



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

ROBERTO RODRIGUES RAMOS

**DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO: INOVAÇÃO NA INTERAÇÃO  
UNIVERSIDADE E GOVERNO LOCAL**

João Pessoa – PB

2024



ROBERTO RODRIGUES RAMOS

**DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO: INOVAÇÃO NA INTERAÇÃO  
UNIVERSIDADE E GOVERNO LOCAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Paraíba (PPGA/UFPA) como requisito parcial para obtenção do título de Doutorado.

Área de concentração: Desempenho e Finanças

Orientador: Prof. Dr. Francisco José da Costa

João Pessoa - PB

2024

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

R175d Ramos, Roberto Rodrigues.

Desempenho no setor público : inovação na interação universidade e governo local / Roberto Rodrigues Ramos. - João Pessoa, 2024.

165 f. : il.

Orientação: Francisco José da Costa.

Tese (Doutorado) - UFPB/CCSA.

1. Gestão pública. 2. Gestão baseada em evidências. 3. Administração pública - Municipal. 4. Regimes de desempenho. 5. Terceira missão universitária. 6. Inovação - Setor público. 7. Autoetnografia. I. Costa, Francisco José da. II. Título.

UFPB/BC

CDU 35(043)

ROBERTO RODRIGUES RAMOS

DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO: INOVAÇÃO NA INTERAÇÃO  
UNIVERSIDADE E GOVERNO LOCAL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Paraíba (PPGA/UFPB) como requisito parcial para obtenção do título de Doutorado.

Aprovada em: 19/12/2024

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Francisco José da Costa  
Orientador – PPGA/UFPB

Documento assinado digitalmente



JOSE JORGE LIMA DIAS JUNIOR

Data: 21/12/2024 09:18:39-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. José Jorge Lima Dias Júnior  
Examinador Interno – PPGA/UFPB

Documento assinado digitalmente



JEOVA TORRES SILVA JUNIOR

Data: 20/12/2024 16:00:32-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Jeová Torres Silva Júnior  
Examinador Externo – UFCA

Documento assinado digitalmente



ELIAS PEREIRA LOPES JUNIOR

Data: 20/12/2024 14:30:44-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Elias Pereira Lopes Junior  
Examinador Externo - UFCA

Documento assinado digitalmente



HENRIQUE CESAR MUZZIO DE PAIVA BARROSO

Data: 20/12/2024 15:01:54-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Henrique C. Muzzio P. Barroso  
Examinador Externo – UFPE

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, por proporcionar que a minha vida seja plena e cheia de experiências e por estar sempre ao meu lado, mesmo quando penso que não.

Agradeço à minha família pelo exemplo de amor que vivencio todos os dias. Ao meu tão amado pai, exemplo de virtude, que perdi durante a jornada do doutorado e que tenho certeza de que está feliz pela minha conquista. À minha mãe, por estar sempre “preocupada”, cuidando de mim da forma mais bonita e carinhosa possível, e por sempre mandar comida para mim. À minha irmã, Sâmya, pelo exemplo de dedicação aos estudos, pela pessoa simples que sempre me inspirou desde criança e que me apoiou durante toda a minha vida. Ao meu irmão Sérgio e à sua esposa Gardênia, por estarem sempre presentes com sua paz e tranquilidade, e por terem me dado meus sobrinhos Maria Cecília e Bernardo, que sempre despertam em mim a vontade de fazer do mundo um canto melhor para eles.

À minha pequena Isabela, luz dos meus dias e força do meu caminhar. Filha, talvez você ainda seja muito jovem para compreender a profundidade do amor que transborda em meu coração e o quanto a sua existência foi fundamental nesta jornada. Mesmo quando a distância física e as minhas batalhas internas criaram espaços entre nós, seu sorriso foi minha bússola, me guiando de volta ao que realmente importa. Seu abraço sempre foi meu porto seguro; sua risada, minha maior motivação. Hoje, cada momento que compartilhamos juntos é uma celebração desse amor que só cresce, que só se fortalece. Em cada linha desta tese, em cada desafio superado, você estava lá, minha inspiração maior. Amo você infinitamente, minha jurubeba.

