambiente interno, necessário se faz estabelecer uma relação positiva com o PDI (Plano de Desenvolvimento Institucional) e o REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais). Observa-se, neste momento, um processo de grande relevância para o crescimento de nossa universidade, consubstanciado na melhoria e ampliação das instalações, fundamentado por meio do PDI e do REUNI. De acordo com o pró-reitor da UFF, Sérgio Mendonça, “toda instituição de ensino superior, por lei, deve ter um plano de desenvolvimento institucional (PDI) que seja estabelecido por intermédio de um amplo respaldo da comunidade de professores, funcionários e estudantes, possibilitando o repensar de sua missão e visão de futuro, na possibilidade de organizar seus objetivos e metas, visando ao seu crescimento no contexto da sociedade.”

O PDI da UFF, afirma o professor Sérgio Mendonça, permitiu que a universidade pudesse olhar para si própria, reorganizando e reavaliando as suas inúmeras atividades e, principalmente, que ela pudesse projetar seu futuro. Destaca-se, principalmente, o fato de a UFF, por meio de seu PDI, ter

definido um eixo central para estabelecer ações prioritárias, e uma rede de programas de fomento que tem proporcionado um extraordinário crescimento da universidade, tanto no sentido acadêmico quanto no estrutural.

Em relação ao REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), lançado no ano de 2007, seu objetivo principal está relacionado ao aumento do número de matrículas nos cursos de graduação e pós-graduação, com maior ênfase na graduação. O edital previa que as universidades que aderissem ao programa poderiam receber recursos tanto em capital como em custeio, incluindo obras e instalações, reformas, aquisição de equipamentos e mobiliários, contratação de professores e funcionários do quadro permanente, contratação de projetos e outros recursos de custeio.

Para o pró-reitor da PROAES, é de se ressaltar que o projeto de expansão da UFF foi o maior projeto submetido ao REUNI, entre todas as instituições federais de ensino superior. Dessa forma, a universidade foi a que recebeu o maior número de alunos, professores e servidores técnico-administrativos, bem como o maior investimento em prédios, reformas e aquisição de equipamentos e mobiliário. A previsão é de que a UFF se torne em poucos anos a segunda maior universidade do país em número de alunos.

A visão de futuro apresentada pela UFF está comprometida com o reconhecimento nacional e internacional da qualidade dos seus cursos, do mérito da sua produção científica e relevância social das suas atividades, ampliando a sua capacidade de oferecer soluções para o desenvolvimento autossustentado do Brasil.

Considerações finais

Destacamos neste capítulo a relevância das questões estratégicas nas universidades federais, a utilidade dos seus desdobramentos para as organizações. Foram apresentadas as diversas escolas do planejamento estratégico, segundo Mintzberg, que também possibilitará uma gama inesgotável de discussões que mais se adequariam às IFES e, em especial, à Universidade Federal Fluminense.

Neste contexto, foi exposta a relevância tanto do planejamento como da administração estratégica, levando em consideração que as especificidades do foco se estabelecem na área da educação e, mais especificamente, da gestão universitária, entendida como um conjunto enriquecedor de competências, comprometidas com suas próprias estratégias, que por sua vez

deverão estar articuladas, como instituição pública, com as de visão macro no processo de desenvolvimento do país.

Em relação às questões específicas da UFF, o entendimento passa por diretrizes que consolidem os grandiosos investimentos realizados nos últimos seis anos, tanto relacionadas à ampliação do corpo docente como das instalações físicas, a criação de novos cursos de graduação e pós-graduação, assim como a ampliação do processo de interiorização. O Planejamento Estratégico, mais do que um documento estático, deve ser visto como um instrumento dinâmico de gestão, que contém decisões antecipadas sobre a linha de atuação a ser seguida pela organização no cumprimento de sua missão.

Referências

ACKOFF, R. L. The Meaning of Strategic Planning. *McKinsey Quarterly*, p. 48-61, Summer 1966.

ALBRECHT, Karl. Programando o futuro. São Paulo: Makron Books, 1994.

ANSOFF, H. Igor. *Do planejamento estratégico à administração estratégica*. São Paulo: Atlas, 1990.

_____. Igor. *Implantando a administração estratégica*. São Paulo: Atlas, 1993.

BAND, William A. *Competências críticas*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

BOWER, Marvin. *The Will to Manage*. New York: MacGraw-Hill, 1966.

CERTO, Samuel C.; PETER, J. Paul. *Administração estratégica*. São Paulo: Makron Books, 1993.

DEREK, Abell F. Duplo planejamento. *HSM Management*, São Paulo, n. 16, p. 106-114, set./out. 1999.

DEUS, Maria Alba Pereira de. *Reforma da educação superior e gestão das universidades federais: o planejamento institucional na Universidade Federal de Viçosa*. 2008. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

GINTER, Peter M.; WHITE, Donald D. A Social Learning Approach to Strategic Management: toward a Theoretical Foundation. *The Academy of Management Review*, v. 7, n. 2, Apr. 1982.

GORDON, R. A.; HOWELL, J. E. *Higher Education for Business*. New York: Columbia University Press, 1959.

KOTLER, Philip. *Administração de marketing*. São Paulo: Atlas, 1975.

LEONTIADES, M. The Confusing Words of Business Policy. *The Academy of Management Review*, v. 7, n. 1, Jan. 1982.

LORANGE, Peter; VANCIL, R. F. *Como projetar um sistema de planejamento estratégico*. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

MINTZBERG, Henry. *Criando organizações eficazes*. São Paulo: Atlas, 1995.

_____ et al. *Safári de estratégia*. Porto Alegre: Bookman, 2002.

PRAHALAD, C. K. et al. *Estratégia*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

PORTER, Michael E. *Estratégia competitiva*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PORTER, Michael E. *Vantagem competitiva*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

STEINER, George A.; MINER, John B. *Política e estratégia administrativa*. Rio de Janeiro: Interciência, 1981.

STURARI, Raul. *Metodologia de descrição de cenários*. [S. l.]: Sagres, 2008.

TACHIZAWA, Takeshy; RESENDE, Wilson. *Estratégia empresarial: tendências e desafios*. São Paulo: Makron Books, 2000.

TAYLOR, B. Strategies for Planning. *Long Range Planning*, v. 8, n. 4, p. 27-40, Aug. 1975.

Sites acessados

ALDAY, Hernan E. Contreras. O planejamento estratégico dentro do conceito de administração estratégica. *Revista da FAE*, Curitiba, v. 3, n. 2, maio/ago. 2000. Disponível em: <http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae_v3_n2/o_planejamento_estrategico.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2012.

CAPÍTULO 8

GESTÃO DO CONHECIMENTO E INOVAÇÃO

Martius Vicente Rodrigues Y Rodrigues

A sociedade do conhecimento

É sabido que estamos em um processo de acelerada mudança e, observando a Figura 1, é apresentada a evolução das sociedades que podem ser descritas como sendo:

- a) Fase extrativista: quando ocorreu o aparecimento do homem na Terra há milhares de anos, as pessoas procuravam sobreviver a partir dos recursos que a natureza lhes oferecia, pois não existiam tecnologias que lhes permitissem se fixarem na Terra. Dessa forma, as pessoas eram nômades por natureza. Enquanto os recursos que a natureza oferecia existiam, as pessoas ficavam em um determinado local; quando os recursos terminavam iam para outro local. E assim por diante.
- b) Fase agrícola: as pessoas começaram a dominar as tecnologias de cultivo da terra para a sua sobrevivência. Assim, nessa sociedade o trabalho das pessoas era de grande importância, além da terra para o cultivo e o capital acumulado para a geração de riqueza. Nessa fase, o homem passou a dominar outros homens por meio de um mecanismo escravo. Assim, uma pessoa era considerada rica e poderosa se possuía muitos escravos para executar os trabalhos mais pesados.

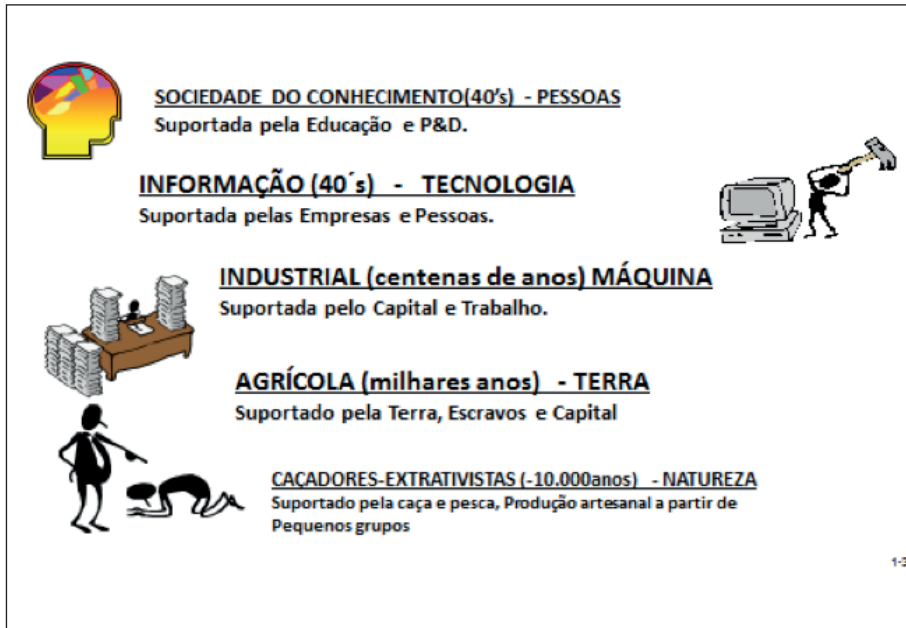


Figura 1 – A evolução das sociedades

- Sociedade industrial: a partir de 1890, o homem começou a construir máquinas para a execução dos trabalhos mais pesados, que anteriormente eram executados por seres humanos. Esta sociedade foi marcada pela evolução das máquinas e equipamentos, que promoviam uma maior produtividade do cultivo da terra. Ocorreram nessa época várias inovações disruptivas, entre as quais a mais importante foi o fato de o homem ter-se tornado capaz de se locomover utilizando automóveis e também a possibilidade de utilizar energia elétrica para a movimentação das máquinas e equipamentos. Assim, o automóvel, a energia elétrica e as locomotivas foram desenvolvidas nessa sociedade, o que aumentou significativamente a qualidade de vida dos seres humanos.
- Sociedade da informação e do conhecimento: a partir de 1944, depois de passar por duas grandes guerras mundiais, o ser humano desenvolveu tecnologias capazes de acelerar o processamento das informações – antes dependentes do cérebro humano, que possui uma elevada capacidade de solucionar problemas, mas é bastante lento para armazenar volumes elevados de dados. O computador surge como uma inovação disruptiva naquela época, promovendo

ou fornecendo às pessoas um diferencial no processamento dos dados. Portanto, a capacidade do indivíduo de acumular mais informações e de processá-las de forma cada vez mais complexa era o diferencial para o crescimento da sociedade.

A sociedade do conhecimento surgiu de uma forma bem modesta e nem sempre percebida por todos na década de 1940, mas, aos poucos, ficou clara a sua importância para a geração de riquezas daqueles países que entenderam este diferencial logo de imediato.

Conforme pode ser percebido na Figura 2, o diferencial dos países passou a ser a capacidade de acumular conhecimento e transformá-lo em valor para o mercado. Veja, por exemplo, na Figura 2, que o quilo de alimentos na sua forma original, como a natureza nos oferece, vale 1 unidade de valor/quilo. Já um computador – equipamento comum nos nossos dias, passa a valer R\$ 1.500,00/quilo. Ou seja, aumentou em termos de valor para o mercado em 1.500 vezes.

Já comparando ao peso de um satélite, ou seja, um equipamento ainda mais sofisticado, este valor tende a aumentar para 20 milhões de vezes. Um acréscimo bastante espantoso. E o que isto significa para o mundo moderno?

Certamente, é uma evidência de que quanto mais conhecimento há incorporado em um equipamento ou sistema, maior valor este possui para o mercado.



Figura 2 – Liderança mundial

Essa diferenciação para o mercado, em termos de valor, é verificada de várias formas, como a apresentada na Figura 3, na qual os pesquisadores de Harvard – Kaplan e Norton (1997) observam que o valor das organizações deixou de ser definido pelo valor dos seus equipamentos e infraestrutura, para ser medido por valores de difícil mensuração como, por exemplo, o conhecimento dos seus processos e pessoas, o valor da marca da organização, entre outros.

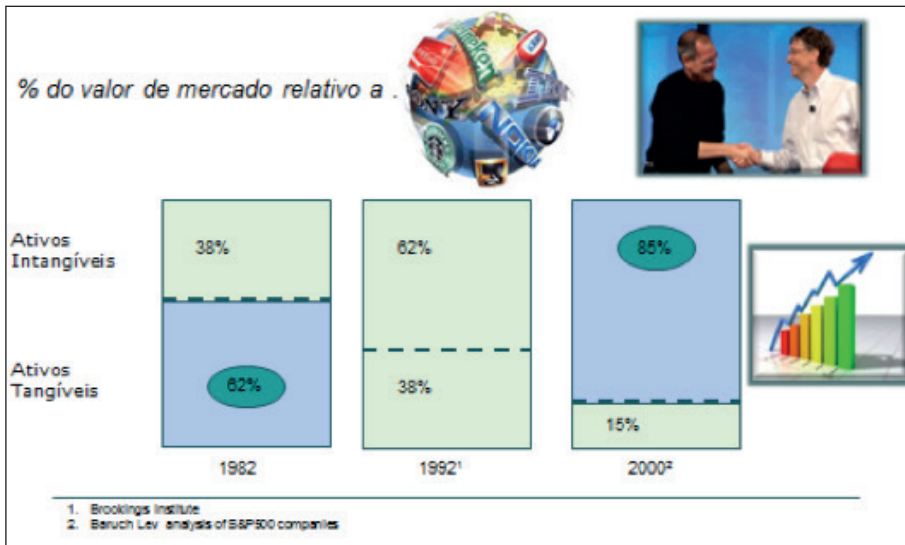


Figura 3 – A valorização do intangível para o mercado

Fonte: O autor

A gestão do conhecimento nas organizações e países que focaram seus esforços no desenvolvimento das pessoas possui hoje como contrapartida um PIB *per capita* bem maior, conforme é apresentado na Figura 4. Nas informações apresentadas pelo World Bank, em 2010, o Brasil se encontrava com um PIB *per capita* de US\$ 11.127,00, o que corresponde à produção anual de um carro popular por ano, por habitante. Já observando os países que investem com intensidade em conhecimento, o PIB *per capita* chega a US\$ 47.184,00, como no caso dos Estados Unidos da América, o que corresponde a uma produção média de 4 (quatro) carros populares por habitante/ano.

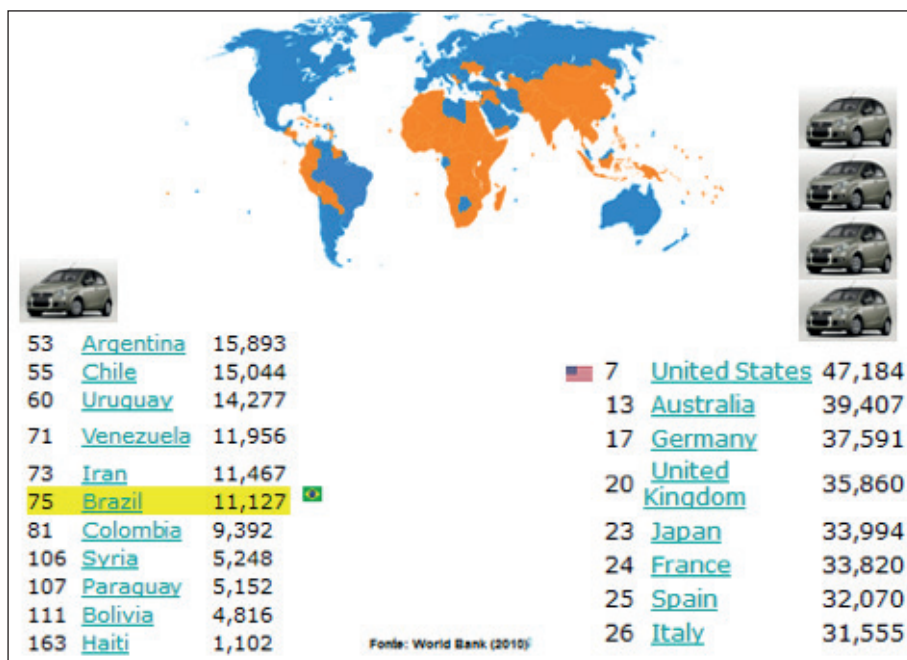


Figura 4 – PIB per capita

Fonte: World Bank (2010) <http://econ.worldbank.org>

Assim, observando os países mais ricos do mundo, podem ser destacadas algumas características, quais sejam:

- Pessoas: o investimento na educação, não apenas em relação à geração futura, como também na remuneração dos professores que vão formar essa geração;
- Segurança: a ética e a responsabilidade social são preservadas a partir de regras sociais que são seguidas. No momento em que essas regras são corrompidas, passa a existir a punição de forma explícita e clara para todos, a fim de orientar a formação dos cidadãos com um sentido de ética e respeito ao próximo. Para tanto, os profissionais que zelam por esta segurança, como representantes do Estado, são também diferencialmente recompensados com remunerações adequadas ao nível de exposição da própria vida em prol dos demais;
- Saúde: este elemento representa o terceiro ponto de um tripé básico para a sustentabilidade e a visibilidade quanto ao respeito que deve ser dado às pessoas. Também é construído a partir de

profissionais de elevado senso de responsabilidade e de cuidados com o próximo. Na falta destes, punições desmotivarão qualquer tratamento que possa vir a prejudicar uma pessoa pelo descuido ou falta de atenção adequada.

Esses três elementos, educação, segurança e saúde, são considerados fundamentais nos países com elevado padrão de qualidade de vida. Mas é evidente que a base para esta construção está na educação, em especial de crianças com até sete anos, quando é formado o caráter dos futuros profissionais e cidadãos de um país.

A Figura 5 apresenta uma informação relevante em termos de Brasil pois nela o país surge como a sexta economia mundial, o que também é traduzido em expectativa de vida da sua população, que hoje atinge uma média de 72 anos, o que é um grande alento para todos os brasileiros. É importante notar que no início do século XX, a média de idade em alguns países chegava a 35 anos e, no Brasil, este número girava em torno de 21,8 anos, segundo o IBGE (GARCIA, 2008). Assim, vale notar esta enorme mudança da média de vida do brasileiro que representou de fato um hiato de 50 anos em 110 anos.

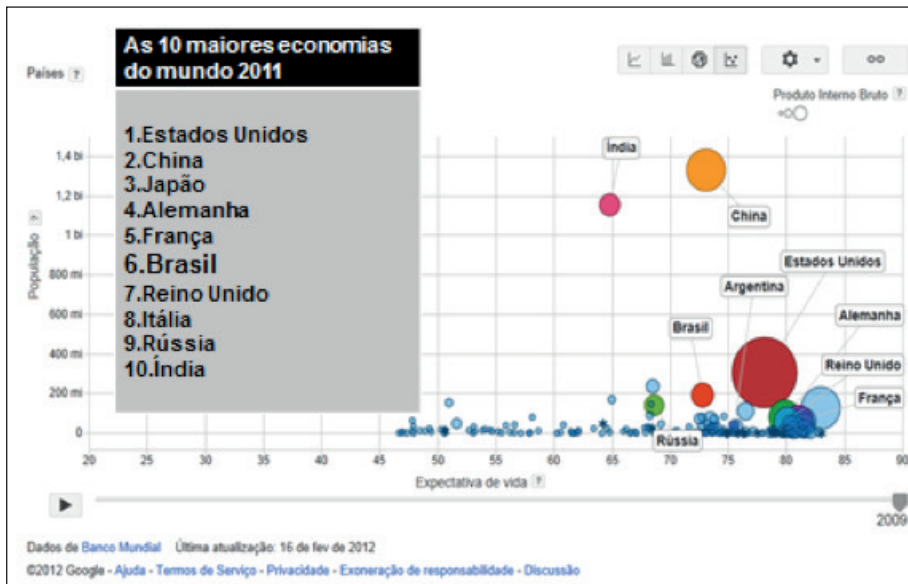


Figura 5 – As maiores economias do mundo X PIB X vida média

Fonte: THE FUTUREBRAND 2011-2012 COUNTRY BRAND INDEX – <http://www.futurebrand.com/>

Motivação para a gestão do conhecimento

O investimento na gestão do conhecimento pelas organizações passa por um grande desafio formado pela luta diária entre o curto e o longo prazos. A opção pelo curto prazo força as organizações a postergarem o investimento em educação e deixarem para um segundo momento questões que somente virão à tona como um problema depois de dois, três ou mais anos.

Dessa forma, vale destacar que os elementos motivadores para o investimento em gestão do conhecimento nas organizações podem ser apresentados com base nas seguintes dimensões:

Para as pessoas: nessa dimensão podemos considerar o efeito motivador nas pessoas de uma organização:

- a) As pessoas poderão ser recompensadas de forma diferenciada se estiverem mais bem preparadas para novos desafios. Pessoas mais capacitadas conseguem maiores e melhores oportunidades tanto para elas como para as empresas;
- b) O conhecimento é perecível – a partir do acesso à internet e da comunicação entre as pessoas, cada vez mais rápida, o longe ficou perto, mesmo que por vezes o perto fique bem longe. Isso significa que guardar um conhecimento na gaveta pode significar que ele de nada valerá em um futuro próximo, já que tudo está mudando muito rápido;
- c) É melhor ser um gerador de conhecimento do que um “copista”. Geradores de conhecimento ou corretores de informação com agregação de valor fazem toda a diferença para uma organização e para as pessoas que se propõem a este papel, pois, a partir do momento que assim procedem passam a ser uma referência e, por consequência, serão sempre solicitados quando houver necessidade de resolver um novo problema. Dessa forma, o aprendizado é permanente;
- d) Só saber não basta, tem de provar que sabe. Esse ponto é bastante relevante e por vezes somente ter um ótimo currículo não significa que de fato a atitude desta pessoa seja compatível com o que está registrado;
- e) Melhores posições no mercado significam um conhecimento diferenciado. Conhecimentos considerados críticos por algumas empresas são aqueles que representam a junção de áreas em que poucos podem se desenvolver. Exemplo: um conhecimento em

tecnologia de informação e medicina pode ser considerado um conhecimento crítico, na medida em que poucos são os profissionais com esta formação;

- f) Mais conhecimento significa também maior empregabilidade. As organizações que mais investem em seus profissionais são normalmente aquelas que possuem uma menor taxa de rotatividade. Isso significa dizer que se a organização investe no desenvolvimento das pessoas, estas preferem permanecer na empresa e não saem à procura de um novo emprego;
- g) Mais conhecimento representa maior valor agregado para a empresa, o que é bom para todos os *stakeholders*.

Para a organização: nessa dimensão podemos considerar o efeito motivador nas organizações:

- a) Retrabalho: a implantação de práticas de gestão do conhecimento pode ser traduzida em menos retrabalho. Ou seja, para a organização é muito bom e para as pessoas também, pois com menos retrabalho teremos menor custo da gestão e mais tempo para as pessoas desenvolverem outros projetos;
- b) Diferenciação diante do mercado: o conhecimento gera e direciona oportunidades do mercado, propiciando a construção de valores únicos e difíceis de serem copiados pelos concorrentes;
- c) Legado para as próximas gerações: a gestão do conhecimento promove a estruturação do conhecimento para sua retenção e disseminação na empresa, fornecendo um legado para as próximas gerações de profissionais e para a sociedade em geral, que irá se beneficiar desses resultados;
- d) Agrega valor ao cliente com menores custos: vale, nesse caso, observar a estratégia de construção de valores baseada na estratégia do oceano azul;
- e) Amplia os negócios na escala global de forma sustentável – o conhecimento possibilita a geração de valor e a entrega deste valor em qualquer lugar dentro de um ambiente global sustentável;
- f) Vida longa para a empresa, com melhores condições para a sua aposentadoria, não significando que, com isso, você irá parar de produzir valor para a sociedade.

Para os clientes e mercado: nessa dimensão podemos considerar o efeito motivador construído a partir dos clientes e da sociedade em geral, os quais são relacionados a seguir:

- a) Maior valor agregado aos seus clientes e à sociedade em geral;
- b) Diferenciação pelo serviço: pode ser obtida a partir da cogeração do conhecimento, como pode ser observado a partir de diversos exemplos, como o da DELL Computadores, que lançou em 2009 um programa de premiação para as melhores ideias enviadas pela sociedade; e como o caso da FIAT, que construiu e lançou no Salão do Automóvel em 2009, o primeiro carro conceito construído a partir de 11.000 ideias enviadas por mais de 17.000 pessoas de 160 países;
- c) Personalização em massa dos seus clientes e a sociedade em geral com o uso intensivo de tecnologia e construção do conhecimento a partir de regras identificadas de acordo com padrões de comportamento dos seus clientes e da sociedade em geral;
- d) Predição a partir do pós-entrega com a identificação de pontos de melhores e novas oportunidades alavancadas por pessoas além dos profissionais da própria organização.