À mãe da Isabela, Ingrid Mazza, cuja jornada em minha vida começou como colega no mestrado, floresceu em um namoro, consolidou-se no casamento e evoluiu para uma amizade profunda e essencial. Seu apoio prático e constante foi fundamental para a conclusão desta tese. Muito obrigado, "Dind".

Meu orientador e amigo, Prof. Dr. Francisco José da Costa, o qual me acompanha desde o mestrado. Não haveria outro orientador possível para o meu doutorado, tamanha é a minha admiração por ele. Muitas vezes, na maioria eu acho, acreditou mais em mim do que eu mesmo. Obrigado de coração, amigo Franzé.

Aos demais professores do curso, por se empenharem em fazer este programa cada vez mais reconhecido e conceituado. Em especial, ao professor Samir Adamoglu, pela atenção e pelo carinho com os quais ele sempre tratou, não só a mim, como a todos os seus estudantes.

Registro minha gratidão aos membros da banca pelas contribuições feitas para este

trabalho. Ao Prof. Jeová Torres, que, no meio de todas as suas atividades e estando fora do país, aceitou participar da banca. Ao Prof. Elias Pereira, colega da minha instituição e contemporâneo da época de mestrado. Ao Prof. Jorge Dias, com quem tive algumas das melhores disciplinas do doutorado. Ao Prof. Henrique Muzzio, pelas importantes contribuições feitas na banca de qualificação.

Gostaria de ressaltar a importância dos colegas de mestrado na busca pelo conhecimento, na ajuda mútua nos diversos trabalhos ou mesmo apenas no compartilhamento das angústias comuns no começo do curso. Infelizmente, fizemos quase todo o nosso doutorado no meio de uma pandemia, o que nos impediu de dividir momentos presenciais.

Gostaria de agradecer ainda aos meus amigos que me botaram nos trilhos na época do mestrado e pavimentaram toda a minha trajetória depois disso: Alisson Sellaro, Bruno Pereira, Daniel Amoreira, David Falcão, David Veras, Fernando Aguiar, Fernando Bezerra, João Gabriel, Lucas Jereissati, Rafael Vital, Renato Albuquerque e Victor Quinderé, por ajudarem a aliviar o estresse com tanta descontração. Agradeço, em especial, ao irmão Saulo Albuquerque, pela presença constante, pelo aprofundamento dos nossos laços e por saber que, sempre que preciso, ele é presença, e vice-versa.

Aos meus amigos mais antigos e de todas as horas, cuja distância física não impacta em um milímetro a amizade que tenho por eles: André Ribeiro, João Lívio e Vitor Valdir, que me acompanham há tantos anos e são tão importantes para mim.

Agradeço à Prefeitura de Juazeiro do Norte, na pessoa do Prefeito Glêdson Lima Bezerra, pela irrestrita confiança depositada neste projeto e pela abertura para a colaboração com a Universidade. Do corpo funcional da prefeitura, destaco especialmente duas servidoras que foram essenciais com seu entusiasmo e apoio inestimável: Francinaide Dias e Quitéria Magalhães. Gratidão também ao atual Secretário de Saúde e ex-aluno da UFCA, Yago Nunes, bem como às secretárias que o precederam: Francimones Rolim, e a Dra. Andréa Landim, sempre à disposição para colaborar; ao Secretário José Maria Pontes, que se transformou de crítico inicial em valioso parceiro; ao Secretário Wilson Soares, que demonstrou desde o primeiro momento a visão da importância do projeto; ao ex-estudante, agora doutor, e à época, diretor de inovação da Prefeitura de Juazeiro, meu ex-estudante e meu amigo, pelo qual sempre nutri grande admiração desde sua graduação, Estêvão Arrais, a primeira pessoa da prefeitura sobre quem conversei sobre o projeto e tive apoio imediato, e à Cremilda Bringel, cujas contribuições mais recentes elevaram significativamente o patamar de nossos resultados.