A gestão do conhecimento pode, assim, estar voltada ou motivada pelas pessoas, pela organização e também pelos clientes e sociedade em geral. Há informações importantes a serem consideradas que certamente irão motivar a todos. A Accenture realizou uma pesquisa em 2007 junto a profissionais do mercado e identificou pontos bastante convincentes quanto à necessidade de se investir na gestão do conhecimento – nesse caso mais específico do conhecimento explícito ou informações. Este estudo mostrou que:

- 42% dos profissionais gastam em média uma a duas horas por dia buscando as informações necessárias para a realização do seu trabalho;
- 25% desses profissionais gastam em média de duas a quatro horas por dia buscando tais informações. Ou seja, 67% dos profissionais, a grande maioria, gasta entre uma e quatro horas buscando informações necessárias ao seu trabalho.
- Como dificuldades para a obtenção dessas informações, encontram-se:
 - 57% identifica a existência de diferentes fontes de informação;
 - 40% dos setores da própria organização que não disponibilizam estas informações.

- 36% identifica que existe tanta informação que é necessário muito tempo para achar o que realmente é importante.
- Onde estas informações são armazenadas:
 - 58% em *pendrives* e em computadores pessoais.
 - 56% em *e-mails*.
 - 49% em uma rede compartilhada.

A pesquisa acima apresentada denota a fragilidade dos sistemas de informações das organizações e como a carência de uma gestão do conhecimento adequada poderá vir a fazer toda a diferença, permitindo a criação, a retenção, a distribuição e a utilização do conhecimento explícito de forma a otimizar custos e maximizar os resultados das organizações.

Os desafios para a gestão do conhecimento

A gestão do conhecimento abrange diversas etapas, que podem ser mais bem descritas a partir da Figura 6, que representa de forma esquemática os seguintes tipos de conhecimento:

- **Dados:** representa a forma mais simples ou atomizada do conhecimento explícito. O dado ou registro representa a célula básica que irá formar ou fazer parte do conteúdo de um conhecimento explícito ou informação. Exemplos: dez, aluno, nota;
- **Informação:** representa um ou mais dados ou registros contextualizados. Exemplo: O aluno tirou nota dez. Nesse caso, a informação contextualiza os dados de forma que a pessoa possua um entendimento do que se está propondo transferir em termos de conhecimento explícito;
- **Conhecimento:** representa o tácito ou o conjunto de informações internalizadas pela pessoa. É normalmente representado no formato de regras. Exemplo: se o aluno tirou nota dez, então ele foi aprovado. Nesse caso, se a regra faz todo o sentido para quem a recebeu, ela virá a ser internalizada pela pessoa e poderá ser utilizada em outros momentos de sua vida. O conhecimento normalmente é construído nas empresas a partir de treinamento ou observação;
- **Habilidade:** é a capacidade de fazer. É normalmente representada pela ação que as pessoas executam no seu dia a dia. Exemplo: Quando você está dirigindo seu automóvel, está exercendo uma habilidade de direção. No entanto, quando você está explicando a alguém como se dirige um automóvel, está exercendo a transferência de um conhecimento que

possui. Isso significa dizer que você pode transferir um conjunto de informações sobre como dirigir um automóvel (conhecimento) sem nunca ter dirigido um (habilidade);

- Comportamento: representa a capacidade ou interesse em fazer algo ou não. Está diretamente relacionado à atitude das pessoas, que por sua vez está interligada à cultura ou valores que estas possuem. Exemplo: João sabe dirigir um automóvel pois já leu e fez exames teóricos de direção. João também sabe como dirigir um automóvel porque fez exames práticos demonstrando sua habilidade. No entanto, ele não quer (atitude) dirigir um automóvel nos fins de semana, apesar de a empresa em que trabalha precisar e determinar que ele dirija aos sábados para levar o CEO Carlos até a empresa (comportamento);
- Redes sociais: representam a capacidade de conexão entre as pessoas e como ou que tipo de fluxo é estabelecido entre elas. A rede social influencia diretamente na competência (conhecimento, habilidade e comportamento) das pessoas. Isso significa dizer que para um determinado grupo, João pode ser percebido como tendo grandes habilidades na direção de automóveis. No entanto, o mesmo João pode ser percebido como não tendo habilidades na direção de automóveis.



Figura 6 – Conhecimento organizacional

Fonte: O autor

As definições anteriores ajudam a explicar um pouco mais como a gestão do conhecimento pode ser tratada a partir de cada um dos elementos que compõem esta gestão.

Dessa forma, são explicitados na Figura 7 alguns dos desafios relativos à implantação da gestão do conhecimento nas organizações, quais sejam:

Aqueles relacionados às pessoas (humanos):

- Visão de longo prazo: o exercício da visão de longo prazo traz como retorno o investimento em projetos de gestão do conhecimento. Portanto, como muitas organizações encontram-se mergulhadas no dia a dia e, como se diz, “correndo atrás do tempo perdido”, trabalhar com base e com uma visão de longo prazo é um dos principais desafios;
- Competência: a identificação e o desenvolvimento de competências são relacionados à gestão do conhecimento, já que características específicas, em especial aquelas relacionadas à atitude das pessoas, são requeridas;
- Cultura: o desenvolvimento de uma cultura de compartilhamento das informações e conhecimentos que agreguem valor à organização e às pessoas, em consonância com as regras de segurança e controle das informações;
- Visão sistêmica: desenvolver projetos a partir de uma análise sistêmica, garantindo que os melhores projetos sejam realmente os escolhidos, executados e avaliados no seu final;
- Aprender com os erros: a cultura de aprender com os erros é de grande valia, pois nem sempre se acerta 100%, e registrar não somente os acertos mas também os erros é importante para haver a busca permanente de melhoria. Em muitos casos, se procura identificar não o motivo pelo qual houve o erro; analisa-se o processo, mas o objetivo é saber quem errou, o que gera um ambiente de desconfiança e pouco adequado para o aprendizado;
- Alocar tempo para a gestão do conhecimento: o dia a dia dos profissionais e executivos é curto quando são observadas as questões urgentes a serem resolvidas para atender ao curto prazo. Portanto, nesta linha de pensamento a gestão do conhecimento sempre ficará relegada a um segundo momento, se não for devidamente priorizada.

Aqueles relacionados à gestão:

- Modelo de gestão: é necessário definir um modelo para a gestão do conhecimento. Esse modelo irá permitir a identificação e a organização

dos elementos a serem utilizados e medidos, como, por exemplo, a arquitetura tecnológica, os indicadores etc.;

- Metodologias e práticas de gestão do conhecimento e inovação: são os elementos que compõem o universo de ferramentas a serem utilizadas na gestão do conhecimento. Cada metodologia e prática representa um conjunto de ações replicáveis dentro da organização, o que acelera o processo de criação, retenção, disseminação e aplicação do conhecimento;
- Medir sempre: cada ação implementada com o foco na gestão do conhecimento deve ser avaliada e medida. Somente o que medimos pode ser gerenciado.

Aqueles relacionados à tecnologia:

- Aderente ao modelo: a tecnologia deve ser utilizada como ferramenta para aceleração do processo e, portanto, deve ser a facilitadora do processo, garantindo ao mesmo tempo a agilidade necessária e a capacidade de organizar, armazenar e tratar os dados gerados a partir de qualquer prática de gestão do conhecimento;
- Uso como ferramenta: a tecnologia é estratégica por gerar um diferencial, mas será na maioria das situações uma ferramenta que agiliza todo o processo;
- Ser simples: soluções complexas nem sempre são as melhores alternativas, pois acabam sendo pouco ou muito pouco utilizadas e os recursos que elas disponibilizam ficam ocultos por falta de conhecimento e tempo para sua utilização;
- Ser o acelerador da gestão: a tecnologia, reforçando uma vez mais, deve funcionar como um acelerador do processo de gestão do conhecimento.



Figura 7 – Os desafios para a implantação da gestão do conhecimento

Fonte: O autor

Organizações baseadas no conhecimento

A Sociedade do Conhecimento iniciada com a revolução da Tecnologia de Informação abriu espaço para a Sociedade do Conhecimento que, com o processo de automação das rotinas físicas e intelectuais, levou o homem a gastar a maior parte do seu tempo em atividades mais nobres, tais como, criar, analisar e inovar. Dentro desse processo, a Sociedade do Conhecimento encontrou um campo fértil para florescer e dar espaço para a diferenciação a partir dos valores intangíveis, podendo ser estruturada, conforme apresentado na Figura 8, com base em três componentes, conforme apresentaremos a seguir (MYERS, 1996; EDVINSON; MALONE, 1998; DAVENPORT; SHORT, 1990):

- Competência pessoal: está relacionada à capacidade de pensar e agir das pessoas em diversas situações, para a criação tanto de ativos tangíveis como dos intangíveis. Relacionada a competências pessoais, educação, personalidade, inteligência e química das pessoas, ou grau de sinergia entre elas;
- Estrutura interna: esta estrutura inclui patentes, conceitos, modelos e sistemas administrativos e de computadores, além da cultura e do espírito organizacional. O conceito de organização está relacionado à sua criação por meio da interação das pessoas, no desenvolvimento do ambiente organizacional. Relacionada aos seus processos internos, conceitos, modelos, sistemas internalizados, investimento em pesquisa e desenvolvimento – P&D, cultura e espírito organizacional;
- Estrutura externa: esta estrutura inclui relações com clientes e fornecedores, bem como marcas, marcas registradas e a reputação da imagem da empresa. Relacionada a clientes e fornecedores, redes de relacionamento externo promovidas pelas pessoas ou de forma institucional, valor da marca da empresa e sua reputação ou a imagem que é transmitida aos clientes e à comunidade.



Figura 8 – Estrutura organizacional baseada no conhecimento

Fonte: Sveiby (1998)

Já algumas empresas, como a Skandia, utilizam uma variação do modelo de Sveiby, incluindo em seu centro a dimensão pessoas, conforme apresentado na Figura 9, utilizando como principais indicadores por dimensão os listados a seguir:

Dimensão financeira:

- Receita oriunda de novos negócios;
- Total de ativos;
- Receita/empregado;
- Total de ativos/empregado.

Dimensão cliente:

- *Market share*;
- Vendas anuais/empregado;
- Duração média do relacionamento com o cliente;
- Índice de satisfação dos clientes.

Dimensão processo:

- Custo administrativo/receita;
- Custo administrativo/empregado;
- Contatos realizados sem erros;
- Meta de qualidade corporativa.

Dimensão renovação e crescimento:

- Investimento em treinamento/empregado;
- Investimento educacional nos clientes;
- Índice de satisfação dos empregados;
- Investimento em treinamento/custos administrativos.

Dimensão humana:

- Rotatividade de empregados;
- Média de tempo de serviço na empresa;
- Tempo em treinamento – dias/anos;
- Grau de instrução em tecnologia de informação *staff*.

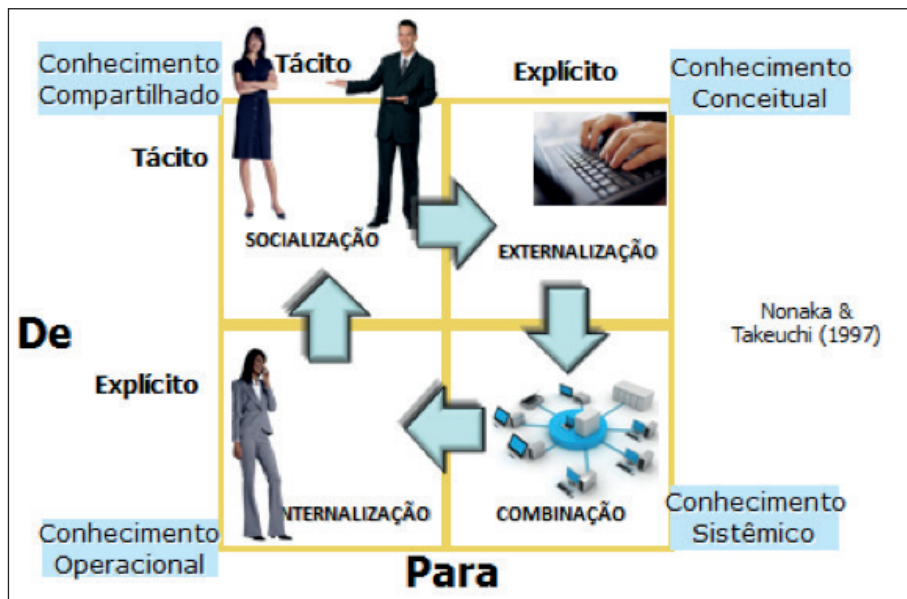


Figura 9 – Sistema balanceado de métricas da Skandia

Fonte: Sveiby (1998)

Já o modelo apresentado por Edvinson-Malone é estruturado a partir do desdobramento do capital intelectual, conforme apresentado na Figura 10 e descrito a seguir:

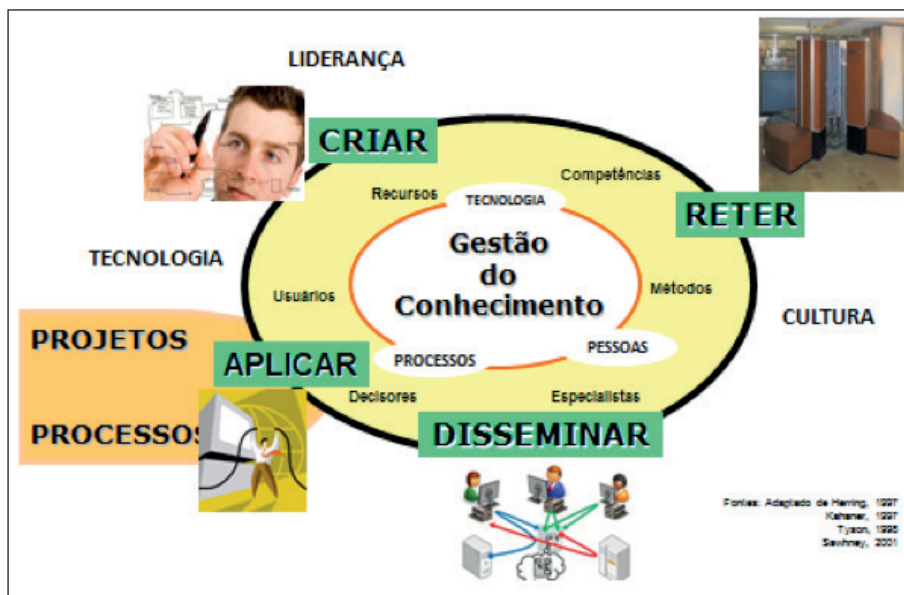


Figura 10 – Modelo organizacional baseado no conhecimento

Fonte: Edvinsson e Malone (1998)

- Capital intelectual: é o resultado final contabilizado na organização baseada no conhecimento, representado pelo capital humano – ou pelo valor que as pessoas representam no valor da empresa – e pelo capital estrutural.
- Capital estrutural: é representado pelo capital dos clientes – ou valor da carteira de clientes – juntamente com o valor do capital organizacional que a empresa possui.
- Capital organizacional: é representado pelo valor do capital de inovação que a empresa possui e que é capaz de gerar, o valor da sua imagem junto ao mercado e pelo capital dos seus processos.
- Capital dos processos: é representado pelo valor do conhecimento retido na organização e sistematizado em seus processos de negócio, a partir das melhores práticas que utiliza da infraestrutura que possui, dos modelos de organização e gestão e da cultura organizacional implantada na empresa.

Entretanto, segundo Peter Drucker (1995), a Sociedade do Conhecimento foi iniciada quando, no fim da Segunda Guerra Mundial, foram concedidas aos ex-soldados americanos bolsas de estudos para seguir cursos universitários. Aliado a esta ação, os cérebros que construíram as máquinas de guerra foram disputados para a construção de novas tecnologias voltadas para a reconstrução das cidades. No entanto, a transformação para a Sociedade do Conhecimento não estará completa antes de 2010 ou 2020.

Alguns dos valores intangíveis mais relevantes são os relacionados a seguir:

- Tempo de entrada no mercado (*Time-to-market*) – significando o tempo necessário desde a concepção inicial de um produto ou serviço até a sua efetiva liberação para os clientes. Trazer produtos e serviços para o mercado de forma rápida e eficiente será uma importante variável nos negócios conduzidos dentro da sociedade da informação. Este valor está relacionado à estrutura externa, conforme se vê na Figura 8.

Como exemplo, lembra-se o caso da Honda, a qual competindo com 117 outros fabricantes de motocicletas, começou a introduzir no mercado um novo produto a cada três meses, em vez de a cada 12 meses. Isso fez com que seus competidores não suportassem a concorrência. A Honda passou a dominar o mercado, nas vendas de cada novo modelo introduzido no mercado.

- Tempo de acesso à informação – ou, mais precisamente, informação armazenada eletronicamente, que possa ser recuperada em tempo real, ou de forma muito rápida. Esse valor está relacionado à estrutura interna (Figura 8). Isso pode ser ilustrado, por exemplo, pela operação de um banco 24 horas, bancos de dados comerciais e técnicos, sistemas de televisão, sistemas de reserva de passagens aéreas etc.
- Visão estratégica – significando a habilidade de perceber o melhor negócio em termos estratégicos para a sobrevivência e avanço da organização. Bill Gates, por exemplo, demonstrou ter uma extraordinária visão estratégica ao criar uma pequena companhia de *software*, chamada Microsoft, transformando-a em um gigante da indústria de tecnologia da informação. Esse valor está relacionado às competências pessoais, conforme Figura 8.
- Conhecimento – sendo entendido como a comercialização do conhecimento. Uma companhia moderna e bem-sucedida irá obter as maiores fatias de receita por meio da venda de parcelas cada vez maiores

de valores intangíveis. De fato, algumas recentes e bem conhecidas histórias de sucesso nos negócios são construídas com base na comercialização de valores intangíveis. Como exemplo, citamos o caso da rede McDonald's, comercializando o conhecimento (*know-how*) de como vender lanches rápidos por meio da técnica da *franchising*, utilizada, no momento, por diversas outras empresas. O poder hoje está com aquele que consegue disseminar e aplicar adequadamente o conhecimento e não com o que possui a informação ou a retém. Caso contrário, as bibliotecas teriam enorme poder. Por outro lado, este valor está relacionado à competência do empregado (Figura 8).

- Inovação – por meio do trabalho mental, na tentativa de melhorar permanentemente os produtos e serviços, com a introdução de novas ideias. Isto pode ser tipicamente ilustrado através de atividades científicas, porém, tem assumido um valor crescente também nas organizações produtivas, principalmente devido à automação dos processos. Esse valor está relacionado às competências pessoais (Figura 8).
- Imagem – leva a pessoas a comprar determinados produtos ou serviços. Este é um valor intangível apreciado pelos clientes, principalmente na comercialização de produtos baseados em sua imagem comercial, típica do mercado de cigarros, do mercado de refrigerantes e do mercado da moda. Esse valor está relacionado à estrutura externa (Figura 8).

A Sociedade do Conhecimento encontrou um campo fértil para a diferenciação a partir dos valores intangíveis

- As organizações aprendizes vieram trazer o conceito do autoaprendizado, no qual os empregados organizados em equipes de trabalho desenvolvem teorias e sua imediata aplicação com o uso das mais diversas formas de aprendizado, como o treinamento durante o trabalho – *on the job* –, além das demais formas de capacitação.

Outra característica da Organização Aprendiz (SENGE, 1995) é a de que o treinamento está diretamente ligado às necessidades apontadas pela estratégia e desafios lançados à organização, além da liberdade de inovação e criação por parte dos seus empregados.

A Organização Aprendiz é ainda considerada uma organização ideal, que na prática não existe; o que existem são iniciativas em diversas organi-

zações, que pretendem torná-las Organizações Aprendizes com alto grau de inovação nos seus produtos e na cultura dos seus empregados.

Uma empresa considerada com alto grau de criatividade e inovação é a 3M, que incentiva seus empregados a serem condutores de suas novas ideias, o que torna cada empregado da empresa um elemento capaz de sonhar, planejar e criar uma realidade a partir de uma nova ideia que, posteriormente, irá gerar um novo produto.

Para que isso ocorra, o modelo de gestão da 3M – assim como a cultura e os valores da empresa – valoriza o processo de inovação e o aprendizado a partir dos erros. Assim, reuniões para discutir os erros e poder melhorar com base na experiência passada é uma boa prática. A possibilidade de que cada empregado possa ser um líder de um projeto motiva e desafia as pessoas a buscarem novas soluções. Se uma pessoa tiver uma ideia e puder convencer seu gerente de que ela pode vir a se tornar um produto, ótimo. Caso contrário, este empregado poderá submeter esta ideia a um comitê central, que poderá aprová-la, tornando-o líder de um projeto dentro da empresa. Dessa forma, cada empregado poderá ser gerente de um projeto, criando então uma cultura de valorização dos desafios e inovação.

Para a construção de organizações aprendizes, é importante identificar em que ponto a gestão do conhecimento mais contribui ou quais itens de conhecimento se tornam mais complexos para serem transferidos. A Figura 11 busca apresentar os tipos de conhecimento a serem transferidos quando são comparados dois típicos profissionais. O primeiro (por exemplo) em início de carreira e tendo concluído há pouco tempo uma universidade, formação técnica ou administrativa. Já o segundo, com muito tempo de formado e com bastante experiência (habilidade) desenvolvida para uma determinada empresa.

Os elementos principais a serem transferidos, conforme apresenta a Figura 11, são:

- e) Experiência profissional – o profissional que já possui mais tempo de empresa e mercado já teria participado de diversos projetos e acumulado uma grande experiência no “saber fazer”. Diferentemente do profissional que ingressou há pouco tempo no mercado e que possui pouca experiência ainda na execução de projetos;
- f) Rede de relacionamentos – o profissional mais “maduro” possui certamente uma complexa rede de relacionamentos e conhece muitas pessoas do segmento e, em especial, da empresa em que trabalha. Isso lhe dá um diferencial, pois ele sabe a quem procurou nos momentos de execução dos diversos projetos em que atuou.

Sabe com quem pode contar e com quem não pode contar. O jovem que ingressou há pouco no mercado não possui essa rede de relacionamentos, mas tem como vantagem a possibilidade de construir outras redes que porventura estejam bloqueadas para o profissional mais antigo no mercado.

- g) Conhecimento organizacional – o profissional mais “maduro” possui um conhecimento dos processos da organização e sabe de que forma ela opera no dia a dia, a sua cultura e como navegar na burocracia da empresa. O jovem que ingressou há pouco tempo na empresa desconhece esta burocracia e irá aprender com cada projeto. Também neste caso, o jovem possui a vantagem de desconhecer a organização e poder assim ousar novos caminhos que já tenham sido descartados pelo profissional mais “maduro” pelas suas experiências anteriores.

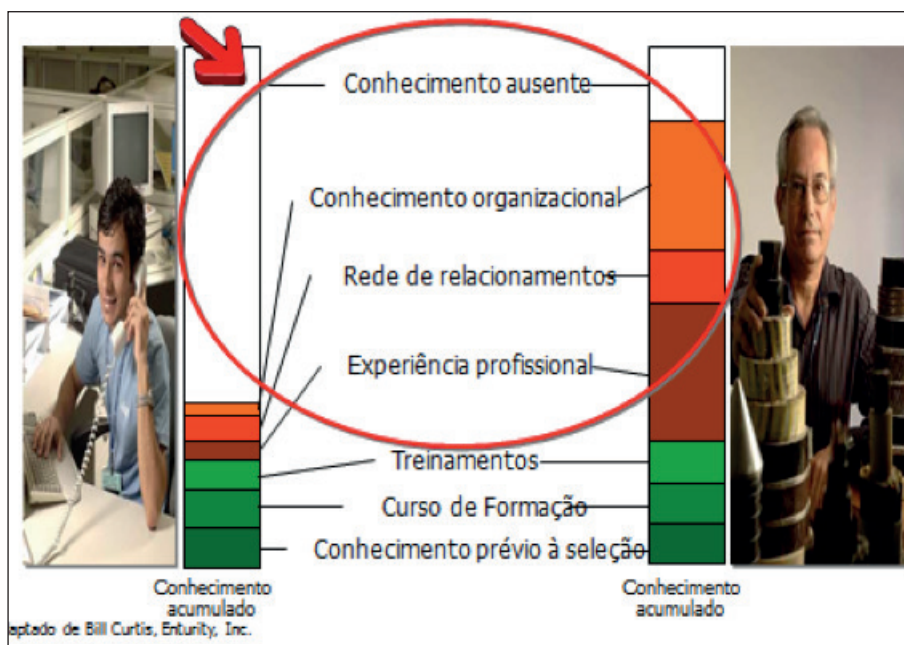


Figura 11 – Onde a gestão atua

Fonte: Adaptado de Bill Curtis, Enturity, Inc., 2009

Iniciativas para a implantação de gestão do conhecimento na academia

As instituições educacionais, cuja razão de ser é a própria transferência de conhecimento à sociedade, em geral traz, na sua essência, a prática acadêmica que utiliza todo o ciclo de transferência do conhecimento apresentado por Nonaka e Takeuchi (1997). Assim, vale ressaltar que a metodologia apresentada a seguir – © PPS – Pessoas, Processos, Sistemico –, desenvolvida pelo autor deste capítulo, deve ser sempre avaliada em todas as atividades realizadas.