*"Acho que nós temos muito de muitas coisas hoje em dia. Mas a única coisa que não temos demais é o tempo. Muitos de nós temos muito de todas as coisas. E ter muito de todas as coisas significa não ter nada. E esse excesso de imagens de hoje em dia mostra que basicamente somos incapazes de prestar atenção. Basicamente somos incapazes de sermos tocados pelas imagens. E as histórias devem ser extraordinárias para nos tocar porque, hoje, as histórias simples nós não queremos mais vê-las."*

*(Wim Wenders)*

*"[...] se antes de cada acto nosso nos puséssemos a prever todas as consequências dele, a pensar nelas a sério, primeiro as imediatas, depois as prováveis, depois as possíveis, depois as imagináveis, não chegaríamos sequer a mover-nos de onde o primeiro pensamento nos tivesse feito parar."*

*(José Saramago)*

## RESUMO

Esta tese investiga a implementação de práticas de gestão baseada em evidências na administração pública municipal, analisando a integração entre universidade e governo na construção de regimes de desempenho eficazes. O estudo parte da evolução histórica da administração pública, desde a *Public Administration* até o *New Public Governance*, explorando como diferentes abordagens influenciaram a gestão do desempenho no setor público. Através de uma pesquisa autoetnográfica realizada na Prefeitura de Juazeiro do Norte entre 2022 e 2024, examina-se a viabilidade de modelos inovadores de gestão municipal fundamentados em evidências científicas. A investigação articula três pilares fundamentais: a visão do desempenho baseada em regimes de desempenho, o desenvolvimento estruturado de inovações públicas e a integração com a universidade em sua terceira missão. O referencial teórico abrange escolas de gestão pública, gestão baseada em evidências, desempenho no setor público e o papel da universidade na inovação governamental. Os resultados demonstram a viabilidade de implementar projetos de gestão baseada em evidências em prefeituras municipais através da articulação acadêmica, contribuindo para o desenvolvimento de práticas administrativas mais eficientes e fundamentadas cientificamente. O estudo preenche uma lacuna significativa na literatura sobre modelos integrados de gestão aplicáveis à realidade municipal brasileira, oferecendo contribuições relevantes para o aprimoramento da administração pública local.

**Palavras-chave:** Gestão Baseada em Evidências; Administração Pública Municipal; Regimes de Desempenho; Terceira Missão Universitária; Inovação no Setor Público; Autoetnografia.

## ABSTRACT

This thesis investigates the implementation of evidence-based management practices in municipal public administration, analyzing the integration between university and government in building effective performance regimes. The study begins with the historical evolution of public administration, from Public Administration to New Public Governance, exploring how different approaches influenced performance management in the public sector. Through autoethnographic research conducted at Juazeiro do Norte City Hall between 2022 and 2024, it examines the viability of innovative municipal management models based on scientific evidence. The investigation articulates three fundamental pillars: performance vision based on performance regimes, structured development of public innovations, and integration with the university in its third mission. The theoretical framework encompasses schools of public management, evidence-based management, public sector performance, and the university's role in government innovation. The results demonstrate the feasibility of implementing evidence-based management projects in municipal governments through academic articulation, contributing to the development of more efficient and scientifically grounded administrative practices. The study fills a significant gap in the literature on integrated management models applicable to Brazilian municipal reality, offering relevant contributions to improving local public administration.