A metodologia © PPS considera as seguintes iniciativas a serem verificadas:

Dimensão pessoas: conforme apresentado na Figura 12, as pessoas do ambiente acadêmico estão, a partir das suas atividades diárias, transferindo de fato os seus conhecimentos para outras pessoas? Os conhecimentos relevantes transferidos são documentados por meio físico, de modo que independa do seu autor estar fisicamente presente para que outro possa se apropriar deles? Este conhecimento – agora explicitado – foi indexado, armazenado e tornado público para que outros possam acessá-lo? Este acesso é efetivado e a pessoa que o acessou conseguiu entender e internalizar tal conhecimento? Após esta internalização, foi possível um novo ciclo de socialização entre as pessoas, permitindo, assim, a geração de uma espiral do conhecimento?

Um bom exemplo na área acadêmica será quando ocorrer a seguinte situação:

- a) Socialização – quando um grupo de pesquisa debate as ideias visando criar um novo conhecimento que possa vir a ser utilizado posteriormente.
- b) Externalização – quando este mesmo grupo explicita o conhecimento gerado a partir da socialização, descrevendo-o em um documento de forma estruturada e organizada, inteligível a qualquer outra pessoa que venha no futuro a acessar este documento gerado.
- c) Combinação – quando o documento gerado for enviado a uma biblioteca que venha a indexá-lo de forma que qualquer outra pessoa possa acessá-lo.
- d) Internalização – quando uma pessoa acessa esta informação na biblioteca, faz a leitura do documento e, a partir desta internali-

zação, do conhecimento explícito, volta a socializar criando assim a espiral do conhecimento.

A análise que deve ser feita nas atividades acadêmicas é a de verificar se o ciclo de transferência do conhecimento ocorre entre as pessoas e se estas pessoas de fato registram o conhecimento gerado e o disponibilizam para outras pessoas e, no caso da área acadêmica, para a sociedade em geral.

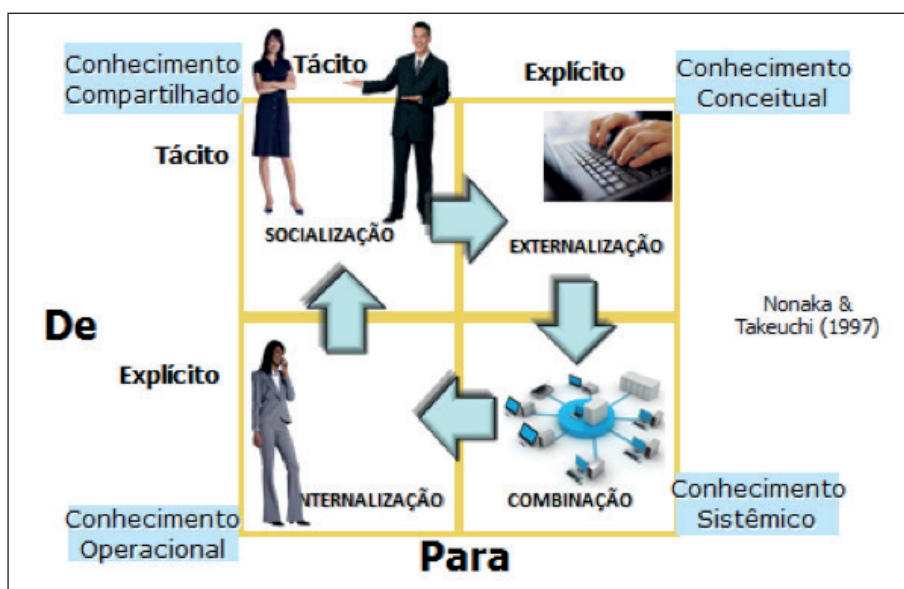


Figura 12 – As fases de conversão do conhecimento

Fonte: NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. *Gestão do conhecimento nas empresas*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

Dimensão processos: conforme apresentada na Figura 13, dos processos relacionados à gestão do conhecimento. As pessoas do ambiente acadêmico estão, a partir das suas atividades diárias, desenvolvendo atividades que visam a aplicar o conhecimento criado, deixando-o disponível para outras pessoas de forma organizada?

Um bom exemplo na área acadêmica será quando ocorrer a seguinte situação:

- Criação: quando um grupo de pessoas ou até mesmo uma única pessoa agrupa, faz associações, induz e cria um novo conhecimento, como, por exemplo, um estudante ou professor que elabora uma

- pesquisa que será aplicada, o produto deste processo de criação será sempre um valor agregado ao conhecimento inicialmente disponível.
- **Retenção:** representa o processo de armazenamento das informações, ou do conhecimento explícito, de uma forma estruturada e potencialmente acessível às demais pessoas. Na área acadêmica, poderíamos associar a retenção ao processo de inserção das informações em uma base de dados estruturada ou até mesmo um arquivo físico estruturado. Dando continuidade ao exemplo da pesquisa acadêmica, nessa etapa já teríamos a pesquisa armazenada, pronta para ser utilizada.
 - **Disseminação:** representa a distribuição da informação a quem de direito, em conformidade com as regras de segurança da informação. Nesse processo, temos as informações armazenadas em bases de dados e sendo distribuídas ou acessadas por pessoas. No caso da pesquisa acadêmica, teríamos neste processo a distribuição da pesquisa para os pesquisados de forma a obter mais informações.
 - **Aplicação:** representa o uso efetivo do conhecimento gerado nas etapas anteriores. Assim, no exemplo da pesquisa acadêmica, teríamos a aplicação do questionário produzido, retido e distribuído nas fases anteriores agora sendo aplicado e preenchido para que, posteriormente, na próxima “rodada” do fluxo de conhecimento, o processo de criação pudesse, a partir deste questionário respondido, tirar conclusões e, assim, criar novos conhecimento, criando-se assim um fluxo virtuoso do conhecimento.

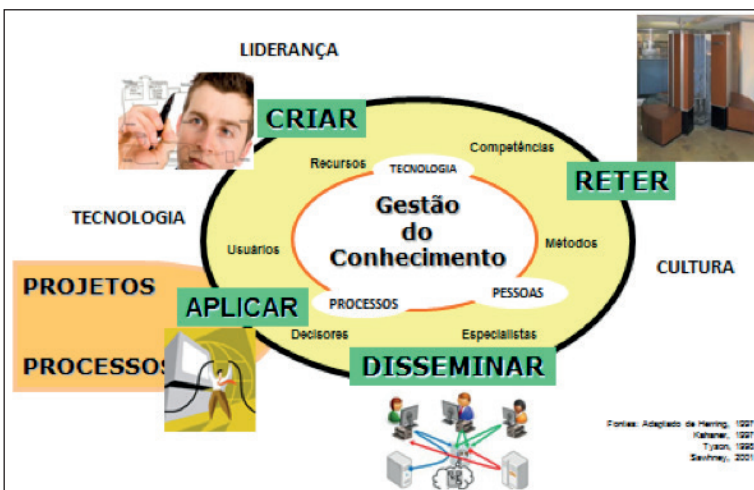


Figura 13 – Os processos de gestão do conhecimento

Fontes: Adaptado de Herring (1997), Kahaner (1997), Tyson (1998), Sawhney (2001)

Dimensão sistêmica: conforme apresentado na Figura 14, o modelo sistêmico apresentado visa identificar se as práticas de gestão do conhecimento e inovação estão sendo utilizadas de forma balanceada. Isto significa dizer que o uso de práticas que trabalhem somente com a criação, retenção, disseminação e aplicação do conhecimento produzido dentro da organização não é suficiente.

Em termos práticos, a análise a ser feita está relacionada aos participantes da prática de gestão do conhecimento e inovação e ao objetivo da prática, ou seja, se ela visa a atender a melhoria do desempenho operacional e a redução de riscos, ou atende ao nível estratégico da organização, ou promove um reposicionamento da organização.

Melhoria de desempenho: são práticas posicionadas no nível operacional e realizadas por pessoas da própria empresa. Na área acadêmica, podemos ter como exemplo a prática de revisão de material didático promovida por professores e apoiada por alunos. Nesta prática, é esperado um melhor desempenho das atividades acadêmicas com efetiva redução dos custos operacionais.

Inovação e reposicionamento: são práticas posicionadas no nível estratégico e realizadas por pessoas da própria empresa. Na área acadêmica, podemos ter como exemplo a prática de construção de soluções acadêmicas inovadoras a partir, por exemplo, de grupos de trabalho com o uso de *brainstorm* ou ferramentas do tipo *blue ocean*, quando são identificados os valores percebidos pelos clientes e a partir destes são realizadas mudanças nesses valores, podendo incluir, retirar, aumentar ou reduzir o valor percebido pelos clientes – no caso acadêmico, podem ser considerados os próprios alunos e a sociedade em geral.

Responsabilidade social: são práticas posicionadas no nível operacional e realizadas de forma conjunta com pessoas da própria organização, com fornecedores, clientes, e/ou a sociedade em geral. Na área acadêmica, o desenvolvimento de ações sociais, como pesquisas acadêmicas que tragam como resultado informações relevantes para a sociedade em geral, é um ótimo exemplo, pois, ao mesmo tempo que a pesquisa cumpre uma etapa acadêmica importante na vida do estudante, trará um resultado que impactará a sociedade em geral, agregando, assim, valor à marca da universidade.

Sustentabilidade: são práticas posicionadas no nível estratégico e realizadas de forma conjunta com pessoas da própria organização, com fornecedores,

clientes e/ou com a sociedade em geral. Na área acadêmica, o desenvolvimento de projetos em parcerias com empresas, outras universidades e órgãos de governo são exemplos de práticas desenvolvidas na dimensão da sustentabilidade.



Figura 14 – Uma análise sistêmica das práticas acadêmicas utilizadas para a transferência de conhecimento

Fonte: Adaptado pelo autor baseado no artigo: HART, Stuart L.; MILSTEIN, Mark B. Criando valor sustentável. *GV-executivo*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, maio/jul. 2004.

Valores intangíveis e práticas

A organização que funciona com base na gestão do conhecimento necessita identificar quais os seus valores intangíveis, quais os que a diferenciam e em quais ela deve atuar para melhorar seu valor de mercado.

Exemplos dos valores intangíveis são apresentados na Figura 15, na qual se vê que eles são organizados com base nos capitais de:

Institucional ou ambiental: aqueles que a sociedade e a comunidade em geral percebem na organização, como, por exemplo, a sua marca, o valor da sua imagem, entre outros.

Relacionamento: aqueles que estão diretamente relacionados ao mercado, clientes e consumidores do valor que lhes é ofertado.

Organizacional: aqueles relacionados diretamente com os seus processos internos, a sua capacidade de gerir mudanças e seus talentos, entre outros.

Intelectual: aqueles valores relacionados à produção do conhecimento pelas pessoas, como, por exemplo, patentes, inovação, pesquisa e desenvolvimento, entre outros.

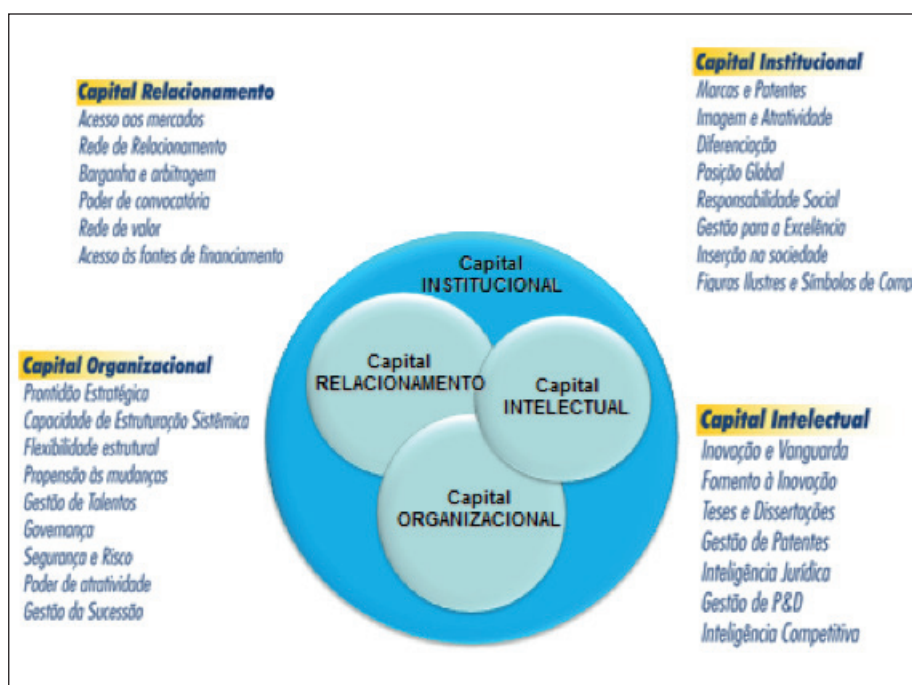


Figura 15 – Exemplos de valores intangíveis

Fonte: Estudo de caso Suzano – Papéis e Celulose

Para cada um dos capitais apresentados na Figura 15, poderão ser identificadas e construídas práticas, como, por exemplo, uma CoP – Comunidade de Prática, conforme demonstra a Figura 16, as ferramentas (*softwares*) que podem ser utilizadas em uma comunidade de prática em função do grau de interação das pessoas nessa comunidade.

Somente no exemplo de CoP, temos uma variedade enorme de possibilidades e, portanto, a construção de uma CoP requer um planejamento

bem executado em função das reais necessidades da organização e de suas possibilidades em termos de participação que dependem do tempo das pessoas e também da cultura dessas pessoas.

Dessa forma, podemos ter CoP com soluções de sincronicidade entre as pessoas e outras assíncronas, dependendo da disponibilidade de tempo das pessoas. Significa dizer que, se as agendas das pessoas estiverem sincronizadas e estas puderem interagir em determinados horários, uma prática de CoP síncrona pode ser viável e aconselhável. Porém, se os horários das pessoas a serem envolvidas na CoP são totalmente diferentes, o método assíncrono será o mais adequado e, neste caso, viável.

A CoP também poderá possuir ferramentas para uma interação mais participativa das pessoas, sendo possível a utilização de soluções de personalização do relacionamento dessas pessoas com a CoP. De outra forma, a utilização poderá vir a ser mais individual, propiciando, assim, a interação das pessoas com os conteúdos e não com outras pessoas de forma direta.

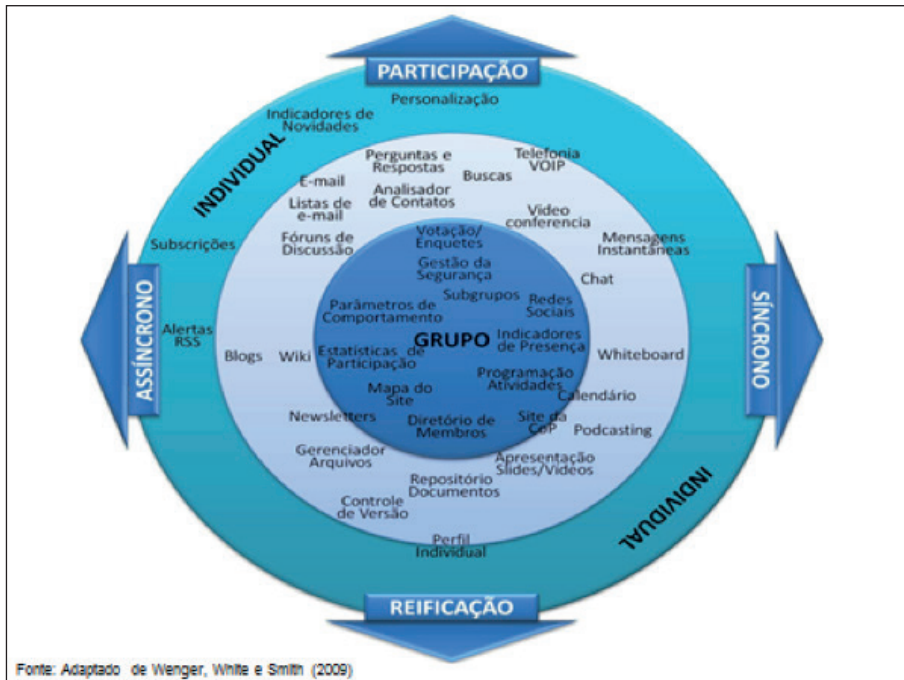


Figura 16 – Ferramentas CoP.

Fonte: Adaptado de Wenger, White e Smith (2009); Wenger, McDermott, Snyder (2002)¹

¹ WENGER, E.; MCDERMOTT, R. A.; SNYDER, W. *Cultivating Communities of Practice: A Guide to Managing knowledge*. Cambridge, MA: Harvard University, 2002.

Um exemplo de sistematização das CoP são aquelas desenvolvidas pela FORD e patenteadas pela montadora com posterior licenciamento da metodologia para a Nabisco e a Shell. A metodologia de identificação de Melhores Práticas (veja que é algo bem específico dentro do universo de uma CoP) pela FORD é iniciada, conforme apresentado na Figura 17, pela identificação das “jóias brutas” ou “pedras preciosas brutas” por grupos focais que debatem quais são as práticas utilizadas pelo grupo e quais são aquelas que podem ser compartilhadas com a organização.

A identificação dessas práticas pelos grupos focais obedecem a critérios de seleção que consideram a abrangência de utilização da prática (se em toda a empresa ou somente em parte da empresa) e a compreensibilidade ou entendimento da prática de forma compartilhada, ou seja, é necessário que todos possam entender a prática da mesma forma. Esses e outros critérios utilizados permitem que a FORD selecione aquelas práticas que potencialmente podem vir a ser compartilhadas por todos.

A seguir, a prática é compartilhada em um ambiente tecnológico que permite o registro de como ela deve ser implantada e etapas que devem ser seguidas por ela para ser executada, avaliada com base em indicadores de desempenho.



Figura 17 – Experiência Ford – CoP

Fonte: Workshop Petrobras – modelo de CoP apresentado pela FORD – 2000

Finalmente, é feito o gerenciamento de uso da prática com o objetivo de verificar se ela funcionou como deveria, o resultado que alcançou e o reconhecimento e recompensa do grupo que a implantou.

As melhores práticas são aquelas mais utilizadas dentro da organização e para estas há um processo de reconhecimento e recompensa que estimula as equipes a identificar as novas práticas a serem compartilhadas.

Conclusão

A sociedade do conhecimento surgiu a partir da década de 1940, com a evolução da tecnologia de informação. Pode-se considerar que o uso das TIC – Tecnologia de Informação e Comunicação – foi a alavanca para o surgimento da sociedade do conhecimento, pois possibilitou um acúmulo de forma exponencial do conhecimento e permitiu seu acesso cada vez mais rápido e complexo entre bilhões de pessoas num planeta cada vez mais interconectado.

Logo, a gestão do conhecimento se torna uma disciplina de grande relevância, a partir do momento em que precisamos possuir práticas que nos ajudem a acelerar de forma estruturada o acúmulo do conhecimento.

Devido a esta capacidade de criar, reter, disseminar e aplicar o conhecimento de forma cada vez mais rápida, ele acabou se tornando obsoleto cada vez mais rápido, criando-se, assim, um novo desafio para todos deste mundo contemporâneo, que representa uma mudança na forma de pensar e de agir das pessoas, pois, guardar para si o conhecimento adquirido nada mais vale, mas, transferi-lo com uma rapidez cada vez maior é o grande desafio para esta e as gerações futuras, já que a taxa de obsolescência desse mesmo conhecimento é cada vez mais rápida.

Referências

ACKOFF, Russell L. *Redesigning the Future: A Systems Approach to Societal Problems*. New York: J. Wiley & Sons, 1974.

DAVENPORT, Thomas; SHORT, James E. The New Industrial Engineering: Information Technology and Business Process Redesign. *Sloan Management Review*, v. 31, n. 4, 1990.

DRUCKER, Peter. *Administrando em tempos de grandes mudanças*. São Paulo: Pioneira, 1995.

EDVINSON, Leif; MALONE, Michael S. *Capital intelectual: descobrindo o valor real de sua empresa pela identificação de seus valores internos*. Rio de Janeiro: Makron Books, 1998.

GARCIA, Ricardo; OLIVEIRA, Aline; MELO, Ana Carolina. A evolução regional da população brasileira entre 1870 e 1940. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., 2008, Caxambu: ABEP, 2008.

HAMMER, Michael; CHAMPY, James. *Reengenharia: revolucionando a empresa*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

HENDERSON, Hazel. *Transcendendo a economia*. São Paulo: Cultrix, 1995.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *A estratégia em ação: Balanced Scorecard*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

MYERS, Paul S. *Knowledge Management and Organizational Design*. Boston: Butterworth-Heinemann, 1996.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. *Criação do conhecimento na empresa*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

RODRIGUEZ, Martius. *Gestão empresarial em organizações aprendizes*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

RUMMLER, Geary A.; BRACHE, Alan P. *Improving Performance: How to Manage the White Space on the Organization Chart*. San Francisco: Jossey-Bass, 1995.

SENGE, Peter M. Programe-se para o futuro. *HSM Management*, São Paulo, n. 8, p. 48-58, jun. 1998.

_____. *A quinta disciplina: caderno de campo*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1995.

SVEIBY, Karl Erik. *A nova riqueza das organizações*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

WENGER, Etienne; WHITE, Nancy; SMITH, John D. *Digital Habitats: Stewarding Technology for Communities*. Portland: CPsquare, 2009. 227 p.



CAPÍTULO 9

A COMUNICAÇÃO SOCIAL COMO FERRAMENTA ESTRATÉGICA

Flávia Clemente de Souza

Objetivos esperados

Nos dias de hoje, só se pode conceber a comunicação nas organizações como parte de um todo: uma engrenagem que para funcionar precisa das peças alinhadas.

Com o advento das novas tecnologias, popularização da *internet*, possibilidade de veiculação de fatos e dados por qualquer cidadão do planeta e multiplicação dos meios informativos em escala mundial, não só empresas e organizações coletivas, mas até mesmo pessoas públicas, como personalidades ou políticos, passaram a se preocupar mais com a comunicação.

Essa abordagem holística justifica que a área de comunicação social seja tratada do ponto de vista da gestão estratégica e como parte do todo institucional.

Este capítulo pretende mostrar aos gestores institucionais a importância da comunicação – enquanto fenômeno abrangente e que permeia todas as esferas – e também as particularidades da comunicação social e das funções ligadas a esta área.

Introdução

Ao se falar em comunicação social, vem à mente a imagem de pessoas trabalhando em uma salinha isolada, em um setor que não se sabe bem o que faz. Essa é uma ideia antiga, que precisa se modificar.

As explicações sobre formação, competências, divisão de tarefas e ferramentas têm como propósito principal esclarecer e dar exemplos de como usar estes recursos, quando se está em uma posição de liderança. O conhecimento pode levar ao bom uso da comunicação que, muitas vezes, se encontra subvalorizada ou é incompreendida pelos gestores. O mais importante é ter em mente a importância de comunicar e, indo além, a visão

de que a comunicação irá ocorrer de uma forma ou de outra. Então o melhor é que se dê de forma estruturada e que traga benefícios para a instituição.

Ao falar sobre imagem e instituição, haverá a abordagem da questão e de como é possível modificar a visão das pessoas sobre determinada organização a partir do uso de ferramentas de comunicação, planejadas de um ponto de vista estratégico.

Em seguida, a comunicação será compreendida como integrada e estratégica, com o objetivo de mostrar ao gestor que o fenômeno comunicacional ocorre em todos os níveis e, muitas vezes, traz resultados imprevisíveis. Também será ressaltada a importância de os gestores conhecerem as formas de comunicação existentes, para planejar a utilização de suas ferramentas.

Este capítulo pretende trazer ainda uma visão das estruturas de comunicação, que variam bastante de acordo com o perfil de cada instituição, e das principais ferramentas e recursos utilizados pelos atores da comunicação social.

A partir da conceituação da comunicação social como área específica, serão apresentadas as funções e os profissionais que fazem parte desse universo. A descrição inclui a questão da formação – jornalismo, publicidade e relações públicas – e a questão da competência, que algumas vezes irá transcender a formação.

Imagem e instituição

Desde a Revolução Industrial, no século XIX, até o fim da década de 1970, era comum a visão de que o importante era produzir, vender, lucrar. “Os fins justificam os meios”, diziam os empresários, a partir de uma interpretação questionável do pensamento de Maquiavel, repetindo por quase cem anos a frase que, segundo estudiosos do autor, nunca foi dita ou escrita pelo famoso filósofo italiano.

Nos anos 1980, quando começaram a se multiplicar as indústrias de serviços, credibilidade, responsabilidade e confiança se tornaram inerentes aos novos negócios. Esses atributos, no entanto, não se relacionavam aos produtos, ao contrário de qualidade, durabilidade, preço, algumas das características que eram mais valorizadas pelo consumidor até então. Esses atributos se relacionavam a valores. O crescente segmento de mercado de serviços fez com que a forma de administrar se modificasse, a partir da percepção de que negociar bens simbólicos é muito diferente de vender produtos concretos.

Também na década de 1980, a sociedade passou a refletir sobre questões mais abrangentes do que ter simplesmente uma boa relação

custo-benefício em suas compras. As pessoas começaram a dar importância à proteção ao meio ambiente e a se preocupar com populações em desvantagem social. A partir do relatório *Nosso Futuro Comum*,¹ divulgado em 1987, documento resultante do trabalho da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento da ONU, presidida por Harlem Gro Brutland, então primeira-ministra da Noruega, ganhou força globalmente a bandeira da sustentabilidade. De acordo com Brutland:

A humanidade deve ter a habilidade de tornar o desenvolvimento sustentável, para assegurar as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades. (Relatório Our Common World, 1987)²

Mesmo os segmentos econômicos participantes da produção de bens primários ou secundários passaram a perceber a importância de agir com transparência, responsabilidade social e ética nos negócios, agora supervisionados pela opinião pública. Assim, as indústrias de petróleo começaram a criar normas de segurança muito mais rígidas, as indústrias químicas começaram a se preocupar com o descarte de dejetos, a energia nuclear passou a ser questionada. Empresas como Texaco, Esso, Nike, Coca-Cola, Bayer, Dow Chemicals, Basf, entre outras gigantes, enfrentaram questionamentos sobre desastres ambientais, vazamentos, mortes de funcionários ou moradores vizinhos às suas fábricas, trabalho escravo, contaminação de produtos, uso de substâncias que poderiam causar mal à saúde. Importante ressaltar que em alguns casos as informações disseminadas nem mesmo eram verdade, algumas reproduziam boatos.

Nesse contexto, as mercadorias passaram a ter um valor a mais, além do custo financeiro envolvido. O *marketing* deixou de ser somente um instrumento de aumento de vendas e incremento dos lucros. A sociedade passou a “comprar” ideias. Assim, um banco deve investir em cultura, uma empresa de sandálias deve incentivar a qualidade de vida. Qualquer instituição precisa tomar e pregar atitudes politicamente corretas, garantindo que sua cadeia produtiva siga seus preceitos, sob pena de ter sua imagem manchada caso não o faça. E a imagem, nos dias de hoje, se tornou a mercadoria com maior

¹ Disponível em: <<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>>.

² No original: “Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”. (Disponível em: <<http://www.un-documents.net/ocf-ov.htm#l.3>>., capítulo 3, parágrafo 27, tradução da autora).

valor comercial. Tanto que a própria visão da comunicação se modificou, como afirma Gil Nuno Vaz:

quando o Marketing transpõe a atividade econômica, seu habitat natural, e se projeta sobre o campo das idéias (ou seja, a área institucional), o seu universo operacional concentra-se quase que inteiramente na esfera da comunicação social. (VAZ, 2003, p. 6)

Mas o que seria essa tal imagem?

O conceito de imagem pode ser compreendido como derivado do conceito clássico da administração de identidade institucional, termo muito usado pela área de administração, para representar as relações, conflitos e negociações que se estabelecem entre estruturas produtivas, recursos humanos e cenários que envolvem uma organização. De acordo com Roberto Castro Neves:

Estes elementos formam um sistema de comunicação paralela e independente dentro de uma organização, liberando mensagens que atuam sobre o conjunto de percepções das pessoas. É a comunicação simbólica. [...] É esse conjunto de elementos – objetivos, visuais e simbólicos – que sustenta a imagem da empresa fortalecendo os atributos positivos. (NEVES, 2000 p. 31)

Para Neves, portanto, a identidade corresponde a determinada lógica coerente de funcionamento, fundada na ação coletiva das pessoas em uma empresa e que a distingue de outras. Essa lógica se constitui e se afirma no tempo, dá à empresa certa continuidade e permite que seus funcionários, seus parceiros, seus públicos específicos e a sociedade em geral a identifiquem e, muitas vezes, se identifiquem com ela. Identificação que traz como consequência a legitimação da imagem daquela instituição.

A identidade se reflete em sua cultura, seus princípios, sua filosofia, seus funcionários, seus prédios e seus produtos. A imagem seria a forma pela qual a instituição consegue refletir para a opinião pública todas essas características. Torna-se um patrimônio, algo que a instituição deve prezar e preservar.

O próprio conceito de instituição se encontra no domínio simbólico, como irá definir Gil Nuno Vaz. Apesar de, muitas vezes, o termo ser usado para descrever empresas ou organizações com fins lucrativos, o uso da palavra institucional pode se referir a quaisquer iniciativas que busquem fixar junto ao público a imagem da organização. Uma instituição é, portanto, uma abstração. Uma ideia, uma norma mental e social para agir. “Ou seja, sob a

estrutura da instituição está sempre uma idéia. O que diferencia as ações institucionais é a ênfase maior ora sobre a estrutura, ora sobre a idéia, ora sobre ambas” (VAZ, 2003, p. 8).

O conceito de imagem também é abstrato e não necessariamente baseado em preconceitos. Assim, uma empresa privada prestadora de serviços que não cumpra compromissos ou desrespeite seu clientes tem uma imagem ruim. Um hospital público que tenha um atendimento de excelência, com profissionais extremamente qualificados, terá uma imagem positiva. O exemplo é proposital e demonstra que nem sempre a imagem de uma instituição reflete o chamado senso comum: o serviço público como sinônimo de ineficiência ou o particular como exemplo de bom atendimento.

Obviamente, as empresas privadas precisam ser lucrativas e, nesta perspectiva, são mais vorazes, ou, como se costuma dizer, mais pró-ativas em relação à construção de suas marcas. As organizações de Terceiro Setor – que não possuem fins lucrativos, mas dependem da opinião pública para sobreviver, também precisam de investimentos em *marketing* mais agressivos, de forma a se manterem, seja através de doações ou do recebimento de recursos públicos e privados.

Já as instituições públicas têm como missão primordial atender à sociedade e esbarram na tênue fronteira entre investir em imagem em prol do interesse de todos e a autopromoção das pessoas que se encontram nos cargos públicos. Por exemplo: todo o povo brasileiro sai ganhando quando a imagem do Brasil está bem aos olhos do mundo. Para isso, é preciso investir em diversas vertentes da comunicação, além de obviamente fazer um bom governo. Por outro lado, se o presidente viaja demais, aparece muito na televisão, está em todos os eventos e participa da vida da nação, muitas vezes é acusado de “querer aparecer”, de autopromoção. Por isso, é muito importante refletir sempre sobre a necessidade de investir em comunicação e quais são as ferramentas mais adequadas ao patrimônio público.

Por outro lado, mudar paradigmas da imagem pública é uma atitude extremamente saudável para as instituições, que passam a ser vistas de forma diferenciada. Isso é bom para o cidadão, encarado de forma coletiva, mas melhor ainda para o servidor e para os diversos públicos que fazem parte do relacionamento direto de cada instituição, que passam a se beneficiar de uma melhor imagem e se sentem orgulhosos de fazer parte daquele universo.

O que temos, portanto, quando falamos de imagem e identidade, são ideias. E ideias podem se tornar matéria-prima para a comunicação em qualquer instituição.

Comunicação: integrada e estratégica

Em primeiro lugar, é importante ter em mente que a comunicação existe, independentemente de haver estruturas formais de comunicação social na instituição. É da natureza humana se comunicar. Gaudêncio Torquato (2002) se utiliza do termo comunicação organizacional para definir o amplo universo comunicacional que envolve as instituições.

De acordo com Torquato, a comunicação organizacional representa a possibilidade sistêmica, integrada, que reúne as quatro grandes modalidades de comunicação existentes em uma estrutura institucional, cada uma exercendo um conjunto de funções. É importante que os gestores conheçam as formas de comunicação existentes e seus fluxos, antes do início do planejamento de como se utilizar da comunicação social – assunto específico deste capítulo – e de suas ferramentas, que serão explicados adiante.

Torquato (2002, p. 34) enumera quatro formas principais de comunicação. Em linhas gerais, são elas:

- Comunicação cultural

Comporta o clima organizacional, a partir da cultura interna, a qual agrega costumes, ideias e valores da comunidade. São exemplos de comunicação cultural o nível de formalidade no relacionamento interpessoal, em todas as direções (vertical, horizontal e diagonal); o modo de falar, a redação dos textos de *e-mails* e recados; o modo de se vestir; o modo de interagir em grupo; a chamada “rádio-corredor”; os momentos de confraternização etc.

- Comunicação administrativa

Esta forma concentra toda a comunicação necessária ao funcionamento da instituição interna e externamente. Incluem-se neste grupo os papéis administrativos; cartas; boletins de serviços; memorandos; divulgação de balanços; ofícios; comunicados oficiais; publicações em Diário Oficial e quaisquer outros tipos de comunicação formal.

- Comunicação social

A comunicação social é a forma que responde pela organização dos fluxos comunicacionais da instituição – interna e externamente – e envolve jornalismo, relações públicas, publicidade, editoração e *marketing*. Nessa

forma de comunicação se inserem as estruturas formais. A área é responsável pelo relacionamento com a imprensa, com os públicos da instituição e pelo arquivo de informações e contato com outras áreas.

- Sistemas de informação

Esta última vertente responde por todos os sistemas de armazenagem de informações em bancos de dados, interagindo com todas as demais áreas institucionais. Os sistemas são necessários para que a comunicação se organize, e seu planejamento estratégico efetivo facilita em muito o fluxo comunicacional. Em grandes instituições, é comum haver fragmentação e os conteúdos muitas vezes são de difícil acesso. Neste caso, o ideal é traçar um plano de integração – por exemplo, uma intranet – que permita o acúmulo organizado de dados e a interação entre as áreas. Exemplos de grandes bancos de dados organizados vêm da área de Recursos Humanos (o SIAPE é um deles); do jurídico; do financeiro; dos responsáveis por processos e protocolos, entre outros. É importante ressaltar que, como hoje praticamente todas as rotinas são informatizadas, se não houver um planejamento, a instituição estará criando emaranhados de informações que ocupam espaço nos servidores, mas não se mostram úteis. Ou seja, a comunicação não flui.

O autor destaca essas quatro formas como estratégicas. Ele compara a comunicação a uma orquestra, na qual metais, cordas e percussões, para tocar uma melodia harmônica, devem estar em completa afinação. Uma forma influi na outra. Isso quer dizer que de nada adianta ter uma propaganda cara na tevê, se seus empregados não confiam na própria marca. De nada serve ter um bom atendimento ao público se sistemas são ineficientes. Nada resolve um trabalho de assessoria de imprensa que cuide da imagem o tempo todo, se nos corredores os assuntos são negativos...

Autores como Roberto Castro Neves, mais voltado para a área da administração, e Margarida Kunsch, que atua em relações públicas, também formularam conceitos similares para dar conta do universo comunicacional das instituições. Todos concordam que a comunicação é estratégica.

Para Nemércio Nogueira (1999, *passim*), “planejar a comunicação é necessário. Os benefícios do planejamento para a organização são inúmeros. E planejar é baratíssimo”. Torquato (2002, p. 125) aprofunda a questão do planejamento de comunicação para a administração pública, que tem características particulares:

Internamente, há de se recuperar os níveis de confiança das bases funcionais, engajando-as na estratégia de mobilização pela melhoria dos ambientes. [...] Externamente, há de se reposicionar o conceito de uma entidade pública, procurando-se mostrar e enfatizar a proposta de sua modernização (quando for o caso), o esforço empreendido pela administração no sentido de torná-la eficiente e comprometida com os objetivos moralizadores do governo e com os legítimos interesses da população. (TORQUATO, 2002, p. 125)

As conclusões dos estudos acadêmicos sobre a comunicação institucional sempre apontaram para a importância da comunicação nas organizações e no tratamento profissional dos problemas detectados durante os processos de análise. Há uma forte ênfase em legitimar a área de comunicação como espaço de atuação e intervenção profissional, principalmente junto a administradores e empresas.

Um dos requisitos para que isso aconteça é a necessidade da percepção, por parte dos assessores de comunicação e de relacionamento com a mídia, de que o ambiente organizacional e profissional está passando por mudanças radicais. Também passa pela superação de que alguns obstáculos, principalmente os centrados na natureza do trabalho dos administradores, são regidos pela racionalidade econômica. Também é preciso superar as restritas visões meramente profissionais e operacionais da área. Os assessores de comunicação precisam assumir-se mais estratégicos e, entre outras coisas, assumir-se como educadores para comunicação. (CURVELLO, 2011, p. 98)

O autor afirma ainda que, no atual cenário de reestruturações por que passam as organizações, é fácil perceber que somente as atividades estratégicas e as que se justificarem numa relação custo-benefício compensadora serão tratadas como prioritárias pelas empresas. Assim, a visão estratégica e a mensuração de valores, programas e projetos de assessoramento em comunicação assumem importância capital para o próprio reconhecimento da área.

Se for mantida a visão tradicional de que áreas como a de comunicação são atividades-meio, operacionais, reforça-se a abordagem racional econômica que tende a reduzir o papel da comunicação a uma atividade auxiliar, de suporte. Para Curvello (2011, p. 108), "A solução não está necessariamente nas estruturas, mas nos modelos mentais dos profissionais de comunicação, hoje muito diferentes e afastados do negócio da organização. Está em ter uma visão estratégica da área. Estratégia precede estrutura."

Já as ferramentas utilizadas pela comunicação social, estruturadas como elementos do dia a dia da organização, servem como meio de ação. No entanto, é necessário que se insiram no todo do planejamento e que sejam de conhecimento e de responsabilidade não só dos profissionais de comunicação, mas estejam também ao alcance de todos, de forma a ganharem a importância que seus efeitos projetam na sociedade.

Comunicação social

A área de comunicação social é aquela que tem a responsabilidade de gerir os fluxos comunicacionais: planejar, criar ferramentas, organizar, cuidar de rotinas, responder às demandas e cuidar da imagem da instituição.

As estruturas variam bastante de acordo com o perfil de cada instituição. Em primeiro lugar, vem a diferenciação, já abordada anteriormente, entre instituições públicas, privadas e sem fins lucrativos. Neste caso, a comunicação social irá agir de acordo com as necessidades específicas de cada caso. No entanto, há diversas variações possíveis entre instituições: de corporações globais a pequenas e microempresas; produtoras de bens de consumo, prestadoras de serviços, de utilidade pública; tradicionais ou modernas; e assim por diante.

Em todos os casos, a comunicação irá se basear em pilares fundamentais, que devem ser definidos *a priori*: sua missão, sua visão e seus valores. Kotler (2010, p. 46) irá definir missão como o propósito básico da existência de uma instituição. Por exemplo, no caso da UFF, primordialmente, seria a educação. Por visão, Kotler entende os objetivos da instituição. É um conceito lastreado no futuro e que deve ser revisto periodicamente, quando são avaliadas as estratégias de gestão. Já os valores representam o comportamento esperado da instituição e de todos os que a compõem.

No Brasil, ainda predominam estruturas de comunicação tradicionais. Muitas vezes dividem-se as áreas entre a comunicação interna e a comunicação externa. A comunicação interna cuidaria da informação aos funcionários, basicamente, e muitas vezes se relacionaria à área de recursos humanos. Já a comunicação externa cuidaria dos outros públicos, da sociedade em geral, e se relacionaria à assessoria de imprensa e publicações institucionais. No entanto, nos dias de hoje, o próprio conceito de público está se modificando. Não se propõe mais a divisão entre público interno e externo, como se fossem estanques, mas se compreende o público-alvo das instituições como um composto heterogêneo e relacionado, de alguma forma. O termo

stakeholders, que em português traduz-se livremente por “partes interessadas”, representaria este novo conceito de público.

O caso das universidades, principalmente as públicas, revela um claro exemplo das interações e da dificuldade em classificar públicos como internos ou externos: funcionários, professores, alunos, ex-alunos, vestibulandos, comunidades no entorno dos *campi*, políticos, pesquisadores, fornecedores são alguns exemplos de públicos que dificilmente podem se enquadrar em uma classificação simplificada. São, no entanto, públicos de interesse e a comunicação social deve ter como alvo principal atingi-los. Falar com seus públicos é importantíssimo e eficaz. Mas como fazer isso?

Os atores e seus papéis

Primeiro, rapidamente, devemos abordar os atores da comunicação social e seus papéis. É sabido que existem formações em jornalismo, publicidade e relações públicas, além de outras mais específicas e recentes, relacionadas à grande área da comunicação social. No entanto, quando se pensa em mercado de trabalho, nem sempre o que vem escrito no diploma é o mais importante. A formação em comunicação social muitas vezes habilita o profissional a compreender a engrenagem das três profissões. Isso significa pensar em funções, em vez de formações, já que o que determinará quem será o profissional a comandar a engrenagem da comunicação em uma estrutura institucional será, na maior parte das vezes, a competência. Não é de se espantar encontrar pessoas com as mais diferentes formações assumindo cargos de gestão na área de comunicação, sejam administradores, engenheiros, psicólogos, entre outros.

Já dentro da estrutura da comunicação social em uma instituição, independentemente de seu delineamento ser mais tradicional ou moderno, a área de publicidade irá cuidar da promoção da imagem através de quaisquer conteúdos pagos. Podem ser peças voltadas para comunicação direta, como folders, panfletos, apresentações, malas-diretas, seja através de propaganda paga na mídia aberta ou segmentada – anúncios em tevê, rádios, jornais e revistas –, seja através da comunicação visual, que dá a diretriz de como deve ser cuidada a marca, desde a criação e atualização da logomarca até a cor dos prédios e embalagens.

O jornalismo empresarial irá cuidar das publicações que tenham conteúdo editorial, facilmente identificáveis: são informativas, não fazem propaganda de um produto ou campanha específicos, têm periodicidade definida e formato de conteúdo similar ao do jornalismo praticado pela

grande imprensa. Em sua maioria, possuem distribuição gratuita. Já a assessoria de imprensa tem a finalidade bastante específica de lidar com os jornalistas que atuam nas redações e se situa em uma bola-dividida entre jornalistas e profissionais de relações públicas. Esta área, por fim, se volta para o relacionamento com todos os públicos. Trata de eventos, cerimonial, ouvidoria, por exemplo.

Quem “rege” esta orquestra é o que se denomina plano de comunicação. Este é amplo e geralmente formulado pelo *marketing* – atualmente onde se encontram os estrategistas e planejadores. O plano de comunicação se baseia em pesquisa, análise, formulação, implantação e funcionamento pleno. É cíclico e muito similar ao planejamento estratégico desenvolvido pelos administradores, apenas com a especificidade de ter como objetivo central cuidar da *imagem* da instituição. Este plano possui cronograma(s) e prevê avaliações periódicas sobre sua eficácia, para manter as diretrizes ou, se for o caso, reformulá-lo. No dia a dia, um plano de comunicação irá se desdobrar em planejamentos mais específicos, políticas, rotinas.

Ferramentas de comunicação

Para poder planejar, definir, orçar, implantar produtos de comunicação, é preciso que o gestor conheça previamente essas formas e seja capaz de avaliar a necessidade e a possibilidade de concretizá-las. Com o objetivo de apresentá-las, encontra-se adiante um detalhamento dos principais produtos da área de comunicação social, com explicações sobre a que público se destinam, quais seus objetivos e quem os realiza.

A chegada das novas tecnologias foi um grande avanço no que diz respeito à comunicação. De repente, se descortinaram inúmeras possibilidades de ferramentas para atingir todos os públicos de interesse, sem custos elevados e de forma rápida e eficaz.

Os novos produtos propiciados pela *internet* também reduziram a distância entre a comunicação interna e a externa, devido à natureza democrática desta plataforma. No entanto, as formas tradicionais de comunicar continuam sendo utilizadas e evoluindo...

Primeiro, é importante tecer algumas considerações sobre os produtos que podem ser elaborados pela comunicação social. Antes de começar uma linha de produção, é sempre importante o planejamento. Em um primeiro momento, este planejamento passa pelo conhecimento dos seus públicos: é a partir deste viés inicial que se compreende de que modo a comunicação

atuará de forma mais eficaz e direta. Evita desperdícios e melhora muito a qualidade do que é produzido.

Após conhecer seu público, é preciso definir que tipos de ferramentas serão mais adequadas. Por exemplo: uma instituição de grande porte, que atue de forma multifacetada e em território nacional, muito provavelmente precisa de formas abrangentes de comunicação. Daí as campanhas publicitárias e a assessoria de imprensa cumprem funções primordiais, pois são formas de atingir um grande número de pessoas, de forma indiscriminada. A *internet*, é claro, é um cartão de visitas. Grandes instituições não podem abrir mão de manter um bom portal na *web*, claro, informativo, fácil de navegar. Dentro deste escopo, muitas são as bolas-divididas entre vários profissionais: jornalistas, publicitários, RPs, administradores, RH, TI...

No entanto, essas ferramentas de grande alcance nem sempre são as mais indicadas. Existem fenômenos peculiares na comunicação e para muitos deles é preciso agir de acordo com estratégias específicas. Cada vez mais o valor da comunicação segmentada e direta vem sendo percebido, e tarefas que eram consideradas menores, como a produção de um *house organ* ou um jornal mural, atualmente, também são concebidas como estratégias.

Conforme o tamanho da instituição se reduz, também é importante ressaltar que algumas formas não se aplicam. Um pequeno comércio deve preferir investir a pouca verba que tem em produzir bons cardápios, catálogos ou ímãs de geladeira, por exemplo. Mas, muitas vezes, por desconhecimento, o empresário prefere desperdiçá-la em anúncios (sem ter condições de manter um plano de mídia regular) ou em assessoria de imprensa (sem ter conteúdo de interesse público que garanta sua permanência constante como fonte). Também grandes instituições, mas que possuem pouca verba para investir em publicidade, passam por este dilema. Muitas vezes, é mais importante fazer comunicações a públicos segmentados do que dar visibilidade à sua imagem para a sociedade em geral.

Quando falamos da UFF, obviamente estamos nos referindo a instituições de grande porte, com elevado interesse público e diversas vertentes de comunicação. A instituição já possui uma imagem consolidada e existe um interesse natural que gera demanda espontânea a seu respeito. O desafio, neste caso, é manter a engrenagem funcionando – ou a orquestra afinada, nas palavras de Gaudêncio Torquato (2002, p. 35) – muitas vezes com poucos recursos.

Para tornar o tema mais didático, iremos enumerar e explicar quais são as principais formas de comunicação encontradas pelas instituições para lidar com seus públicos.

Marketing e publicidade e propaganda

Duas grandes áreas estão relacionadas à comunicação social, apesar de, em muitos aspectos, extrapolarem as funções e fronteiras da área propriamente dita, nos moldes em que as instituições tradicionais são estruturadas. O *marketing* evoluiu de tal forma no último século que hoje os autores da área compreendem o termo como uma filosofia que permeia toda a estrutura da instituição.

Esta superárea normalmente tem um grande poder decisório, faz parte do planejamento estratégico e comanda toda a comunicação. Normalmente o *marketing* é planejado anualmente e seu orçamento prevê ações nas áreas de comunicação institucional e de publicidade.

Campanhas institucionais

As campanhas institucionais podem ser voltadas para o reconhecimento e fixação da marca ou para realçar valores pregados pela instituição. São veiculadas na mídia – um plano de mídia prevê quais serão os veículos que receberão anúncios, se todas as mídias serão incluídas (tevê, rádio, jornais, revistas e *internet*, além de espaços não tradicionais, como ações de rua, grafite etc.). O plano pode ser anual ou programado para um determinado período e depende do custo e do quanto a instituição pode investir. Algumas marcas fazem campanhas permanentes de sua imagem, nem sempre vinculadas à venda de algum produto específico, como, por exemplo, Bradesco, Itaú, Banco do Brasil, Natura, Dove, Avon, Brahma, Antártica, Schin, Fiat, Volkswagen... Não por acaso, são marcas concorrentes e que povoam nossa mente o tempo todo, não?

Endomarketing

Além das campanhas nos veículos tradicionais, fazem parte do plano de comunicação diversas ações de *endomarketing*. Mesmo quando a instituição planeja uma campanha para o público externo – como o lançamento de um novo produto para consumidores finais – é preciso considerar que os funcionários/servidores também precisam ser educados, precisam entender o que está sendo anunciado, para responder às dúvidas e para estarem cientes do que é que está sendo anunciado, de forma a manter uma unidade, uma coerência entre a propaganda e a imagem institucional.

O *endomarketing*, no entanto, possui muito mais funções, que vão desde o esclarecimento sobre determinados assuntos – novas condutas, mudanças internas, atendimento ao público – até campanhas de engajamento, voluntariado etc. Em algumas instituições, o termo *endomarketing* já vem sendo utilizado, inclusive, como sinônimo de comunicação interna.

Peças institucionais

Além das campanhas de *marketing* e *endomarketing*, peças publicitárias de uso direto também são fundamentais para azeitar a comunicação. Folderes, cartazes, panfletos, encartes, placas, faixas, galhardetes, cartões de visita, materiais de ponto de venda são exemplos de peças que podem ser criadas em consonância com campanhas temporárias ou permanentes.

Comunicação visual: identidade da marca, unidade

Uma parte realmente importante da imagem institucional está relacionada ao cuidado com a marca. Ter uma comunicação visual coerente, com a elaboração de um manual de identidade da marca, uso de cores, tipologias, aplicação da logomarca, que imprimam unidade ao todo institucional é de extrema relevância. Seguir este tipo de material é mais importante ainda. Se há um papel de carta que está disponível no site da instituição, não há por que criar um só para você. Se a cor institucional é azul, não há por que usar rosa. Se existe um modelo de apresentação disponível a todos, não é preciso fazer uso de um individual. São estas atitudes que conferem unidade visual e identidade a uma determinada instituição.

Propaganda, anúncio, comercial

Diversas são as formas de anunciar produtos e é essa a vertente mais clássica da publicidade: criar peças (filmes de tevê, impressos, *hotsites*) para vender seus produtos. Xampu, gasolina, hambúguer, tudo pode ser alvo de anúncios para venda direta, para conquistar o consumidor. E, importante lembrar, nem sempre são apenas bens materiais. O Exército brasileiro todo ano programa inserções de propagandas em mídia nacional para lembrar a importância de alistar-se.