**Keywords:** Evidence-Based Management; Municipal Public Administration; Performance Regimes; University Third Mission; Public Sector Innovation; Autoethnography.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Arquitetura da Tese.....	19
<b>Figura 2</b> - Características das Escolas de Gestão Pública .....	23
<b>Figura 3</b> - Características de Desempenho do Setor Público .....	30
<b>Figura 4</b> - Visão do Processo de Mensuração de Desempenho.....	34
<b>Figura 5</b> - Características do Regime de Desempenho do Setor Público.....	40
<b>Figura 6</b> - Modelo de Hélice Tripla.....	46
<b>Figura 7</b> - Maturidade Institucional das Universidades.....	49
<b>Figura 8</b> - Modelo de Tomada de Decisão na GBE.....	56
<b>Figura 9</b> - Processo de Implementação da GBE.....	58
<b>Figura 10</b> - Processo de Implementação do Programa Eficiência.....	72
<b>Figura 11</b> – Logo do Programa Eficiência .....	75
<b>Figura 12</b> - Painel de Diagnóstico da Secretaria da Saúde.....	77
<b>Figura 13</b> - Menu dos Sistemas Desenvolvidos .....	79
<b>Figura 14</b> - Menu dos Painéis Desenvolvidos .....	80
<b>Figura 15</b> - Sistema de Ordens Judiciais .....	80
<b>Figura 16</b> - Painel de Ordens Judiciais .....	81
<b>Figura 17</b> - Painel de Controle de Contas de Energia .....	82
<b>Figura 18</b> - Painel de Consumo de Energia .....	83
<b>Figura 19</b> - Painel de Indicadores Gerais do SIMEC .....	94
<b>Figura 20</b> - Painel de Indicadores de Exames e Estabelecimentos de Saúde do SIMEC.....	95
<b>Figura 21</b> - Painel de Indicadores de Reguladores SIMEC.....	96
<b>Figura 22</b> - Painel de Performance do Tempo de Espera do SIMEC.....	97

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Sumário das Teorias da Administração Pública.....	25
<b>Tabela 2</b> - Quantidade de Procedimentos Marcados por Sistema .....	90
<b>Tabela 3</b> - Resumo: Dificuldades X Ações X Resultados .....	91
<b>Tabela 4</b> - Resumo: Contribuições e avanços teóricos da tese .....	118
<b>Tabela 5</b> – Resumo: Contribuições práticas da tese .....	119



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BI	<i>Business Intelligence</i>
BPA	Boletim de Produção Ambulatorial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CSC	<i>Civil Service Commission</i>
CTA	Centro Técnico de Aeronáutica
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
Embraer	Empresa Brasileira de Aeronaves
<i>EUA</i>	<i>Estados Unidos da América</i>
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FUNCAP	Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico
<i>GAO</i>	<i>General Accounting Office</i>
GBE	Gestão Baseada em Evidências
HT	Hélice Tripla
IES	Instituições de Ensino Superior
IFCE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará
ITA	Instituto Tecnológico de Aeronáutica
NPG	<i>New Public Governance</i> (Nova Governança Pública)
NPM	<i>New Public Management</i> (Nova Gestão Pública)
<i>NYMBR</i>	<i>New York Bureau of Municipal Research</i>
OMN	<i>Office of Management and Budget</i>
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PA	Administração Pública Tradicional
<i>PA</i>	<i>Public Administration</i>
PSF	Programa Saúde da Família
SAC	Serviço de Atendimento ao Consumidor
SEDECU	Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Inovação de Juazeiro do Norte
SEINFRA	Secretaria de Infraestrutura
SESAU	Secretaria de Saúde de Juazeiro do Norte
SIMEC	Sistema Integrado de Marcação de Exames e Consultas
SNI	Sistema Nacional de Inovação

SUS	Sistema Único de Saúde
TI	Tecnologia da Informação
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFCA	Universidade Federal do Cariri