Internet

O portal na *web* de qualquer instituição representa, atualmente, sua principal apresentação, seu cartão postal. Via de regra, quando qualquer pessoa quer saber mais informações sobre qualquer coisa, hoje, acessa a *internet*. Mesmo quem não é da geração x, y ou z³ toma esta atitude, mesmo que através de terceiros. Por isso, um *site* bem executado espelha a imagem de uma instituição organizada, completa, coerente.

Para sobreviver em meio ao caos da *web* e se mostrar um porto seguro para os navegantes, o *site* deve se mostrar organizado, funcional, atualizado, sem *links* quebrados, e sempre renovado.

Informação

No planejamento e execução de um *site*, a comunicação não é consultada, não participa do planejamento, que fica restrito a áreas tecnológicas e esferas decisórias (administrativas e financeiras). Por isso, muitas vezes, ao acessarmos *sites*, principalmente de grandes instituições e com muitos conteúdos, temos a impressão de que tudo está confuso, desorganizado, não tem informação. O que ocorre, na maioria das vezes, é o oposto: com a visão de que a *internet* é um grande repositório, todas as variáveis são colocadas no ar, e o excesso de dados acaba por gerar um fenômeno comunicacional chamado “entropia”. Ou seja, há tantos dados disponíveis, mas sem nenhuma organização, que acaba por parecer que não existe nada, ou pelo menos nada que seja “útil”. Uma equipe de comunicação está habilitada a delinear a arquitetura das páginas, fazer uma edição lógica, coerente, das informações, de forma a transformar o portal em informativo, por maior e mais complexo que seja.

Serviços

A principal função da *internet* para as pessoas é, além da busca de informação, a utilização de serviços. Resolver problemas sem ter de comparecer pessoalmente ao local ou usar o telefone, é considerado muito importante,

³ Convencionou-se chamar de geração x àqueles que vieram após o *baby boom* nos Estados Unidos (década de 1960) e nasceram até a década de 1980. É a geração que não nasceu com a *internet*, mas a construiu e se relaciona com ela. A geração y se situa a partir dos nascidos na década de 1990 até os anos 2000. É uma geração que já conheceu a *web* a partir dos seus primeiros passos. E a geração z se configura pelos nascidos a partir dos anos 2000. Sua principal característica é estar totalmente conectada, principalmente através de dispositivos portáteis. Mais detalhes em: <<http://www.geracaoxyz.com.br/geracao-xyz.html>>.

e muitas instituições têm buscado oferecer este tipo de atendimento, cada vez mais. A ideia é ótima, mas é preciso que funcione. Por exemplo, se existe um botão para enviar uma reclamação à ouvidoria, esta mensagem não pode cair no esquecimento; a instituição tem de estar preparada para responder, designar responsáveis e cobrar a qualidade do serviço prestado. Se existe uma forma de inscrição *online*, esta tem de se efetuar; se os relatórios devem ser feitos *online*, então eles devem chegar, serem analisados e obterem suas avaliações. Se existe uma página de acompanhamento de protocolos, processos etc, é preciso que os *status* estejam de fato sendo atualizados, e não fiquem eternamente “em avaliação” ou “encaminhado” ou “em andamento”. E por aí vai...

Relacionamento/redes sociais

Outra vertente que cada vez mais ganha força na *web* é a preocupação com as redes sociais. As empresas buscam inserção nesse universo desde que as redes surgiram, mas as mídias sociais são “desconfiadas” em relação ao mundo corporativo e institucional. São raras as organizações que alcançam sucesso no manejo das mídias sociais e realmente se inserem nas redes, e elas garantiram este sucesso tendo como base um planejamento e preparo para lidar com elementos novos, muitas vezes fenômenos ainda desconhecidos por serem tão recentes.

Alguns bons exemplos de uso das redes sociais são a Claro, cuja estratégia mais recente foi criar o *twitter* do Ronaldo Fenômeno, e a CET-Rio, com seu serviço de informação sobre o trânsito.

Se as instituições tradicionais têm dúvidas com relação ao uso desse tipo de rede, talvez seja melhor realmente não ter um perfil no *facebook* ou uma identidade no *twitter*. E o mais importante: nunca fazer como o presidente Obama, que teve a *internet* e o uso das redes sociais como motores de sua campanha presidencial e, quase um ano após eleito, admitiu nunca ter entrado no *twitter*. Para o internauta, isso é muito ruim, pois a rede social gera uma proximidade baseada na confiança; ele acredita que aquele relacionamento existe e é real. Apesar de, obviamente, ser impossível para o ator Ashton Kutcher, por exemplo, dar atenção a todos os seus mais de 9,5 milhões de seguidores, todos gostam de pensar que seus *tweets* são redigidos e postados por ele mesmo!

Com relação a instituições que lidam com grandes e diversos públicos, é possível criar redes sociais internas, como *intranets*, as quais podem ser de grande utilidade e até mesmo aproximar seus públicos. No entanto, a com-

plexidade desse tipo de ferramenta também vai muito além da TI. Entender como são os públicos, quais resistências podem existir e como resolver estas questões são os principais desafios. A própria UFF já criou uma rede chamada *orkuff*, existe o programa “prata da casa” e atualmente a ferramenta conexão (www.uff.br/conexao). Estes são alguns exemplos de redes sociais internas, que funcionam de forma parecida com uma *intranet*.

Sistemas

Antes da *internet*, com a chegada da informatização, já se criou o desafio de as instituições lidarem com computadores e redes. Todos os processos que antes eram feitos por pessoas, em diversas instâncias, gradualmente necessitaram ser informatizados. Assim, os grandes sistemas são bem anteriores à *web*. Com o tempo e a chegada das redes (primeiramente, internas, por cabo, e depois por satélite e ondas de rádio), foi necessário que estes sistemas começassem a dialogar.

Com o advento da *internet*, muitas vezes mediada por sistemas de segurança e permissões que somente alguns acessam, os grandes sistemas tiveram de passar por diversas adaptações e migrações e passaram a ser denominados *intranet*. Um exemplo de grande magnitude é o cadastro dos servidores públicos federais, que derivou no sistema conhecido hoje como SIAPE, uma *intranet* gigante que reúne todos os funcionários públicos do Brasil. Processos similares ocorreram e vêm acontecendo com a Justiça, que começa a colocar todos os seus processos à disposição *online*. Ou com a Previdência Social, que vem informatizando todos os seus processos e tentando simplificar a vida do cidadão. Estes são alguns exemplos de sistemas de grande porte que, com toda sua complexidade, hoje se encontram disponíveis a um clique do *mouse*, mas isso não significa que o caminho tenha sido simples.

Arquivo

O advento da informatização também é desafiador do ponto de vista do arquivamento de informações. Cada área cuida de seus arquivos, hoje em sua maioria informatizados, e alimenta os sistemas com seus dados. No entanto, é preciso ter um referencial, alguém a quem procurar quando for necessário resumir e facilitar dados concernentes ao histórico de uma determinada organização. À comunicação social cabe o arquivo que representa a imagem institucional para a sociedade. É a ela que se deve recorrer para se saber a

história da instituição, sua missão, visão, valores, dados relativos ao número de funcionários, abrangência, atuação, fontes, acontecimentos recentes.

Assessoria de imprensa

Para entender o trabalho do assessor de imprensa, primeiro se faz necessária uma reflexão sobre o fazer jornalístico. A imprensa trabalha para informar as pessoas, em prol do interesse público. Ou seja, todo e qualquer assunto de interesse dos jornalistas precisa conter algum critério que preencha o interesse jornalístico. Se não houver, não serve para ser notícia. Será da seara da publicidade ou da comunicação direta da fonte com seus públicos.

O assessor de imprensa é o profissional qualificado para avaliar se um determinado assunto, evento ou situação merecem ser noticiados. No Brasil, por conta de processos históricos que conformaram a profissão, os assessores de imprensa são, em sua maior parte, formados em jornalismo (DUARTE, 2011, p. 51).

À assessoria de imprensa cabe o papel de mediar o relacionamento entre as redações e as fontes. Ou seja, assessor de imprensa não é notícia nem é fonte. Quando muito, em situações específicas, pode se tornar porta-voz. Não mais do que isso.

Em grandes instituições públicas, este papel de mediação é muito importante, pois elas são demandadas o tempo todo pelos jornalistas. É o que se convencionou chamar de assessoria de imprensa “reativa”. Os profissionais passam a maior parte do seu tempo tentando atender às solicitações da imprensa. Dependendo do porte da instituição, há grandes e complexas estruturas de comunicação, e muitas vezes ainda é necessário delegar a terceiros a assessoria de imprensa.

Quando há muito trabalho, por vezes o profissional de comunicação que trabalha na fonte, ou por estar sobrecarregado ou por considerar que a procura dos jornalistas já é suficiente, não se utiliza da assessoria de imprensa “pró-ativa”. Pode até ser que em um primeiro momento faça sentido este raciocínio, no entanto, quando a fonte não toma o cuidado de comunicar aos jornais suas ações positivas, a imagem da instituição é que sofre, em curto, médio e longo prazos. Se não for possível ser pró-ativo, enviando pautas interessantes e informações de interesse da imprensa, é fundamental que o atendimento aos jornalistas seja ao menos eficiente, para evitar que eles comecem a ter “má vontade” com determinada fonte, devido à maneira como são tratados. É o que poderíamos chamar de “efeito Zagalo”: se você maltrata

a imprensa, a imprensa maltrata você, mesmo que você seja tetracampeão do mundo! Ou seja, sua imagem nem sempre será fiel à sua competência.

Neste ponto, temos de ressaltar que não cabe somente ao assessor de imprensa esta eficiência. É preciso que as fontes passem a compreender que o funcionamento das redações é diferente do funcionamento das instituições: os horários divergem, as prioridades, os chamados *deadlines* – horários de fechamento das notícias. A responsabilidade por passar informações à imprensa deve ser compartilhada por todos, para que a eficiência ocorra.

Abaixo, relacionamos as principais ferramentas de assessoria de imprensa, com breves descrições sobre cada uma. Assim, quando houver uma demanda da comunicação, fica claro do que se trata. E sempre é bom lembrar-se: o assessor de imprensa cuida da mídia espontânea, na qual a imagem da instituição está mais vulnerável, pois não há vínculo comercial e a matéria nem sempre é positiva.

Press-release

Texto informativo muito similar ao formato jornalístico. Caracteriza-se por conter todas as informações necessárias sobre um determinado assunto e uma determinada fonte, não sendo obrigatório que o repórter faça apuração complementar. Costuma ter cerca de 30 linhas e contém data e informações sobre como contatar a fonte (nomes dos assessores, telefones, *e-mails* etc.)

Aviso de pauta

Ao contrário do *press-release*, o aviso de pauta não tem por função trazer uma informação completa, mas pretende auxiliar os pauteiros das redações no seu trabalho, informando sobre algum evento ou assunto que merece cobertura da imprensa. Entrevistas coletivas, visitas de pessoas públicas, grandes eventos são exemplos que podem virar avisos de pauta. Geralmente, a relevância do seu conteúdo faz com que seja aconselhável que todos os veículos recebam o aviso, em vez de se privilegiar alguns em detrimento de outros.

Sugestão de pauta

Quando um assessor de imprensa pensa em assuntos que poderiam ser aproveitados pelos jornalistas, mas não há interesse público tão grande, é possível tratar a matéria através de uma sugestão de pauta. Neste caso, o

assessor pode escolher um só veículo ou um só segmento para tratar o assunto, de forma a ganhar mais espaço, ou até mesmo trabalhar com sugestões exclusivas, ou seja, nas quais o assessor se compromete a “guardar” o assunto para determinado veículo.

Entrevista coletiva

Trata-se de um evento, no qual uma fonte dá apenas uma entrevista para diversos veículos. Uma entrevista coletiva demanda que o assunto tenha muito interesse, pois as redações não irão deslocar equipes por assuntos menores, que poderiam, por exemplo, serem tratados em um *release*. A dinâmica das coletivas de imprensa varia e pode ser informada aos jornalistas na hora. No aviso de pauta, no entanto, já devem constar informações sobre obrigatoriedade de credenciamento prévio ou no local e sobre trajes. Um exemplo muito comum de entrevistas coletivas vem do futebol: sempre que um craque chega a um time ou quando o técnico convoca a seleção brasileira, uma coletiva é realizada de forma que todos os veículos recebam as informações simultaneamente.

Mailing

É um arquivo, ou sistema, que reúne as informações sobre a imprensa (por exemplo, nomes, telefones, jornalistas, *e-mails*, endereços de todos os jornais do Rio de Janeiro). A atualização e organização dos *mailings* são fundamentais ao sucesso de uma divulgação. Quanto mais específico e detalhado for o *mailing*, melhor será o trabalho das assessorias de imprensa. A ferramenta é tão importante que pode ser comprada de alguns serviços segmentados.

Clipping

Reúne as matérias veiculadas em jornais impressos, revistas, rádios, tevês e *sites* informativos na *internet*. É uma ferramenta estratégica, que permite à instituição avaliar sua imagem na mídia espontânea – como se convencionava chamar as inserções que não são pagas, pois são publicadas como conteúdo editorial. O *clipping* reúne não só as citações à instituição, mas, como ferramenta de comunicação, pode trazer também cenários e reportagens temáticas. Por exemplo, um *clipping* feito para a UFF pode trazer informações sobre o Ministério da Educação, sobre novas formas de gestão,

sobre os estudantes e o vestibular. Também é comum que no *clipping* haja matérias gerais sobre política, país, assuntos do momento.

Além do papel informativo, o *clipping* consolida o resultado das ações de assessoria, sejam pontuais ou regulares, classificadas como positivas ou negativas. Desse material, podem ser extraídas análises, relatórios, auditorias de imagem, que servem como uma das formas de avaliação da imagem e do plano de comunicação da instituição.

Notas em colunas

Os colunistas têm uma aura especial na imprensa, pois gozam de credibilidade acentuada junto a seus leitores. Uma nota em coluna geralmente repercute ao longo do dia e pode gerar pautas posteriores. Quando uma assessoria tem uma informação privilegiada, que pode ser antecipada a uma coluna, ela irá avisar ao colunista mais adequado ao perfil dessa informação. O relacionamento entre colunistas e assessores se constrói aos poucos, na base da confiança.

Artigos

São uma forma de veicular a visão da instituição sobre determinado assunto, através de um especialista. Pode ter um gancho factual ou não. São comuns artigos sobre temas mais gerais, os quais podem ficar “na gaveta” por mais tempo, para que o jornal ou revista publique quando for mais conveniente. Normalmente, o veículo irá determinar o tamanho do artigo e o assessor irá construir o texto e enviá-lo pronto, da forma como foi solicitado. Para elaborar o texto, é comum haver uma reunião com a fonte para alinhar os pontos centrais do que será redigido.

Comunicados pagos e publieditorial

Apesar de termos dito que qualquer veiculação paga é da seara da publicidade, algumas vezes as áreas interagem, comprovando o que os autores observam sobre a comunicação ser integrada. Tanto comunicados pagos quanto o chamado publieditorial, ou informe publicitário, são espaços pagos na mídia, mediados pela área de publicidade. No entanto, por ter um conteúdo caracterizado como principalmente informativo, normalmente este será elaborado pelas assessorias de imprensa.

Banco de fontes e de pautas

Duas ferramentas muito úteis, quando implantadas pelas assessorias de imprensa, o banco de fontes e o banco de pautas dão suporte ao trabalho dos assessores. Quando um repórter procura a assessoria em busca de um especialista sobre um determinado assunto, em uma instituição de grande porte, um banco de fontes se mostra fundamental para dar agilidade à busca e saber de antemão que especialistas estão disponíveis para falar e sobre quais temas. Um banco de pautas também tem o mesmo tipo de função. Muitas vezes, o jornalista setorista liga para as assessorias em busca de assuntos. Uma boa pauta pode ser a porta de entrada para uma boa matéria e ajuda a fortalecer o relacionamento. Por isso, é importante que todos mantenham a assessoria alimentada com assuntos recentes e interessantes.

Agência de notícias

Quando as instituições são muito grandes e multifacetadas, algumas vezes se torna inviável ou extremamente cansativo para as redações receber inúmeros *releases* por dia, sobre assuntos diferentes. Para resolver este problema, a partir da facilidade tecnológica trazida pela *internet*, usada como uma plataforma de serviços para a imprensa, as assessorias passaram a adotar cada vez mais o conceito de agência de notícias. O conceito não é novo. De acordo com Duarte (2011, p. 58), já na década de 1970, os jornalistas Alaor José Gomes e Reginaldo Finotti fundaram a Unipress, adaptando o modelo das agências de notícias pagas, mas fundamentalmente distribuindo *releases* e materiais econômicos com foco jornalístico. A ideia da agência é publicar textos informativos em um espaço – muitas vezes restrito por senha, ao qual somente jornalistas tenham acesso – que reúna um banco de dados e seja uma fonte constante de boas pautas para os jornalistas.

Veículos institucionais

Diferentemente da assessoria de imprensa, os profissionais que atuam no jornalismo empresarial possuem funções muito parecidas com as de uma redação. Há repórteres, editores, revisores, fotógrafos, diagramadores, todos em funções similares à que exercem quando na imprensa. A diferença é que a fonte é também o contratante. Por isso, as rotinas se diferenciam. As pautas, assim como as reportagens, necessitam de aprovação prévia e a publicação só ocorre após a aprovação de todos os envolvidos.

É importante observar que o veículo empresarial é, ao mesmo tempo, jornalístico e institucional. Isso quer dizer que, de um lado, ele deve sustentar-se pelas qualidades do bom jornalismo, como a periodicidade respeitada, a apuração rigorosa, o texto informativo, a consistência, a coerência e a autenticidade. Por outro lado, é necessário respeitar a inserção institucional, os aspectos políticos internos e externos e mesmo fazer uso dela para aperfeiçoar o conteúdo jornalístico da publicação. (LEMONS; DEL GAUDIO, 2011, p. 301)

Os produtos do jornalismo empresarial são diversos. Muitas vezes os profissionais que os elaboram estão ligados aos recursos humanos ou à comunicação social, e, por vezes, são simplesmente terceirizados, contratados diretamente pelas áreas responsáveis – por exemplo, um jornal da área de segurança pode ser contratado e aprovado diretamente pelos profissionais que cuidam dessa área. Antes de criar qualquer veículo institucional, é preciso pesquisar, para verificar as reais necessidades dos públicos aos quais se destina, e planejar, para produzir um veículo efetivamente útil. Mesmo após sua execução, é importante que o público mantenha canais de comunicação constantes e sejam realizadas pesquisas periódicas junto aos públicos, para verificar se o veículo está atingindo seus objetivos. Uma consideração importante é que a *internet* pode hospedar diversos veículos institucionais, interativos ou não, mas não é, por si só, um veículo.

Alguns formatos muito comuns de veículos institucionais são:

House organ

É o veículo institucional por excelência. Criado à época da Revolução Industrial, servia para educar os funcionários das novas indústrias para a compreensão da nova cultura na qual estavam se inserindo e tinha também a função de disseminar a ideologia capitalista e criar uma barreira para os jornais anarquistas e comunistas que eram difundidos à época, de forma independente. Um *house organ* possui periodicidade definida, linha editorial, e se volta para o público interno, principalmente. Trata de assuntos da instituição e raramente tem pautas externas. Como normalmente tem um intervalo estendido entre as publicações (mensal, bimestral ou trimestral), serve para informar, mas também para engajar e motivar seu público.

Jornal mural

Um formato bastante popular, devido ao seu baixo custo e grande penetração, é o jornal mural. Neste caso, para se criar um veículo, mantém-se

as premissas básicas de ter periodicidade definida e uma proposta editorial coerente. Também é importante ter um projeto visual que diferencie o jornal mural de outros informes. O mural deve estar sempre atualizado e organizado, limpo, para que o veículo seja eficaz. Um local tradicional para criar um jornal mural é a copa, onde a maioria dos funcionários, em algum momento do dia, faz uma pausa para o café. Também se encontram jornais murais em refeitórios, nas entradas, pontos, elevadores e até mesmo em banheiros.

Newsletter

Este tipo de veículo é muito versátil, pode ser produzido em papel, e-mail, mural. A diferença da *newsletter* é a linha editorial: a publicação sempre deve tratar de assunto específico. Por exemplo: TI, segurança, logística etc.

Revistas

São publicações mais elaboradas, com no mínimo 12 páginas, com apuro visual, uso de mais fotografias e imagens. A linha editorial pode ser mais abrangente, tratando de assuntos externos, do dia a dia. Pode haver seções especiais, como palavras cruzadas, crônicas, receitas. As revistas são atraentes pelo formato e pelo conteúdo, pretendem que o público as trate com carinho, leve para casa, colecione, compartilhe com a família e amigos. O cuidado com esta publicação também faz com que o público-alvo se sinta valorizado, devido ao cuidado dispensado indiretamente a ele, através da publicação. Pode se destinar a qualquer público: externo ou interno, ou ambos.

Tvê e rádio corporativos

Com a redução do custo das novas tecnologias, tornou-se acessível às instituições a produção de novos formatos de veículos institucionais. Criar programas de tvê ou de rádio, periódicos e com temas de interesse dos seus públicos, hoje não representa um custo elevado. A forma de veiculação, com a *internet*, também se simplificou. Hoje, é possível criar programas de tvê e *podcasts* e disponibilizá-los aos seus públicos de forma simples. Basta refletir sobre a real eficácia deste tipo de comunicação junto ao público que se quer atingir. Nem sempre o avanço tecnológico irá representar a melhor alternativa, como se percebe pela perenidade do jornal mural.

Relações públicas

Muitas vezes, não existe na estrutura institucional uma área dedicada às relações públicas. Ela se mescla às atividades de comunicação social (comunicação externa, comunicação interna, comunicação corporativa) ou de recursos humanos. Existindo ou não, algumas atividades são típicas de relações públicas. Estas são todas as ações que envolvam o relacionamento interpessoal, seja com o público interno, seja com públicos externos.

O RP é a ponte, o porta-voz entre os públicos. Alguém que está apto a falar pela instituição e ouvir o que as pessoas têm a dizer dela. Ele reflete a imagem institucional. No poder público, diversos órgãos têm o cargo de porta-voz. É aquele que dá as entrevistas aos jornalistas no lugar da fonte. É uma função típica de RP. Outras ações que podemos definir como da área de relações públicas são:

Porta-voz

Algumas vezes, por ocasião de entrevistas coletivas ou por necessidade de comunicar-se sobre assuntos polêmicos, a instituição irá eleger um “porta-voz”, de forma a proteger sua fonte do bombardeio da imprensa e também resguardá-la de possíveis “saídas justas”. Um porta-voz é alguém cuja função é dar informações à imprensa sobre um determinado assunto. Se o jornalista for além, ele pode simplesmente dizer que não está informado. E ele é um profissional preparado para enfrentar os jornalistas e suas perguntas incisivas. Em algumas estruturas institucionais, como a presidência da República, o porta-voz é um cargo obrigatório e permanente. Sua função é atuar em uma interface entre o jornalismo e as relações públicas e é uma das poucas vezes em que o assessor passa a representar a fonte, em vez de apenas mediar as entrevistas.

Cerimoniais

Eventos que requeiram planejamento específico, tais como visitas de autoridades, solenidades de posse, cerimônias de premiação, são executados pela área de RP. Esses eventos possuem dinâmicas muito específicas e as pessoas que os organizam precisam ter um conhecimento específico para realizá-los.

Eventos e confraternizações

Todo tipo de reunião que requeira alguma organização – providenciar alimentação e bebidas, distribuir convites, fazer e consolidar listas de convi-

dados, providenciar brindes ou lembranças – também faz parte das tarefas de RP, que são as pessoas que melhor conhecem a instituição e seus públicos.

Campanhas de engajamento

A área de relações públicas dá apoio a campanhas promovidas pelo *marketing*, principalmente quando tratam de engajar os públicos, como por exemplo voluntariado, reciclagem etc.

Ouvidoria

Outra importante área que fica a cargo das relações públicas é a ouvidoria. Diferentemente do SAC, quando existe uma grande estrutura de funcionários treinados a dar respostas padrão e resolver problemas previstos, a ouvidoria serve para conversar com o público, entender suas demandas, tentar resolver seus problemas ou reportar suas reclamações e sugestões a instâncias que possam resolver a situação.

Conclusão

Ao longo deste capítulo, buscou-se, primeiramente, dar uma visão da matéria-prima com que lida a área de comunicação social: as instituições, sua imagem, seu funcionamento. A partir desta visão abrangente, a intenção foi demonstrar como a comunicação atua – enquanto fenômeno – permeando todas as estruturas organizacionais e como as ferramentas da comunicação social podem ser úteis quando bem utilizadas.

A mensagem central é que existem, sim, profissionais especializados, responsáveis pela comunicação social, mas uma instituição só começa a mudar sua imagem quando compreende que a comunicação é responsabilidade de todos e cada um pode fazer sua parte.

Destaques do capítulo:

- Atualmente, só se pode conceber a comunicação nas organizações como um fenômeno que faz parte de um todo: uma engrenagem que, para funcionar, precisa das peças alinhadas.
- Os gestores institucionais devem compreender a importância da comunicação – enquanto fenômeno abrangente e que permeia todas as estruturas e seu funcionamento – e também as particularidades da comunicação social e das funções ligadas a essa área.