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>1.1 Justificativa e delimitações .....</b>	<b>17</b>
<b>1.2 Problema e objetivos .....</b>	<b>18</b>
<b>1.3 Argumento de tese .....</b>	<b>18</b>
<b>1.4 Construção da tese.....</b>	<b>19</b>
<b>2 GESTÃO PÚBLICA E DESEMPENHO .....</b>	<b>21</b>
<b>2.1 Contextualizando a avaliação de desempenho na gestão pública .....</b>	<b>22</b>
2.1.1 Principais antecedentes internacionais .....	23
<b>2.2 Escolas de Administração Pública: contribuições para a Gestão de Desempenho.....</b>	<b>25</b>
<b>2.3 Uma (tentativa de) definição.....</b>	<b>30</b>
2.3.1 Características-chave e finalidade da gestão de desempenho .....	32
2.3.2 Uma visão do processo .....	33
2.3.3 Especificidades e dificuldades da análise de desempenho no setor público .....	35
<b>2.4 O regime de desempenho e os desafios .....</b>	<b>39</b>
<b>2.5 A Universidade com suas três missões.....</b>	<b>43</b>
2.5.1 Papel da Universidade no desenvolvimento do progresso tecnológico.....	44
2.5.2 A Universidade na perspectiva da Hélice Tripla .....	45
<b>2.6 Gestão Baseada em Evidências (GBE).....</b>	<b>55</b>
<b>3.1 Posição do pesquisador e reflexividade .....</b>	<b>63</b>
<b>3.2 Processo de coleta e documentação de dados.....</b>	<b>65</b>
<b>3.3 Análise dos dados.....</b>	<b>66</b>
<b>3.4 Considerações éticas .....</b>	<b>68</b>
<b>3.5 Limitações da abordagem .....</b>	<b>69</b>
<b>4 ESTUDO DE CASO – PROGRAMA EFICIÊNCIA .....</b>	<b>70</b>
<b>4.1 Introdução .....</b>	<b>70</b>
<b>4.2 Origens do Programa Eficiência .....</b>	<b>70</b>
4.2.1 A construção da proposta .....	72
4.2.2 Relação com a gestão .....	98
<b>4.3 Integração entre referencial teórico e análise empírica .....</b>	<b>99</b>
4.3.1 Escolas de administração pública e a gestão de desempenho .....	99
4.3.2 Gestão Baseada em Evidências (GBE).....	101
4.3.3 Desempenho no setor público.....	103
4.3.4 Regime de desempenho .....	105
4.3.5 A universidade e sua terceira missão.....	106
<b>4.4 Conclusões do Estudo.....</b>	<b>108</b>

<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>113</b>
<b>5.1 Alcance dos objetivos.....</b>	<b>113</b>
<b>5.2 Achados relevantes .....</b>	<b>116</b>
<b>5.3 Limitações e sugestões para estudos futuros.....</b>	<b>122</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>123</b>
<b>ANEXO A – Detalhamento das teorias da administração pública .....</b>	<b>148</b>
<b>ANEXO B – Histórico das universidades .....</b>	<b>155</b>
<b>ANEXO C – Notas de campo.....</b>	<b>159</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A reforma da administração pública tem sido uma resposta global às crescentes demandas cidadãs e restrições orçamentárias, visando aprimorar a qualidade dos serviços, garantir a responsabilização dos gestores e otimizar recursos (Facal & Mazouz, 2013; Pollit & Bouckaert, 2011; Van Dooren et al., 2015). Esta transformação envolve uma mudança na gestão orçamentária, passando de uma lógica de meios para uma lógica de resultados.

Osborne (2010) identifica três principais regimes do setor público desde o final do século XIX: o *Public Administration* (PA), caracterizado pela separação entre política e administração; o *New Public Management* (NPM), que introduziu técnicas do setor privado; e o *New Public Governance* (NPG), que adota uma abordagem mais abrangente e colaborativa na implementação de políticas.

A pesquisa sobre implementação de políticas evoluiu em três gerações desde os anos 1970 (Deleon & Deleon, 2002; Saetren, 2014). Progrediu de abordagens lineares e qualitativas para modelos mais complexos e quantitativos, culminando em uma perspectiva mais contingencial e menos prescritiva.

O surgimento do NPM redirecionou o foco da implementação de políticas para resultados e eficiência. Neste contexto, surgiu a "*deliverology*", uma abordagem que busca integrar a formulação e a implementação de políticas para alcançar resultados concretos. Desenvolvida durante o governo de Tony Blair no Reino Unido, esta metodologia demonstrou eficácia significativa na consecução de metas governamentais (Barber et al., 2011).