- Na década de 1980, o *marketing* deixou de ser somente um instrumento de aumento de vendas e incremento dos lucros. A sociedade passou a “comprar” ideias. A imagem, hoje, se tornou a mercadoria com maior valor comercial.
- Mudar paradigmas da imagem pública é uma atitude extremamente saudável para as instituições, que passam a ser vistas de forma diferenciada.
- É importante ter em mente que a comunicação existe, independentemente de haver estruturas formais de comunicação social na instituição. É da natureza humana se comunicar.
- Se for mantida a visão tradicional da comunicação como atividade-meio, operacional, reforça-se a abordagem racional econômica que tende a reduzir o papel da comunicação a uma atividade auxiliar, de suporte.
- A área de comunicação social é aquela que tem a responsabilidade de gerir os fluxos comunicacionais: planejar, criar ferramentas, organizar, cuidar de rotinas, responder às demandas e cuidar da imagem da instituição.
- O profissional a comandar a engrenagem da comunicação em uma estrutura institucional será, na maior parte das vezes, conduzido ao cargo pela competência. Não é de se espantar encontrar pessoas com as mais diferentes formações assumindo cargos de gestão na área de comunicação, sejam administradores, engenheiros, psicólogos, entre outros.
- No âmbito da comunicação social, tradicionalmente a área de publicidade irá cuidar da promoção da imagem através de quaisquer conteúdos pagos. O jornalismo empresarial irá cuidar das publicações que tenham conteúdo editorial, com distribuição gratuita. Já a assessoria de imprensa tem a finalidade bastante específica de lidar com os jornalistas que atuam nas redações. A área de relações públicas, com suas diversas denominações, se volta para o relacionamento com todos os públicos.
- Quem “rege” a orquestra é o plano de comunicação, geralmente formulado pelo *marketing* – atualmente onde se encontram os estrategistas e planejadores. O plano de comunicação se baseia em pesquisa, análise, formulação, implantação e funcionamento pleno. É cíclico e muito similar ao planejamento estratégico desenvolvido pelos administradores, apenas com a especificidade de ter como objetivo central cuidar da *imagem* da instituição.

- Existem profissionais especializados, responsáveis pela comunicação social, mas uma instituição só começa a mudar sua imagem quando compreende que a comunicação é responsabilidade de todos e cada um pode fazer sua parte.

Referências

CURVELLO, João José. Legitimação das assessorias de imprensa nas organizações. In: DUARTE, J. (Org.). *Assessoria de imprensa e relacionamento com a mídia: teoria e técnica*. 4. ed. revista e ampliada, São Paulo: Atlas, 2011.

DUARTE, Jorge (Org.). *Assessoria de imprensa e relacionamento com a mídia: teoria e técnica*. 4. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 2011.

LEMONS, Claudia; DEL GAUDIO, Rozália. Publicações jornalísticas. In: DUARTE, J. (Org.). *Assessoria de imprensa e relacionamento com a mídia: teoria e técnica*. 4. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 2011.

KOTLER, Phillip et al. *Marketing 3.0: as forças que estão definindo o novo marketing centrado no ser humano*. São Paulo: Campus, 2010.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. *Planejamento de relações públicas na comunicação integrada*. 4. ed. rev., atual. e aum. São Paulo: Summus, 2003. (Novas buscas em comunicação, 69).

NEVES, Roberto Castro. *Comunicação empresarial integrada*. Rio de Janeiro: Mauad, 2000.

NOGUEIRA, Nemercio, *Media Training: melhorando as relações da empresa com os jornalistas*. São Paulo: Editora de Cultura, 1999.

TORQUATO, Gaudêncio. *Tratado de comunicação organizacional e política*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

_____. *Jornalismo empresarial: teoria e prática*. 3. ed. São Paulo: Summus, 1987.

VAZ, Gil Nuno. *Marketing institucional: o mercado de idéias e de imagens*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

CAPÍTULO 10

GESTÃO UNIVERSITÁRIA: TENSÕES E PERSPECTIVAS

Gilvan Luiz Hansen

Introdução

Desde os tempos mais remotos das primeiras civilizações, surgiram instituições nas quais as sociedades depositaram a função social de preservação dos conhecimentos tidos como fundamentais em cada cultura. Além da preservação do conhecimento, tais instituições, no Oriente e no Ocidente, foram responsabilizadas pela produção de novos conhecimentos a serem disponibilizados à coletividade.

Nesta configuração e razão de ser, podemos listar da Academia de Platão (387 a.C.), na Grécia, à Nalanda do budista Nagarjuna, no século II, na Índia.

Por volta do século XII da era cristã, para cumprir este papel, surgem as Universidades, especialmente nos países europeus (Itália, França, Portugal). Daí para os nossos dias, tais instituições universitárias cresceram em importância e proliferaram em quantidade pelo planeta afora.

Em cenários de globalização e pós-nacionalidade, exigem-se hoje das Universidades uma eficiência e qualidade tais que somente são passíveis de serem obtidas com uma gestão profissional que seja focada na realização das finalidades institucionais.

A presente reflexão se volta, pois, para o delineamento dos desafios e tensões hoje implicados na gestão universitária, passando pela concepção e pelos principais modelos de gestão que se apresentam hoje às Universidades.

Em torno do conceito de gestão universitária

A expressão “gestão” vem do Latim *gestio*, que significa “a ação de administrar ou dirigir”. Envolto em histórias e controvérsias, parece que este termo era aplicado ao encarregado romano responsável de apontar, com

gestos, o que deviam fazer os escravos e quais carregamentos deviam ser atendidos prioritariamente, nos mercados e nos portos.

O termo supracitado foi conectado com a função de administração (*ad-minister*, em que o prefixo *ad* – significa “junto de”, enquanto *minister*, palavra derivada de *minus*, *minor* (menos, menor) significa “o servir”, “o ser ajudante de”, “o estar a serviço”.

E o que isto significa, quando falamos em gestão de Universidades?

A primeira ilação que se nos apresenta é a de que o gestor não aponta caminhos na Universidade senão enquanto se apresenta como alguém a serviço da própria Universidade. Pensar a gestão universitária como mecanismo para locupletar os interesses pessoais de quem ocupa o cargo de gestão é atentar contra o significado precípua da gestão, da administração institucional e, mais ainda, da Universidade enquanto instituição. A gestão universitária pressupõe, por parte daqueles que exercem a gestão, que estejam submetidos ao interesse da instituição (*ad-minister*).

A segunda implicação da etimologia do termo “gestão” é que aquele que a exerce, para que possa apontar caminhos e tarefas, deve estar tecnicamente preparado e conhecer o assunto sobre o qual fala e sobre o qual define escolhas, caminhos, prioridades, apontando-os aos demais. Somente assim adquirirá reconhecimento público e legitimidade institucional para exercer sua função.

Uma última conceituação de gestão é que, sendo ela uma função, se esgota com o seu cumprimento e, uma vez executada, não se perpetua; o gestor pode vir a ser chamado para atuar em novas situações e a desempenhar novamente funções de gestão, diante de problemas novos. O que está em jogo aqui é a efemeridade da função desempenhada pelo gestor: podemos estar num cargo de gestão, mas a qualquer momento sermos tirados dele, de sorte que nossas ações devem estar voltadas sempre à continuidade da Universidade (ou de qualquer outra instituição) na qual estamos a exercer a gestão: rotinas, procedimentos, critérios para decisões, todos são elementos que precisam estar claros, públicos e transparentes, para que os que sucederem o gestor em sua função possam dar continuidade ao trabalho e não se defrontem com um caos institucional, advindo da ruptura absoluta de rotinas pelo boicote de informações ou ausência de parâmetros intersubjetivos de gestão na instituição.

As observações feitas nos remetem a elementos importantes imbricados no processo de gestão universitária, a saber: a) A exigência de preparação e de conhecimento do gestor tanto da instituição universitária quanto do ambiente histórico no qual ela se encontra, fatores que nos conduzem a tra-

çar um panorama sobre o contexto no qual estão inseridas as Universidades hodiernamente; b) A orientação da gestão universitária para as finalidades institucionais, o que nos leva à discussão dos modelos de universidade predominantes hoje; c) A questão da legitimidade institucional do gestor, o que implica na análise de algumas situações atinentes ao exercício da gestão nas Universidades e dos desafios e perspectivas da gestão universitária.

Gestão universitária, globalização e pós-nacionalidade

A humanidade vive um momento crucial de sua história, pois se vê diante de profundas transformações em todos os campos da existência, numa intensidade e velocidade jamais vistas. Diante deste contexto, inúmeros são os riscos e as oportunidades, mas cresce a importância do papel institucional e social da Universidade; conhecer o contexto no qual estamos inseridos e traçar um panorama do nosso tempo se torna imprescindível.

Universidade e modernidade

Embora tenham surgido no ambiente da Idade Média, as Universidades ganharam espaço e relevância social com o advento da modernidade, a partir do início do século XVI. Não é nossa intenção fazer aqui um tratado analisando a modernidade e seu desenvolvimento, elencando de maneira exaustiva as consequências sobre a instituição universitária, até porque já fizemos noutro momento uma reflexão sistemática sobre essa época com a obra *Modernidade, utopia e trabalho* (HANSEN, 1999).

Entretanto, é importante deixar registrado que a expectativa que acompanha o surgimento da modernidade é a construção de novas bases para o conhecimento, a política, a arte, a moral, o direito e, também, para a religião, não mais alicerçadas na superstição e na credence, mas na razão e na capacidade desta de construir as explicações e fundamentações para as diversas áreas da vida em sociedade.

A modernidade, em linhas gerais, pode ser definida como um novo modo de compreender a existência humana e, a partir dele, a natureza, além das relações sociais, políticas, econômicas, jurídicas, morais e culturais. Em outras palavras, a modernidade é o período histórico marcado pelo aparecimento e estruturação de um novo modelo de racionalidade, de inspiração técnico-instrumental, o qual mantém sua força histórica até os nossos dias.

Além disso, pode-se dizer que o advento da modernidade significou a ruptura de um modelo de racionalidade baseado na tradição e que tinha

na religião e na metafísica os seus esteios culturais. Significou também a instauração da confiança no poder e na autonomia da razão, motivo pelo qual assume importância que transcende o momento histórico-geográfico-cultural em que surgiu (HANSEN, 1999, p. 15).

Neste prisma, a Universidade adquire como papel estratégico a missão de ser o lugar do saber científico, da investigação racional e sistemática acerca da teoria e da prática, da cognição, da ação e do método. Cabe a ela apontar o caminho seguro que vai nos conduzir ao progresso e ao desenvolvimento social, através da ciência e da tecnologia.

Essa expectativa transferida à Universidade é comungada por pensadores importantes da modernidade, como Max Weber, Emile Durkheim e Karl Marx.

Tanto Marx como Durkheim viam a era moderna como uma era turbulenta. Mas ambos acreditavam que as possibilidades benéficas abertas por ela superavam suas características negativas. Marx via a luta de classes como fonte de dissidências fundamentais na ordem capitalista, mas vislumbrava ao mesmo tempo a emergência de um sistema social mais humano. Durkheim acreditava que a expansão ulterior do industrialismo estabelecia uma vida social harmoniosa e gratificante, integrada por meio de uma combinação da divisão do trabalho e do individualismo moral. Max Weber era o mais pessimista entre os três patriarcas fundadores, vendo o mundo moderno como um mundo paradoxal no qual o progresso material era obtido apenas à custa de uma expansão da burocracia que esmagava a criatividade e a autonomia individuais. Ainda assim, nem mesmo ele antecipou plenamente o quão extensivo viria a ser o lado mais sombrio da modernidade (GIDDENS, 1991, p. 13).

O sociólogo A. Giddens vai mais longe, ao dizer que havia uma convicção que acompanhava a intelectualidade moderna de que os processos científicos e as conquistas tecnológicas gerariam uma estabilidade e uma previsibilidade das ações. As críticas então traçadas e que chegam à primeira década do século XX se voltam para o perigo de perda da autonomia humana em face de uma sociedade toda organizada e programada diante dos parâmetros científicos, em que os riscos são eliminados do horizonte de preocupações humanas e substituídos pelo planejamento, pelo cálculo, pela previsibilidade e pela burocracia.

Entretanto, no entender de Giddens, não é isso que hoje observamos, pois longe estamos de um mundo sem riscos.

O mundo em que nos encontramos hoje não se parece muito com o que eles previram. Em vez de estar cada vez mais sob nosso comando, parece um mundo em descontrole. Além disso, algumas das influências que,

supunha-se antes, iriam tornar a vida mais segura e previsível para nós, entre elas o progresso da ciência e da tecnologia, tiveram muitas vezes o efeito totalmente oposto. A mudança do clima global e os riscos que a acompanham, por exemplo, resultam provavelmente de nossa intervenção no ambiente. Não são fenômenos naturais. A ciência e a tecnologia estão inevitavelmente envolvidas em nossas tentativas de fazer face a esses riscos, mas também contribuíram para criá-los (GIDDENS, 2007, p. 14).

Cabe, pois, à Universidade contemporânea, um compromisso de seriedade e de atitude crítica para com o conhecimento que produz e dissemina, posto que o conhecimento científico e a tecnologia desenvolvida a partir deste são meios, são instrumentos disponíveis ao ser humano para a construção de sua vida em sociedade. Dependendo do modo como estes recursos são pensados e utilizados, podem agudizar o processo de instabilidade planetária, exclusão social ou aniquilação da própria espécie e de outras tantas que habitam o nosso planeta.

A Universidade e a guinada do milênio

Os riscos que se apresentam no horizonte de compreensão da espécie humana e que se põem à Universidade enquanto desafios foram se instalando ao longo dos séculos, pela intervenção humana em regiões cada vez mais amplas do planeta. Contudo, ganharam especial dimensão e amplitude ao longo do século XX, chamado por alguns intelectuais como “o breve século”, numa alusão a que ele teria começado em 1914, com a Primeira Guerra Mundial, e se encerrado com a queda do muro de Berlim, em 1989, e com a reconfiguração geopolítica provocada pelas relações internacionais. A última década do século XX seria marcada, nesta lógica de interpretação, como um momento de guinada para uma nova ordem mundial e um novo mundo, com cenários pós-nacionais. E sobre este cenário é que a Universidade deve se debruçar.

Quais foram as transformações fundamentais do “breve século XX” e como incidem sobre a Universidade e sobre sua gestão?

Explosão demográfica

A primeira grande característica do século XX foi a explosão demográfica, com impacto drástico nos diversos campos da vida em sociedade. A espécie humana chegou ao primeiro bilhão de exemplares somente em 1807 (levou cerca de 40 mil anos para chegar a isso, se contarmos os primór-

dios da hominização da linhagem *homo sapiens*); em 1927, pouco mais de cem anos depois, chegou ao segundo bilhão; os seis bilhões de exemplares foram atingidos em 1999; e a previsão da ONU é que até meados do século XXI sejamos nove bilhões de seres humanos neste planeta.

Fatores como melhoria na alimentação e descobertas no campo da medicina geraram maior longevidade e menor mortandade infantil. Estes fatores, porém, não foram acompanhados de uma preocupação com o planejamento populacional em face dos recursos existentes, e as pessoas simplesmente passaram a se reproduzir sem que houvesse uma reflexão ou discussão levada a cabo pelos governos ou universidades.

Como resultado, estamos diante de problemas gravíssimos daí decorrentes: fome, subnutrição, exclusão, miserabilidade. Além disso, há uma interpretação que passa a vigor nas instituições políticas, governamentais e acadêmicas, que trata esse contingente populacional como massa: na primeira metade do século XX, como massa populacional a ser concentrada, pelos grupos políticos, para engrossar as fileiras de reivindicações específicas que deveriam tomar as ruas através de passeatas e greves. A partir da segunda metade do século XX, estas massas são reinterpretadas, à luz de paradigmas comunicacionais, passando a ser tratadas como consumidores midiáticos.

A presença de corpos reunidos postos em marcha ou em uma cerca é dissolvida pela inclusão simbólica das consciências em redes de comunicação cada vez mais abrangentes: a massa concentrada transforma-se no público disperso das mídias de massa. Os congestionamentos de fluxos e trânsito físicos continuam a inchar, enquanto a rede eletrônica das condições individuais torna anacrônicas as massas aglomeradas nas ruas e praças (HABERMAS, 2001, p. 54).

Diante deste fator, impõe-se aos gestores universitários uma preocupação com relação aos cursos, currículos e atividades universitárias, no sentido de fomentar programas de atuação institucional capazes de enfrentar tais problemas.

Outro desafio ao gestor universitário é onde encontrar meios de fortalecer a instituição no que tange ao nível de adesão e participação dos atores que a compõem, objetivando a obtenção de consensos fácticos em torno de questões cruciais para a condução dos rumos institucionais. Não dá para construir uma Universidade democrática e pluralista se os seus gestores não criarem mecanismos de efetiva participação e debate acerca das questões acadêmicas, científicas, políticas, econômicas e sociais que envolvem a instituição e sua inserção social. Há que se viabilizar novas formas de inclusão, usando dos recursos que a própria mídia, através da tecnologia,

utiliza; assembleias esvaziadas e sem representatividade, reuniões em que as pessoas não comparecem ou, quando vão, estão mais preocupadas em marcar burocraticamente a presença do que efetivamente participar das decisões e discussões aí existentes, estes são sintomas de que novas formas de participação democrática devem ser propostas e encontradas pelos gestores.

A reconfiguração do trabalho

O século XX marca uma profunda modificação das relações de trabalho. Em função do significativo aumento do contingente populacional e da necessidade de gerar mais produtos, bens, serviços, empregos etc., observou-se uma ampliação das atividades laborais. De um lado, houve um processo gradativo de substituição da mão de obra rural pela maquinaria, com a migração de grande parte do contingente populacional do campo para as cidades. Assim, quem ficou no campo necessita hoje de informação e conhecimento para operar as máquinas cada vez mais sofisticadas e tecnologicamente complexas. Já os que migraram para as cidades disputam um lugar num mercado de trabalho voltado cada vez menos para os setores primários e secundários da economia, mas fortemente orientado para o setor terciário (comércio e serviços) e quaternário (informações, pesquisa e inovação). Com isso, houve uma verdadeira revolução educacional, já que a formação de ensino fundamental e médio são pré-requisitos para a obtenção de vagas menos remuneradas, enquanto vagas com maior remuneração exigem formação universitária em nível de graduação e pós-graduação (HABERMAS, 2001, p. 55).

As Universidades passaram a ser buscadas por um contingente crescente de pessoas, em busca da devida qualificação para a competitividade do mercado de trabalho. Mas a preocupação dessas pessoas, em sua maioria, é com a obtenção de um treinamento que as habilite a operar tecnicamente e manipular equipamentos, sem qualquer preocupação de ordem epistemológico-cognitiva que se volte à produção de um novo significado para o próprio trabalho na sociedade. Individualizado e separado pela mídia de massas, cada um corre atrás do próprio sucesso, pensado em termos exclusivistas, enquanto autorrealização fundada num egoísmo racional.

Cresce, a cada dia, a pressão com relação à Universidade para que ela dê esta resposta imediata, adestradora, saciando os espíritos ansiosos por soluções *fast food*, num reducionismo de sua função ao treinamento mecânico de operadores funcionais ao sistema. Aliás, várias são as pessoas que, se pudessem evitar os transtornos e aborrecimentos do aprendizado

(leituras, estudo, provas, avaliações), comprando o diploma universitário na quitanda da esquina, certamente o fariam (se é que não o fazem, em casos específicos e isolados).

O problema disso não reside, porém, somente na pressão social e massificada por soluções mágicas, instantâneas e miraculosas: o maior problema se encontra no eco e guarida que este discurso falacioso e reducionista encontra nos atores das instituições universitárias, especialmente quando assimilados e assumidos por gestores universitários.

A preparação para o trabalho e suas implicações vai muito além do treinamento de habilidades técnicas para a operação de equipamentos ou desempenho de funções, ou seja, da mera produção material, e exige cada vez mais uma atenção para o trabalho enquanto dimensão constitutiva da produção do sentido da espécie humana, pelos processos de interação e comunicação a ele inerentes.¹

Os progressos científico-tecnológicos

O avanço, em quantidade, qualidade e velocidade, dos aparelhos de comunicação e de transporte, no século XX, tornaram as distâncias mínimas e comprimiram o tempo. Espaço e tempo foram reconfigurados, atendendo às demandas do mercado para saciar a sede de consumo insuflada nas populações por uma propaganda eficiente e massiva.

Habermas (2001, p. 56 e 57) chama a atenção para o fato de que a tecnologia entrou de uma forma tão avassaladora no nosso dia a dia que já não conseguimos mais nos desvencilhar dela, já que nos tornamos *tecnó-dependentes*. Quando elaboramos um texto, quando produzimos um artigo, é difícil executarmos esta tarefa sem levar em conta as vastas possibilidades do computador; quando necessitamos de alguma informação, como não buscar nos *sites* de procura *online*?; quando precisamos de um livro ou de um texto para pesquisar, longe está a época em que o primeiro recurso era o de dirigirmo-nos a uma biblioteca pública de nossa cidade. Isso sem contar o forno de micro-ondas, a comida congelada, a máquina de lavar, o ar-condicionado etc.

As estruturas do mundo da vida carregadas de tecnologia exigem de nós, laicos, agora como antes, a relação inocente com aparelhos e dispositivos enigmáticos, uma confiança habitual no funcionar de técnicas e computadores

¹ Sobre os efeitos dessa racionalidade sobre a concepção de trabalho e sobre as instituições modernas, confira o Capítulo 4 (A utopia frente às perspectivas futuras da sociedade) da obra *Modernidade, utopia e trabalho*.

opacos. Em sociedades complexas, todo especialista torna-se um laico diante de todos os demais especialistas (HABERMAS, 2001, p. 57).

As benesses vêm, todavia, acompanhadas também de riscos: estamos hoje sendo formatados e reformatados nos nossos hábitos; adequamos preferências às máquinas e aos aparelhos tecnológicos que possuímos (ou que nos possuem!). Somos controlados no nosso tempo e no nosso espaço, monitorados por GPS, celulares e outros aparelhos conectados a satélites. Em muitos casos, já não temos separação entre tempo livre e tempo de trabalho, vida social e vida privada; estamos num constante “big alguma coisa”, aparecendo e sendo controlados. Até nossas manifestações começam a ser padronizadas, pois devemos raciocinar e nos manifestar em 140 caracteres, se é que se pode argumentar em tão ínfimo espaço. Nossas palavras atingem o mundo, graças à internet e às redes sociais, mas têm a visibilidade de pouco mais que um segundo, já que logo a torrente de novas mensagens de tantos outros ávidos por também grunhir algumas palavras torna obsoleta nossa manifestação.

O efeito de aceleração advindo das técnicas avançadas de comunicação e de transporte possui uma importância totalmente diferente para a modificação a longo prazo do horizonte cotidiano de experiências. [...] A consciência do espaço e do tempo é afetada de um outro modo pelas novas técnicas de transmissão, armazenamento e elaboração de informações. [...] As distâncias espaciais e temporais não são mais “vencidas”; elas desaparecem sem deixar marcas na presença ubíqua de realidades duplicadas. A comunicação digital finalmente ultrapassa em alcance e em capacidade todas as outras mídias. Mais pessoas podem conseguir e manipular quantidades maiores de informações múltiplas e trocá-las em um mesmo tempo que independe das distâncias. Ainda é difícil de se avaliarem as consequências mentais da internet, cuja aclimação no nosso mundo da vida resiste de um modo mais enérgico do que a de um novo utensílio doméstico (HABERMAS, 2001, p. 57 e 58).

O gestor universitário deve estar atento a este cenário, viabilizando o acesso às novas tecnologias que possam facilitar as atividades da instituição universitária e dos atores que a compõem, como é o caso da informatização e do acesso à rede de bibliotecas, por exemplo. Deve também criar espaços de comunicação que permitam a construção de discursos e não apenas a manifestação de opiniões não debatidas ou afirmadas dogmaticamente.

O discurso pressupõe a participação simétrica dos concernidos competentes na comunicação isenta de qualquer coação. Participante competente na comunicação é aquele com a capacidade de distinguir confiadamente entre ser e aparência, essência e fenômeno, ser e dever-ser (DUTRA, 2002, p. 165).

Mas os elementos até agora trabalhados estão intimamente ligados à discussão acerca da possibilidade de construção de uma identidade coletiva, em cenários de pós-nacionalidade.

Universidade, pós-nacionalidade e identidade

Durante boa parte da trajetória humana, as sociedades e, nelas, também as instituições conseguiam construir um discurso capaz de exprimir a identidade que possuíam, com base no partilhar de concepções de bem viver e no assumir como seus um conjunto de valores firmado pela solidariedade e respeito mútuos. Isso ocorria, em grande parte, devido ao fato de serem pequenas comunidades, em que as pessoas se conheciam e criavam, desde o nascimento, vínculos de respeito, admiração e solidariedade para com os que viviam no seu entorno e participavam regularmente da sua existência.

Assim, as instituições e as comunidades possuíam uma identidade e se aglutinavam em torno de determinadas características e práticas que lhes eram próprias.

O problema é que, em megalópoles e cidades cada vez mais povoadas, como é o caso no presente, isso sem contar que a globalização traz também o contato constante com outras nações, surge uma série de concepções de bem viver, de valores, de interesses e preferências que não são compartilhadas por todos e, ao contrário, são desconsideradas ou desprezadas por este ou aquele grupo. E nas instituições não é diferente. Existem corporações hoje que possuem orçamentos maiores que muitos Estados nacionais, e universidades que possuem “população” (docentes, discentes, técnicos administrativos, clientes, fornecedores) e orçamento maiores que muitos municípios.

Max Weber chamou este quadro de sociedades complexas, e Jürgen Habermas, preocupado com as consequências desse cenário, discutiu em obra pretérita acerca da possibilidade de sociedades complexas formarem uma identidade de si próprias (HABERMAS, 1990a, p. 77-107).

A questão que se apresenta é pertinente no sentido de definir se é possível construirmos um projeto coletivo (institucional ou social) que ultrapasse o nível pré-convencional (quando nos reunimos apenas topicamente, em face do atendimento de um interesse estratégico específico que seja comum), ou mesmo o nível convencional (ético, quando somos capazes de pensar projetos coletivos somente com aqueles que têm os mesmos valores e acreditam nas mesmas concepções de bem viver que nós acreditamos).

Habermas (1989, p. 128 et seq.), retomando os estudos do psicólogo Lawrence Kohlberg, defenderá a necessidade de construção de uma identida-

de em bases pós-convencionais, em que a moralidade, entendida como um conjunto de princípios racionais e normas partilhadas, possa sobrepujar-se aos interesses estratégicos e aos valores específicos de um grupo, tornando-se uma espécie de mínimo denominador comum a partir do qual as pessoas se reconhecem e se identificam de forma mais geral. Para se chegar a isso, a única maneira efetivamente possível é, na interpretação habermasiana, a construção de discursos sob um pano de fundo democrático e de respeito à pluralidade.

No âmbito da gestão de instituições universitárias, de igual maneira, impõe-se ao gestor a necessidade de construir consensos e projetos de ação capazes de conduzir a Universidade a patamares de qualidade, excelência e desenvolvimento humano cada vez mais elevados. Contudo, isto implica instituir práticas e procedimentos democráticos, no âmbito da gestão e da definição das políticas institucionais, que permitam a plena manifestação de valores, expectativas, desejos e necessidades por parte dos concernidos, desde que articulados na forma de discursos que sejam debatidos e analisados por todos, preponderando como decisão a força dos melhores argumentos e não a imposição da vontade do gestor.

Modelos de gestão universitária em tensão

A gestão universitária tem sido alvo de inúmeras discussões, especialmente ao longo das últimas décadas. E em que pese a literatura já produzida a respeito, com suas nuances e compreensões, dois grandes modelos de gestão parecem se apresentar no horizonte: o liberal e o republicano. Cada um deles apresenta divergências, principalmente localizadas na compreensão de Estado e do processo democrático, na concepção de cidadania e da liberdade, na interpretação do significado do direito e, finalmente, na avaliação do papel que a Universidade deve desempenhar na sociedade.

O modelo liberal e a Universidade

As concepções liberais e seus aspectos gerais

O modelo liberal se caracteriza por interpretar o Estado como instância garantidora da livre circulação de interesses individuais, manifestos no âmbito dos interesses econômicos e regulados entre si pelas leis de mercado. Deste modo, o Estado não deve interferir normativamente nas relações entre os indivíduos na sociedade, mas apenas garantir a liberdade necessária para

que eles se posicionem socialmente e passem a realizar suas transações com base na livre iniciativa e nos seus interesses.

Nesta perspectiva, a democracia se apresenta como um espaço no qual cada indivíduo exercita livremente os seus interesses e encontra guarida para fazer valer sua criatividade e sua livre iniciativa. Ao Estado cabe apenas a tarefa de garantir a concorrência dos cidadãos, tomados aqui como indivíduos que se movem pelo autointeresse, em parâmetros de egoísmo racional, calculando e definindo estrategicamente as melhores opções para as suas escolhas a partir de parâmetros de eficiência e rentabilidade. A cooperação, que assume caráter de utilidade pública, só acontecerá quando o meu interesse for maximizado em sua realização e em seu resultado se eu agir colaborando com os demais. Se, porém, não houver esse cenário e estiver instalado um conflito de preferências, o que vale é o uso dos meios necessários, desde que legais, para a consecução dos meus objetivos, ainda que isso possa significar prejuízo ao outro.

A cidadania se afirma sempre de maneira formal e passiva, pela indicação de representantes que possam exercer o poder político na direção de garantir a plena liberdade de mercado e evitar a intervenção estatal nas relações privadas, principalmente de caráter empresarial. O exercício da liberdade é observado de modo negativo, já que esta é tomada como a autorização de realizar tudo aquilo que não é proibido em lei; este é o limite da ética, e buscar as brechas da lei não é sinal de imoralidade, mas de astúcia e de capacidade criativa nos empreendimentos.

O direito e a ordem jurídica adquirem sentido, no olhar liberal, caso constatem em cada situação particular o direito e caso digam a cada um dos indivíduos quais são os direitos que lhes cabem em cada caso concreto. A ênfase do direito consiste na afirmação do direito subjetivo.

Aspectos controversos do modelo liberal

A concepção liberal apresenta aspectos controversos que podem ser localizados e reunidos em quatro pontos:

- a) Na crença quanto ao poder normativo do mercado e na sua capacidade de regulação da sociedade. Essa crença, de teor ontológico-metafísico e clandestino (HANSEN, 2012, p. 3), consiste na confiança total de que há uma autorregulação do mercado que lhe dá força e poder para definir os rumos da vida dos indivíduos em sociedade e para permitir a realização desses indivíduos em

seus interesses privados de forma harmoniosa. Ora, tal convicção, guindado a dogma da religião liberal, não se sustenta no horizonte das tensões que compõem o intrincado feixe de relações constitutivas das sociedades complexas.

- b) Na depreciação e desconsideração do espaço democrático como gerador de significação social, posto que ele é tomado como um mero campo de realização dos interesses individuais e não como um lugar a partir do qual, graças aos conflitos e à pluralidade de expectativas e interesses, são construídos interesses coletivos e definidos os valores que orientam a busca do bem comum.
- c) Na redução do conceito de cidadania, que se cumpre pela mera delegação de poder aos representantes, via sufrágio, desincumbindo-se o indivíduo de participar dos processos decisórios sociais e tornando-o passivo, sobre o qual se dá a incidência dos resultados da gestão como mero expectador, e não como ator social. Esta alienação (*alien* = outro) com relação às definições sociais e institucionais gera a indiferença, a apatia e o descompromisso, letais para a consolidação do Estado Democrático de Direito.
- d) Na neutralização normativa do direito, que passa a ser tomado como mero instrumento de jurisdição (*juris + ditio* = dizer o direito), como uma aplicação asséptica e neutra, apolítica, do aparato legal ao caso concreto. Isso pressupõe uma objetividade de aplicação da norma só autorizada por uma crença clandestina e não assumida, igualmente de caráter ontológico-metafísico (HANSEN, 2012, p. 4), de que há uma só verdade em cada caso e que esta tem absolutidade e obviedade em sua incidência sobre o caso concreto, de forma a ser burocrática e mecanicamente aplicada nas decisões jurídicas.

As concepções liberais e suas implicações na gestão universitária

A concepção liberal vai ter incidência na gestão universitária contemporânea, tanto nas instituições privadas quanto estatais.

Gestão universitária e liberalismo em instituições privadas

Nas instituições privadas, a visão liberal se faz mais explícita e tem sido predominante ao longo do tempo. Dela resultaram algumas boas lições e consequências, inclusive para as instituições estatais, como é o caso da bus-

ca por maior eficiência e eficácia nas ações, da preocupação com os gastos e com a racionalização destas a partir de um planejamento estratégico, da atenção quanto à melhoria das condições de infraestrutura e, finalmente, da utilização da tecnologia a serviço da otimização da oferta de produtos e serviços. Todavia, surgiu, no setor universitário privado, um fenômeno recente, mas que se tornou avassalador e muito grave para a educação: a formação de sociedades anônimas do ensino.

Este fenômeno consiste na constituição de conglomerados empresariais, normalmente sob a figura jurídica de Sociedades Anônimas, com ações vinculadas na BM&F, cujo objetivo único e exclusivo é a obtenção do maior lucro possível no menor tempo, para atender a “fome” de lucros dos investidores. Impulsionada pelas políticas neoliberais levadas a efeito ao longo das últimas duas décadas, por parte do governo federal e dos governos estaduais, tal prática tem levado à compra de grande parte das instituições privadas do país por quatro ou cinco grupos empresariais. Na capital e região metropolitana do Rio de Janeiro, por exemplo, essa realidade atinge mais de 80% das instituições universitárias privadas.

Entre as consequências que se apresentam no horizonte, está a formação de cartéis na oferta de um bem público (a educação), a inviabilização da pesquisa e da investigação acadêmica, o empobrecimento da construção do conhecimento, a redução do processo educacional ao repasse *fast food* de informações, o adestramento das mentes para uma racionalidade instrumental-estratégica, a promoção da letargia e da apatia quanto à discussão crítica dos problemas sociais nas instituições universitárias, a uniformização dos conteúdos vinculados nas instituições universitárias, num atentado e numa afronta à pluralidade metodológica e acadêmica, condição de possibilidade para a existência de um Estado Democrático de Direito.

Como isso se opera?

Isso se realiza nas instituições universitárias privadas através de elementos como:

- a) Exposição, por intermédio de um aparato de *marketing* e mídia, de um discurso ideológico que mascara as efetivas intenções, no qual se vende para a sociedade e para os indivíduos em geral, potenciais clientes e consumidores dos “produtos” institucionais, a noção de preocupação com a qualidade do ensino (de graduação ou de pós-graduação), evidenciando a eficiência e os resultados em face de parâmetros mercadológicos. Ex: A faculdade X possui a melhor infraestrutura de salas de aula, com ar-condicionado, datashow, internet *wireless*; a faculdade Y permite que se faça

uma parte das disciplinas por EaD; a faculdade Z tem o maior índice de recém-formados já empregados ao concluírem o curso; a faculdade K garante os maiores resultados nos concursos para a magistratura ou para a OAB.

- b) Unilateralização da educação, com o foco no ensino e o abandono de qualquer pretensão que envolva a pesquisa. A extensão, quando ocorre, é sempre oferecida em face da venda da imagem institucional, como artifício de *marketing*, ou ainda como uma espécie de degustação de produto, na forma de cursos rápidos voltado para nichos de mercado.
- c) A gestão da instituição universitária é pensada como uma empresa, cuja finalidade é o lucro. Sendo assim, o gestor maior (reitor ou diretor) é um gerente, cercado de subgerentes de produtos, os quais atuam com base em metas e resultados passíveis de quantificação e monetariamente traduzíveis. O “não enquadramento no perfil institucional” significa, na prática, que um gerente ou subgerente não atingiu as metas, seja na captação de novos alunos-clientes, seja na divulgação da instituição, seja na obtenção dos resultados em avaliadores institucionais (ENADE, por exemplo); por conseguinte, tais gestores estão condenados à demissão e à substituição por outros que possam dar melhores resultados. Aqueles gestores que são eficientes e eficazes ascendem na carreira administrativa, guindados aos cargos de supervisão regional, superintendência ou até mesmo direção de unidades universitárias financeiramente mais rentáveis, com remuneração compatível à promoção.
- d) Há uma preocupação constante com a customização e o aumento de rentabilidade, fatores que levam a medidas administrativo-gerenciais cada vez mais comuns, tais como o aumento dos dias letivos e a diminuição da carga horária letiva diária. Já que o professor possui contrato de trabalho e remuneração ao longo dos doze meses do ano, as instituições universitárias privadas têm garantido estritamente os dias obrigatórios de férias e ampliado o número de meses letivos; além disso, reduz-se o número de horas diárias, especialmente nos cursos noturnos, no intuito de evitar o custo dos adicionais de remuneração previstos em lei (após as 22 horas, por exemplo). Outra medida observada é a manutenção de profissionais menos onerosos. As instituições têm priorizado a contratação de docentes que sejam “bons de palco” (*show men*

ou *show women*, capazes de encantar os clientes e “fidelizá-los”, ou seja, mantê-los no curso), versáteis (capazes de ministrar várias disciplinas, pois aí se diminui o número de docentes contratados e os custos operacionais advindos da legislação trabalhista) e com remuneração menor (doutores e mestres são preteridos, substituídos por especialistas e graduados, pois a remuneração prevista por acordos sindicais é menor para os últimos do que para os primeiros; existem casos de professores que concluem o mestrado ou o doutorado, mas sonegam a informação; continuam recebendo como especialistas e evitam, com isso, a demissão).

Enfim, diante da omissão vergonhosa de boa parte dos órgãos governamentais responsáveis pela educação no país, há um processo crescente de depauperação da educação brasileira, especialmente nas instituições universitárias privadas, sob a égide de um modelo neoliberal de gestão.

Gestão universitária e liberalismo em instituições estatais

Nas instituições universitárias estatais, mantidas com recursos governamentais, a concepção liberal mantém a mesma racionalidade instrumental, variando apenas em parte a sua aplicação. São sintomas da visão liberal nas instituições estatais:

- a) A condução da gestão a partir de práticas centralizadoras de decisão e de controle da informação, posto que muitos gestores agem como se fossem o CEO de uma corporação, cuja manifestação é lei inexorável e deve ser cumprida imediatamente sem qualquer possibilidade de argumentação ou questionamento, mesmo quando diz respeito a questões técnicas que não são de conhecimento, domínio ou compreensão do gestor.
- b) Na ânsia de recursos para impulsionar projetos, pesquisas ou até mesmo para complementar uma remuneração julgada insuficiente, alguns gestores se lançam em empreendimentos cujo objetivo é muito mais a comercialização de produtos rentáveis do que a preocupação com o impacto daquela atividade no âmbito da educação. Assim, proliferam cursos de pós-graduação ou de extensão, cursos corporativos etc., que acabam por criar estruturas anômalas na instituição universitária para abrigá-los. É o caso de algumas fundações, núcleos, laboratórios, centros de estudos, que acabam direcionando suas atividades para a

- atuação empresarial mais ou menos explícita, trazendo sobre todos os demais organismos similares (fundações, núcleos, laboratórios, centros de estudos), que não se desviaram dos propósitos originários, a mesma desconfiança da opinião pública e dos órgãos de fiscalização e controle (MEC, INEP, CAPES, CNPq, MP, TCE, TCU).
- c) No âmbito jurídico, observam-se situações que alguns pesquisadores denominam “baixa institucionalidade”, que são externadas nas condutas de gestores que tomam decisões e desenvolvem ações sem qualquer preocupação com a previsão de legalidade exigida ao ato administrativo. E mesmo quando tais gestores revelam esta preocupação, decidem e agem com base numa concepção de liberdade negativa, como no setor privado, fazendo coisas com o argumento de que estas não estão proibidas por lei e que, portanto, estão inclusas no horizonte de discricionariedade previsto ao gestor público. Estes gestores, de maneira equivocada, não se apercebem de que ao gestor público só é permitido fazer o que está estritamente previsto em lei e que o campo da discricionariedade também é definido legalmente, com previsão jurídica para os casos específicos aos quais se aplica.
 - d) Persiste uma hierarquização e dicotomia funcional que é típica de instituições privadas, mas inexplicável em instituições estatais. Os docentes e os técnico-administrativos mantêm, em muitos setores, um comportamento de estranhamento e de assimetria funcional, o qual não encontra respaldo legal, visto que todos são servidores públicos, submetidos a dispositivos legais constitucionais e infraconstitucionais coincidentes, ainda que exerçam atividades distintas.
 - e) Em determinados gestores, pode ser observada uma preocupação exacerbada de análise institucional a partir de parâmetros quantitativos característicos do ambiente mercadológico. Isso se reflete, por exemplo, na realização de cursos e treinamentos para servidores, cujo objetivo é mais voltado para a quantidade de pessoas atingidas do que para o teor de qualidade de formação.

Modelo republicano

Os traços elementares das concepções republicanas

O modelo republicano possui no Estado um papel regulador das relações sociais, controlando as esferas constitutivas da sociedade (mercado, direito, religião) a partir do sistema político.

Isso ocorre porque a política é o meio através do qual a soberania popular encontra expressão, consolidando os valores e as concepções de bem viver – ou seja, a ética da comunidade – que são partilhados pela coletividade na forma de normas, ações e decisões.

Concebe-se a política como forma de reflexão sobre um contexto de vida ético. Ela constitui o *medium* em que os integrantes de comunidades solidárias, surgidas de forma natural, se conscientizam de sua interdependência mútua e, como cidadãos, dão forma e prosseguimento às relações preexistentes de reconhecimento mútuo, transformando-as de forma voluntária e consciente em uma associação de jurisconsortes livres e iguais (HABERMAS, 2002, p. 270).

A cidadania é realizada, na perspectiva republicana, como atuação política que adquire força de coação pela presença física e pela organização dos interesses em forma de propostas e projetos sociais. É uma participação ostensiva, que transforma as reivindicações populares em programas de ação para os administradores institucionais e que tem na vontade da maioria o critério de definição política e, mais que isso, expressão da democracia na prática social.

O direito, neste prisma, vem a reboque da política e se torna o elemento no qual as decisões soberanas do povo se convertem em leis e adquirem efetividade, estabilidade e perenidade. A soberania popular adquire caráter objetivo na normatividade jurídica.

A força e o poder não se originam do mercado ou do Estado, mas do poder gerado comunicativamente em meio à práxis de autodeterminação dos cidadãos do Estado e legitima-se pelo fato de defender essa mesma práxis através da institucionalização da liberdade pública. A justificação existencial do Estado não reside primeiramente na defesa dos mesmos direitos subjetivos, mas sim na garantia de um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade, em que cidadãos livres e iguais chegam ao acordo mútuo quanto a quais devem ser os objetivos e normas que correspondam ao interesse comum. Com isso, exige-se do cidadão republicano mais que a orientação segundo seus respectivos interesses (HABERMAS, 2002, p. 272 e 273).

Aspectos controversos do modelo republicano

As controvérsias em torno do modelo republicano são observadas principalmente em três aspectos:

- a) Na hipertrofia da concepção de soberania popular conjuminada ao decisionismo populista, posto que se dê ao cidadão uma importância tal que ele é o responsável pelas decisões políticas, enfraquecendo as instituições e o ordenamento jurídico. Assim, uma maioria, ainda que eventualmente manipulada pela mídia, possui poder absoluto de definição, passando muitas vezes por cima de leis, regras, critérios ou instituições e pondo em risco o próprio Estado Democrático de Direito.
- b) As autoridades institucionais, em consequência do exercício agudizado do poder político pelo cidadão e temendo a força ostensiva dos atores sociais, passam a fazer concessões políticas e a adotar medidas populistas para garantir o apoio às suas decisões e ações, gerando muitas vezes o clientelismo nas instituições.
- c) Em sociedades complexas e em instituições que reúnem igual condição, nas quais predomina a pluralidade de éticas e de concepções de bem viver, há dificuldade de se chegar a padrões unívocos de ações e a solidariedade tende a ser enfraquecida. Deste modo, somente à custa de medidas de pressão e repressão veladas, ancoradas em procedimentos pseudodemocráticos (não dialogais, mas apenas formais e aparentemente públicos), em decisões manipuladas por uma maioria advinda de negociações e concessões de benesses, é que alguns gestores institucionais conseguem implementar seus projetos de ação.

As concepções republicanas e suas implicações na gestão universitária

As concepções republicanas têm incidência maior nas instituições universitárias estatais, com raras aparições nas particulares.

Uma influência republicana nas instituições universitárias privadas pode ser localizada na maneira como o cliente é tratado. Ele passa a ter, em muitos casos, uma força de pressão ancorada na capacidade de pagamento, o que faz com que se adote a máxima de que “o cliente sempre tem razão” na relação com a instituição e com os funcionários desta (técnicos administrativos e professores). Uma reclamação encaminhada por um grupo de alunos pode levar ao afastamento de um professor ou técnico, e até mesmo à sua exoneração, pela simples insatisfação nem sempre racional e razoavelmente fundamentada. Passa-se, nestes casos, por cima de qualquer critério ou norma prévia em nome da “vontade do povo”, numa extrapolação do exercício da soberania popular.

Já no que tange às instituições universitárias estatais, os sintomas republicanos são mais presentes. Encontram-se, em rol exemplificativo, nas seguintes circunstâncias:

- a) No vetor político que orienta a gestão, de modo que os gestores apresentam preocupação em prestar contas de suas ações aos atores institucionais e aos diversos segmentos sociais (discentes, docentes, técnicos administrativos, órgãos públicos, sociedade). Se, por um lado, esta face política da gestão é positiva, por outro lado pode gerar distorções, posto que alguns gestores, no afã de sua continuidade no poder, razão pela qual necessitam estar em constante evidência institucional, modulam sua atuação administrativa em parâmetros obtusos, em que o foco das iniciativas é mais direcionado para a propaganda e promoção de si próprios do que à valorização do resultado institucional gerado pela iniciativa levada a cabo por eles.
- b) Vinculado a isso, encontramos a necessidade de publicidade das ações do gestor público e, com ela, a necessidade de fundamentar as decisões. Esse é um elemento importante na gestão democrática de instituições universitárias estatais, porque gera transparência e confiabilidade. Entretanto, quando isso não é bem compreendido ou aplicado por algum gestor, a fundamentação dos atos se converte em justificação e os fins passam a justificar os meios, nem sempre ortodoxos ou convencionais, utilizados.
- c) O exercício da cidadania na instituição universitária estatal ocorre em diversas instâncias, seja pela participação dos diferentes atores institucionais na escolha dos gestores em vários níveis, seja pela possibilidade de atuação, via representação, em órgãos colegiados de decisão, ou pela participação em eventos acadêmicos ou de formação continuada que permitem a manifestação de opiniões e a assunção de posições políticas ou ideológicas. Em determinadas oportunidades, contudo, ocorrem extrapolações derivadas de populismos, quando gestores institucionais dão legitimidade representativa a grupos ou pessoas que se apresentam como vozes da soberania popular, sem que efetivamente reúnam em si esses atributos. O risco, nestas circunstâncias, é de tornar a instituição refém dos interesses particulares, em detrimento do bem comum e do interesse público.

- d) O ordenamento jurídico a que está submetida a instituição universitária estatal é, em nível nacional, razoavelmente orgânico e articulado. No âmbito interno, esta legislação deve estar coadunada às diretrizes gerais, mas deve contemplar as particularidades e o *ethos* institucional, característica republicana, sendo definida a partir de procedimentos de participação democrática e de um amplo debate institucional, privilegiando os canais já instituídos e legitimados (conselhos, departamentos, colegiados, fóruns etc.). Se, porém, em face do enrijecimento de posições, quedar vencida a possibilidade de diálogo, e se o gestor se conformar a esse resultado, sem procurar incessantemente o restabelecimento dos canais democráticos de discussão e de deliberação, haverá um esvaziamento das instâncias decisórias da Universidade, provocando como consequência um *deficit* de legitimidade democrática das decisões. Ademais, as normas e a legislação interna produzida a partir deste cenário tendem a ser casuísticas, pontuais e, por isso mesmo, inorgânicas, por vezes contraditórias, impregnadas de lacunas e de casos omissos. Isso tudo tende a gerar uma dificuldade crescente na gestão das questões rotineiras e cotidianas, cuja resolução depende de um referencial normativo estável, consistente, congruente e sistemático.

Os desafios e as perspectivas da gestão universitária

Rediscutindo o significado social da Universidade

Encontramo-nos hoje, graças ao desenvolvimento dos modelos liberal e republicano de Universidade, com suas variantes, diante do desafio de explicitar e, mais que isso, encontrar um fundamento capaz de dar legitimidade às instituições universitárias.

Formou-se ao longo do tempo uma noção que atribui à Universidade um significado similar ao de uma empresa, pautada nos mesmos parâmetros de gestão, com os riscos já discutidos aqui anteriormente; seu enfoque deve ser na realização dos objetivos do mercado: eficiência, produto, resultado, metas, prazos, lucro. Este viés inviabiliza, em grande medida, a educação universitária estatal e pública.

Noutra perspectiva, a Universidade é vista como um aparelho ideológico do Estado, no qual são reproduzidos os mesmos conflitos e lutas de classes que são observados no restante da sociedade; a alternativa é a revo-

lução, pelo desenvolvimento de consciência de classe por parte dos atores institucionais e pelo trabalho destes no sentido de resistir ao capitalismo e seus tentáculos, com o acúmulo de massa crítica e forças revolucionárias na Universidade que levem à sua transformação e à da sociedade como um todo, no engajamento social revolucionário mais amplo. Esta posição rechaça a possibilidade de instituições universitárias privadas nos moldes atuais e as torna, na prática, inviáveis, mesmo que reconfiguradas.

Uma terceira vertente de interpretação acerca do sentido contemporâneo da instituição universitária aponta para uma concepção conservadora, humanista, segundo a qual cada Universidade é um organismo vivo que encarna o espírito de uma comunidade e deve realizá-lo enquanto identidade. Toda vez que se afasta do seu *ethos*, torna-se mecânica e perde seu significado enquanto instituição social (HABERMAS, 1993, p. 109 e 110).

Apontamos, a seguir, para aquilo que pode ser um esboço de compreensão do significado da Universidade no período atual, marcado por globalização, pós-nacionalidade e pós-convencionalidade.

O desafio de construção de um modelo discursivo de Universidade e de gestão universitária

Quando falamos em perspectiva de construção de um modelo discursivo de Universidade e de gestão universitária, referimo-nos à estruturação de um projeto institucional de inspiração habermasiana.

Não é objetivo deste trabalho tratar as concepções e o pensamento habermasiano, primeiramente porque isto demandaria um esforço hercúleo diante da riqueza de conceitos e do encaixe destes no âmbito da ética, da política, do direito, da educação e da teoria social; depois, porque já desenvolvemos alguns estudos nesta direção, ao longo das duas últimas décadas, e que estão publicizados na forma de artigos em periódicos, capítulos de livros, livros, material audiovisual e até mesmo disponibilizados em meio eletrônico via rede mundial de computadores.

Todavia, para que possamos discutir o significado da Universidade hoje, alguns aspectos habermasianos necessitam ser explicitados.

No texto *A idéia de universidade: processos de aprendizagem*, Habermas (1993, p. 129) chama a atenção para o fato de que hoje a Universidade enfrenta o desafio de atender as demandas sociais em sociedades complexas, multiculturais e com diferentes perspectivas éticas e políticas, impedindo a dilaceração da própria sociedade. Isso também aparece como preocupação na obra *A inclusão do outro*, quando diz que:

A coexistência com igualdade de direitos de diferentes comunidades étnicas, grupos linguísticos, confissões religiosas e formas de vida, não pode ser obtida ao preço da fragmentação da sociedade. O processo doloroso do desacoplamento não deve dilacerar a sociedade numa miríade de subculturas que se enclausuram mutuamente (HABERMAS, 2002, p. 166).

Numa perspectiva discursiva da sociedade e, no caso em tela, das instituições universitárias, o ponto de partida é a construção de uma identidade institucional que leve em conta a pluralidade, mas que seja capaz de gerar a unidade sem gerar a unicidade de concepções e propósitos.

E a unidade só pode ser conquistada e construída num ambiente democrático de coexistência institucional: este é o segundo aspecto relevante. A democracia, na ótica habermasiana, não é somente um conjunto de procedimentos formais que se remetem a um modo de governo específico, mas adquire o *status* de condição de possibilidade para a sociabilidade. Se eu não sou capaz de aceitar que você pense diferente, aja a partir de valores distintos, e se eu tiver a convicção que tenho categórica e absolutamente a verdade, então você terá que se submeter à verdade (que sou eu) ou perecer. Esta atitude totalitária elimina a democracia e inviabiliza a própria possibilidade de coexistência pacífica em sociedade.

Se, porém, pensamos diferente e vivemos num ambiente democrático e plural, em que cada um é respeitado, como então construir unidade e não gerar fragmentação? Como se pensar, por exemplo, num Plano de Desenvolvimento Institucional?

A unidade de propósitos, projetos e ações somente será possível mediante a adoção permanente de procedimentos democráticos de construção de discursos, na qual as razões são expostas pelos atores e os argumentos são os impulsionadores rumo aos consensos.²

Podemos dizer, em resumo, que as ações reguladas por normas, as autorrepresentações expressivas e as manifestações ou emissões valorativas vêm a completar os atos de fala constatativos para configurar uma prática comunicativa que sobre o pano de fundo de um mundo da vida tende à consecução, manutenção e renovação de um consenso que descansa sobre o reconhecimento intersubjetivo de pretensões de validade suscetíveis de crítica. A racionalidade imanente a esta prática se manifesta em que o acordo alcançado comunicativamente tem de apoiar-se, numa última instância, em razões, e a racionalidade daqueles que participam nesta prática comunica-

² Sobre a questão do consenso e do dissenso, leia o capítulo sobre gestão de conflitos, nesta mesma obra.

tiva se mede pela sua capacidade de fundamentar suas manifestações ou emissões nas circunstâncias apropriadas (HABERMAS, 1992, v. 1, p. 36).

É graças a este procedimento democrático permanente que os propósitos, projetos e ações institucionais adquirem legitimidade. São eles também que suprem, ou podem suprir, o *deficit* de legitimidade democrática existente na escolha dos gestores, seja daqueles indicados em confiança pelos gestores eleitos da instituição, seja dos próprios gestores eleitos, uma vez que o mandato conferido via sufrágio em eleição seria constantemente validado pela adesão e apoio aos projetos e ações discutidos com os concernidos, cidadãos da instituição universitária.

Na medida em que os direitos de comunicação e de participação política são constitutivos para um processo de legislação eficiente do ponto de vista da legitimação, esses direitos subjetivos não podem ser tidos como os de sujeitos jurídicos privados e isolados: eles têm de ser apreendidos no enfoque de participantes orientados pelo entendimento, que se encontram numa prática intersubjetiva de entendimento. É por isso que o conceito do direito moderno – que intensifica e, ao mesmo tempo, operacionaliza a tensão entre facticidade e validade na área do comportamento – absorve o pensamento democrático, desenvolvido por Kant e Rousseau, segundo o qual a pretensão de legitimidade de uma ordem jurídica construída com direitos subjetivos só pode ser resgatada através da força socialmente integradora da “vontade unida e coincidente de todos” os cidadãos livres e iguais (HABERMAS, 1997a, p. 53).

Não podemos candidamente achar – e Habermas jamais defendeu tal noção – que esse processo ocorrerá sem qualquer problema. Ao contrário, o desenvolvimento das práticas discursivas em sociedades (e instituições universitárias) complexas vem acompanhado de tensões e embates, porque as pessoas se movem a partir de desejos, interesses, expectativas e necessidades diferentes e se utilizam de diferentes artifícios e estratégias para fazer valer aquilo que querem ou em que acreditam.

Por esse motivo, a política em geral, e também a política na Universidade, precisa manter a conexão entre os imperativos sistêmicos do poder administrativo e a capacidade de integração do poder comunicativo, o que ela consegue graças à mediação que o direito lhe proporciona.

O poder comunicativo se constitui através dos meios discursivos dispersos de uma opinião pública que pode chegar a um consenso sobre metas políticas em discursos pragmáticos, valores compartilhados em discursos éticos ou normas de ação em discursos morais.

[...] O poder administrativo consiste na substituição da violência que os indivíduos possuem no estado natural pela violência organizada do estado civil, permite a constituição das instâncias do estado de direito, a legislação, a administração e a justiça como ordem legal e, por fim, estabelece faculdades e competências que autorizam ao estado de direito a tomar decisões vinculantes (BARBIERI DURÃO, 2002, p. 134).

O modelo que Habermas toma é o da metáfora centro-periferia, a partir do qual interpreta essa relação entre política, direito e mundo da vida. As decisões sobre os aspectos fundamentais relativos à ordem política e ao funcionamento do Estado são tomadas no âmbito do poder administrativo, situado no centro; essas decisões são suscetíveis às pressões do poder social, que se coloca em torno do centro do poder administrativo e busca dominá-lo. O poder social é formado pelos diferentes interesses corporativos, interesses de classes, interesses raciais, étnicos, de cargos, de mordomias, de benesses, de privilégios etc.; enfim, interesses privados dos atores sociais.

[...] o poder social que mede a possibilidade de um ator impor seus próprios interesses nas relações sociais inclusive contra a resistência dos demais, o qual surge através da pressão que exercem os grupos de interesse para influenciar na legislação, na administração e na justiça. Habermas entende que o poder social compete com o poder comunicativo pela influência sobre o poder administrativo, mas, apesar de que o poder social pode representar tanto os interesses de grandes grupos econômicos ou vir manipulado pela publicidade e os meios de comunicação, por um lado, como dar expressão a interesses generalizáveis a exemplo das questões ecológicas ou sociais, por outro, tem que ser neutralizado desde a perspectiva normativa da legislação (BARBIERI DURÃO, 2002, p. 135).

Nesse prisma, o desafio do poder comunicativo, situado na periferia, no mundo da vida, é engendrar mecanismos para, por um lado, neutralizar a influência do poder social sobre o poder administrativo; por outro lado, penetrar o poder administrativo e contaminá-lo com as expectativas e valores inerentes ao mundo da vida. Isso se traduz, na Universidade, por um processo de auto-organização “microfísica do poder” (parafraseando Foucault), em que cada setor discute os seus problemas e propõe as suas soluções, procurando trazer o resultado desses consensos locais para a mesa de discussão da instituição como um todo, sempre baseando em razões e argumentos o

procedimento, mas se valendo, para tanto, de dados, estatísticas e outros instrumentos técnicos capazes de fortalecer tais argumentos.

Essa relação é tensa, pois, toda vez que o direito, tendo uma ligação com o poder administrativo em função da necessidade de tomada e implementação de decisões, tende a se afastar da periferia, de forma a simplificar os seus processos e tornar-se mais eficaz, gera uma crise de legitimidade, porque significa o afastamento também do potencial do poder comunicativo. Em última instância, há, igualmente, uma crise de eficácia, pois o centro – sem manter a conexão com a periferia – toma decisões que não conseguem dar uma resposta aos problemas de seu público alvo, que é a própria periferia.

Daí que, a partir do direito, sejam institucionalizadas formas de resolução de conflitos dentro do sistema político que atendem à necessidade de manutenção da conexão entre poder administrativo e poder comunicativo, e entre centro e periferia.

A reflexividade da vida social moderna consiste no fato de que as práticas sociais são constantemente examinadas e reformadas à luz de informação renovada sobre estas próprias práticas, alterando assim constitutivamente seu caráter.

[...] Diz-se com frequência que a modernidade é marcada por um apetite pelo novo, mas talvez isto não seja completamente preciso. O que é característico da modernidade não é uma adoção do novo por si só, mas a suposição da reflexividade indiscriminada – que, é claro, inclui a reflexão sobre a natureza da própria reflexão (GIDDENS, 1991, p. 39).

A crítica social e institucional somente adquire legitimidade e condição de transformação das instâncias (HANSEN, 2010, p. 14) à medida que se alicerça em processos comunicacionais e argumentativos e pressupõe uma cidadania ativa e inafastável, pois temos de estar o tempo todo ligados no que acontece com a nossa instituição, ou com as instituições das quais participamos, e, em última análise, com a sociedade e o planeta nos quais vivemos.

A realização deste processo de democratização das instituições universitárias, a partir dos parâmetros citados, torna possível a concretização daquilo que consta positivado no ordenamento jurídico pátrio, mas cuja vivência é tão difícil e cuja interpretação é tão obscura: o princípio da moralidade.

A moralidade consiste na possibilidade de construirmos, intersubjetivamente, normas e princípios tais que se colocam como imperativos nas nossas relações e que não podem ser descuidados, sob pena de implicarem a instalação da

injustiça e do ressentimento e, com eles, o risco da aniquilação da espécie ou, no nosso caso, da instituição universitária (HABERMAS, 1989, p. 128-132). Princípios como a não contradição, a não adoção de pesos e medidas casuísticas, a busca do entendimento, a sinceridade, o respeito à manifestação do outro e ao procedimento argumentativo, à coerência entre o que se fala e o que se faz (HABERMAS, 1989, p. 110-114) fazem parte do que se torna conteúdo da moralidade.

Assim, mesmo que eu tenha os meus valores, as minhas convicções sobre o que é o bem viver, tenho de estar cômico de que determinados comportamentos e atitudes são exigidos de mim em coletividade e que estes estão acima dos meus interesses privados, pois o desrespeito a eles implica a barbárie, e sequer a possibilidade de que eu tenha interesses privados pode existir, diante de alguém mais forte e capaz de me aniquilar. Entretanto, o respeito a estes princípios e normas morais, obtidos discursivamente, pode gerar a justiça e a equidade necessárias para que eu possa, no exercício da minha liberdade enquanto autonomia, realizar também as minhas aspirações individuais, além daquelas pertencentes ao horizonte do bem comum e do interesse público. É esta a base e este o fundamento da moralidade, que Habermas e Kohlberg chamarão de atitude pós-convencional, elemento imprescindível ao gestor universitário.

Conclusão: por uma gestão universitária pública, democrática, pós-convencional e cosmopolita

À guisa de conclusão, podemos resumir em alguns pontos a nossa reflexão:

- A Universidade é pública, pois tem como finalidade a realização de um bem público: a educação. Toda vez que ela se afasta de sua finalidade, deixa de ser, *stricto sensu*, instituição universitária. Todavia, as consequências buscadas pelas instituições universitárias são distintas: no caso das instituições universitárias estatais, a consequência do cumprimento de sua finalidade é a boa gestão dos recursos advindos dos cidadãos e repassados pelo Estado; nas instituições particulares, o cumprimento da finalidade da Universidade gera a satisfação da clientela, a maior demanda pelos cursos e demais produtos, gerando, por consequência, o lucro. Toda vez que a instituição universitária

particular coloca o lucro como finalidade, e não a educação, perde sua razão de ser e sua legitimidade social.

- A Universidade, enquanto instituição inserida em sociedades complexas, deve se constituir como espaço autocrítico, enfrentando as próprias mazelas e patologias; além e a partir disso, adquire autoridade moral para atuar como elemento crítico dos problemas da sociedade (demandas, cursos, projetos) e como promotora do diálogo acerca dos problemas da sociedade (ambiental, social, econômico, jurídico, transportes, lazer, ...).
- As tensões e situações do nosso tempo exigem que cada ator institucional seja um cidadão ativo e que não espere soluções prontas ou mágicas para os seus problemas na instituição e na sociedade. Impõe-se também ao ator institucional o desafio moral de se reinventar enquanto instância democrática, irradiando esta atitude para os procedimentos, normas, ações e relações institucionais. Finalmente, que ele se aperceba do papel privilegiado e estratégico que a sociedade lhe conferiu para atuar como um elemento transformador das relações humanas, a partir da realização da educação da espécie para a colaboração, a cooperação solidária, a confiança recíproca. Em suma, que cada ator institucional, especialmente aqueles que ocupam o cargo ou a função de gestão universitária, possa construir a convicção, e que esta esteja ancorada na facticidade, de que a Universidade sou eu, de que ela é em mim, e o é através do que eu sou e faço, razão pela qual devo servir de modelo aos demais. Aí sim, poderemos falar em gestão universitária sem que isso se constitua apenas num ideal da razão ou uma utopia.

Referências

BARBIERI DURÃO, Aylton. *Derecho y democracia: la crítica de Habermas a la filosofía política y jurídica de Kant*. Valladolid: Universidad de Valladolid, 2002. (Tesis doctoral).

DUTRA, Delamar V. *Kant e Habermas: a reformulação discursiva da moral kantiana*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002. (Coleção Filosofia, 137).

GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991. (Biblioteca Básica).

_____. *Mundo em descontrolo*. 6. ed. Tradução de Maria Luiz X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 2007.

GOYARD-FABRE, Simone. *O que é democracia?*. Tradução de Cláudia Berliner. São Paulo: M. Fontes, 2003. (Coleção Justiça e Direito).

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Tradução de Flávio Köthe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. (Biblioteca Tempo Universitário, 76. Série Estudos Alemães).

_____. A nova intransparência. *Novos estudos*, São Paulo, n. 18, p. 103-114, set. 1987.

_____. *Consciência moral e agir comunicativo*. Tradução de Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989. (Biblioteca Tempo Universitário, 84. Série Estudos Alemães).

_____. *Para a reconstrução do materialismo histórico*. 2. ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1990a.

_____. *Pensamento pós-metafísico*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990b. (Biblioteca Tempo Universitário, 90. Série Estudos Alemães).

_____. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1992. 2 v.

_____. A idéia de universidade: processos de aprendizagem. Tradução de João Barreto. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 74, n. 176, p. 111-130, jan./abr. 1993.

_____. *La necesidad de revisión de la izquierda*. Introdução e tradução de Manuel Jiménez Redondo. 2. ed. Madrid: Tecnos, 1996.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a. vol. 1. (Biblioteca Tempo Universitário, 101).

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b. vol. 2. (Biblioteca Tempo Universitário, 102).

_____. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. Tradução de Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

_____. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

_____. *O ocidente dividido*. Tradução de Luciana Villas Bôas. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2006.

_____. *Entre naturalismo e religião: estudos filosóficos*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2007. (Biblioteca Colégio do Brasil, 14).

HANSEN, Gilvan Luiz. *Modernidade, utopia e trabalho*. Londrina: CEFIL, 1999.

HANSEN, Gilvan Luiz. Gestão pública: desafios e perspectivas. In: _____; FARIA, M. L. V. *Curso de capacitação em gestão pública*. Niterói: Editora da UFF, 2010. Módulo 3: Gestão em Administração Pública. Nível E.

_____. Direitos humanos, natureza e política: um enfoque discursivo. In: RIBEIRO, Luís Antônio Cunha. *Natureza e política*. Rio de Janeiro: [s. n.], 2012.

KANT, Immanuel. Resposta à pergunta o que é o esclarecimento?. In: _____. *Immanuel Kant: textos seletos*. 2. ed. Introdução de Emmanuel Carneiro Leão; tradução de Floriano de Sousa Fernandes. Petrópolis: Vozes, 1985. p. 100-117.

_____. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 1988.

OS AUTORES¹

Gilvan Luiz Hansen

Possui graduação em Filosofia pela Universidade de Passo Fundo (1985), graduação em Direito pelo Centro Universitário Plínio Leite (2010), mestrado em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1997) e doutorado em Filosofia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2004). Atualmente é professor do Departamento de Direito Privado da Universidade Federal Fluminense, docente da graduação em Direito, do mestrado em Justiça Administrativa, do mestrado e doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais. Tem experiência e publicações nas áreas de Filosofia e Direito, com ênfase em Ética, História do Direito, Filosofia do Direito, Teoria do Direito, Filosofia da Educação e Filosofia Política. Pesquisador de temas atinentes ao Idealismo Alemão (Kant e Hegel), ao Marxismo, à Escola de Frankfurt e às discussões contemporâneas sobre Ética, Justiça, Cidadania, Direito e Democracia (Habermas, Rawls, Giddens).

Sérgio José Xavier de Mendonça

Possui graduação em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (1980), graduação em Engenharia Eletrônica pelo Instituto Militar de Engenharia (1988), mestrado em Matemática pela Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (1991) e doutorado em Matemática pela Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (1995). Fez estágio de pós-doutorado na University of Notre Dame em 2000. É professor associado da Universidade Federal Fluminense, revisor do *Mathematical Reviews* da American Mathematical Society e consultor *ad hoc* da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal. Tem experiência na área de Matemática, com ênfase em Geometria Diferencial, atuando principalmente nos seguintes temas: curvatura, teoremas de comparação, curvatura radial, curvatura

¹ Informações fornecidas pelos autores.

de ricci e comportamento assintótico de invariantes geométricos locais em variedades completas.

Eduardo Francisco dos Santos Gnisci

Mestre em Administração Pública pela EBAPE – FGV e graduado em Administração pela Universidade Federal Fluminense. Atualmente é pesquisador na FGV na área de Orçamento, Contabilidade e Custos no Setor Público. Atuou como consultor na Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro. É participante do grupo de pesquisa sobre Experiências Internacionais de Custos no Setor Público. Atua na Coordenação Executiva do Congresso Internacional de Informação de Custos e Qualidade do Gasto no Setor Público junto à FGV em parceria com o Ministério da Fazenda. É Consultor da FGV junto ao Ministério da Fazenda – STN.

Sidinei Rocha de Oliveira

Possui graduação (2002) e mestrado (2004) em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Possui doutorado em Administração pela Université Pierre Mendès-France – Grenoble 2 em cotutela com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor adjunto no curso de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Tem interesse de pesquisa nas áreas de Relações de Trabalho, Formação e Inserção Profissional e Ensino e Pesquisa em Administração.

Joel de Lima Pereira Castro Junior

Joel de Lima Pereira Castro Junior, PhD, conclui o doutorado em “Neural Systems” pelo Imperial College da University of London (UL) em 2000, o mestrado (MSc) em “Database and Information Systems” pelo Birkbeck College na UL em 1991 e graduou-se em Engenharia Elétrica (Sistemas) pela PUC/RJ em 1988. Atualmente é professor-adjunto do Departamento de Administração da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal Fluminense (UFF) e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGAd) da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Turismo da UFF. Trabalhou no exterior no “Office of Population Censuses and Surveys – OPCS”, órgão do governo britânico, na filial de Londres, de 1988 até 1991, tendo recebido bolsa da Confederation of the British Industry e do British Council. Retornou ao Brasil (1988) onde trabalhou em consultoria de

implantação de sistemas de informação em BH/MG e no Rio/RJ. Lecionou em cursos de especialização no IBPINet (Rio e São Paulo) e na FGVManagement/RJ e nos seus conveniados (Campinas, Belo Horizonte, Porto Alegre, Macaé, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto). Publicou quatro artigos em periódicos especializados, 25 trabalhos completos em Anais de eventos nacionais e internacionais e dois capítulos de livro, tendo participado de dois eventos no exterior e 23 no Brasil. Orientou e co-orientou 11 dissertações de mestrado na área de Administração. Coordenou, entre fevereiro de 2002 e julho de 2005, o mestrado profissional em Administração da Universidade Estácio de Sá. Entre setembro de 2005 e Janeiro de 2009, foi professor-adjunto e coordenador-adjunto do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO). Entre 2002 e 2005 participou de dois projetos de pesquisa, tendo coordenado um deles. Participou de três projetos de pesquisa e coordenou dois deles, participando de dois grupos de pesquisa do CNPq como pesquisador. Interagiu com 30 colaboradores em coautorias de trabalhos científicos. Participou de mais de 50 bancas de dissertação de mestrado e quatro bancas de seleção de docentes na FAETEC, no CEFET/RJ, UFRRJ e UFF.

Flávia Clemente de Souza

Graduada em jornalismo, com mestrado em Comunicação Social, ambos pela Universidade Federal Fluminense – UFF. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Linguística da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Professora-assistente II do curso de Comunicação Social da Universidade Federal Fluminense, na cátedra de Assessoria de Imprensa. Além da prática da comunicação institucional em suas diversas facetas e a relação entre Relações Públicas e Política, no contexto do jornalismo, seus interesses englobam a compreensão do texto jornalístico em sua interação com o leitor.

Martius Vicente Rodriguez y Rodriguez

Martius Vicente Rodriguez y Rodriguez, pós-doutor em Gestão do Conhecimento pela UFRJ/Harvard Business School; Master executive pelo MIT/SLOAN; participou do projeto RITLA/UNCTAD de Inclusão Digital no Brasil América Latina; é doutor em Gestão Tecnológica pela COPPE/UFRJ; mestre em Ciências em Computação de Alto Desempenho pela COPPE/UFRJ; atuou como presidente da Comissão de Petróleo e Gás da CAERJ Câmara de Comércio do Estado do RJ; atuou como assistente executivo da área de

Gás e Energia da Petrobras, gerente de Planejamento e Avaliação em RH da PETROBRAS; gerente de Desenvolvimento Gerencial e da Gestão Empresarial da Universidade PETROBRAS; professor-adjunto da UFF/Departamento de Administração; coordenador do MBA em Logística pela UFF/Administração; orientou mais de 80 monografias, dissertações de mestrado e teses de doutorado; participou em mais de 200 bancas de final de curso, de mestrado e de doutorado; fundador do GIGCI – Grupo Interativo de Gestão do Conhecimento e Inovação; autor e coautor de mais de 120 artigos, publicados no país e no exterior. Autor e/ou organizador dos livros: *Gestão do Conhecimento e Inovação nas Empresas*, Ed. Qualitymark, 2011; *Administração Elementos Essenciais*, Ed. Atlas, 2010; *Gestão Empresarial*, QualityMark, RJ, 2006., *Gestão do Conhecimento*, IBPI, RJ, 2001; *Tecnologia de Informação e Gestão Empresarial*, E-Papers/UFF, RJ, 2000; *Information Technology in the 21st Century: Managing the Change*, editado pelo WIT – Inglaterra, 1996; *Tecnologia de Informação e Mudanças Organizacionais*, IBPI/COPPE-UFRJ, Rio de Janeiro, 1995.

Carlos Alberto Lidizia Soares

Mestrado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal Fluminense (2004), especialização em Administração de Sistemas de Informação pela UFF, graduação em Administração de Empresas pela Associação de Ensino Universitário (2000). Atualmente é professor-assistente da Universidade Federal Fluminense e professor convidado em diversas instituições de ensino superior em cursos de pós-graduação. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Gestão do Terceiro Setor, atuando principalmente nos seguintes temas: Seis Sigma, Indicadores de Desempenho, Produtividade, Estratégia, Planejamento Estratégico e Inteligência de Negócios. Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Gestão de Empreendimentos Turísticos do Departamento de Turismo da UFF. Professor autor da disciplina de Estratégia e Marketing do Curso de Empreendedorismo e Inovação da UFF. Pesquisador do IVT – Instituto Virtual do Turismo da COPPE-UFRJ e do ENTRETERE da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Turismo da UFF.

Maria de Fátima Salles Teixeira

Possui bacharelado em Direito pela Universidade Federal Fluminense (1986). Procuradora federal em exercício, atuando na Procuradoria-Geral Federal da Advocacia-Geral da União Procuradoria Federal junto à Universidade Federal Fluminense.



PRIMEIRA EDITORA NEUTRA EM CARBONO DO BRASIL

Título conferido pela OSCIP PRIMA (www.prima.org.br) após a implementação de um Programa Socioambiental com vistas à ecoeficiência e ao plantio de árvores referentes à neutralização das emissões dos GEE's – Gases do Efeito Estufa.



Este livro foi composto na fonte Myriad Pro, corpo 11.
Impresso na
em Papel Off-set 80g (miolo) e Cartão Supremo 250 gramas (capa)
produzido em harmonia com o meio ambiente.
Esta edição foi impressa em fevereiro de 2014.