A *deliverology* evoluiu e foi adaptada em diferentes contextos. Sua implementação ocorre geralmente através de unidades de entrega centralizadas, mas com foco na dimensão horizontal da implementação e o retorno do controle ao centro do governo, refletindo algumas características que marcam a passagem para o paradigma da NPG, mesmo mantendo fortes vínculos com as tradições de medição de desempenho (Birch & Jacob, 2019; Schacter, 2016). Esta abordagem, portanto, representa uma síntese das tendências históricas na administração pública, combinando elementos de diferentes regimes e gerações de pesquisa sobre implementação de políticas.

Neste contexto evolutivo, a Gestão Baseada em Evidências (GBE) emerge como uma abordagem que busca fundamentar decisões administrativas em dados concretos e análises sistemáticas, contrapondo-se a práticas baseadas exclusivamente em intuição ou tradição (Pfeffer & Sutton, 2011). A GBE representa uma resposta às crescentes demandas por eficiência e transparência no setor público, especialmente no contexto municipal, onde, segundo a

pesquisa do perfil dos municípios brasileiros (IBGE, 2023), é relatado que 91% dos municípios não têm sistemas integrados para a tomada de decisão e apenas 13,9% realizam estudos/diagnósticos socioeconômicos, alinhando-se ao que Behn (2003) identifica como necessidade de mensuração sistemática do desempenho organizacional.

O desempenho no setor público apresenta características distintivas que o diferenciam fundamentalmente do setor privado. Como argumentam Rainey e Bozeman (2000), a multiplicidade de *stakeholders*, a complexidade dos objetivos e a natureza dos serviços públicos demandam abordagens específicas para sua mensuração e gestão. Esta especificidade materializa-se no conceito de regimes de desempenho, que Talbot (2010) define como conjuntos articulados de práticas, políticas e incentivos voltados para direcionar e aprimorar o desempenho organizacional.

Tradicionalmente, as universidades têm duas missões fundamentais: a primeira voltada ao ensino e formação profissional, preparando recursos humanos qualificados; e a segunda focada na pesquisa e produção de conhecimento científico. Já a terceira missão se caracteriza pela transferência de conhecimento e tecnologia para a sociedade, com foco voltado para inovação e desenvolvimento socioeconômico. A implementação efetiva dos regimes de desempenho, beneficia-se significativamente da integração com instituições de ensino superior sendo catalisadoras de transformações significativas na gestão pública, como destacam Etzkowitz & Leydesdorff (2000) e Molas-Gallart et al. (2002).

A inovação no setor público, potencializada por esta interface com a academia, manifesta-se através do desenvolvimento e da implementação de novas práticas administrativas e ferramentas de gestão. Nelson e Rosenberg (1993) enfatizam que o processo de inovação em organizações públicas beneficia-se particularmente da transferência de conhecimento acadêmico, especialmente quando este é adaptado às especificidades do contexto público.

Observa-se a convergência entre gestão baseada em evidências, regimes de desempenho e terceira missão universitária configura um novo paradigma na administração pública. Como argumentam Mazzucato e Penna (2020a), tal integração pode promover transformações significativas na capacidade estatal de entregar valor público, particularmente através da implementação de práticas inovadoras fundamentadas em evidências científicas.

Este novo jeito de produzir conhecimento une diferentes áreas e busca resolver problemas reais da sociedade, como propõe Gibbons et al. (2005). Seguindo a ideia de Arocena e Sutz (2021) sobre a "Universidade para o Desenvolvimento", essa parceria entre pesquisadores e gestores públicos ultrapassa a simples geração de conhecimento comercializável, focando em criar impacto positivo na vida das pessoas.

Em síntese, a evolução da gestão pública em direção a modelos baseados em evidências, apoiados por regimes de desempenho estruturados e potencializados pela terceira missão universitária, representa não apenas uma transformação nas práticas administrativas, mas fundamentalmente uma nova compreensão do papel do Estado e de suas relações com a sociedade e a academia. Esta integração oferece caminhos promissores para o aprimoramento da gestão pública, particularmente em contextos que demandam inovação e eficiência na entrega de valor público.

### **1.1 Justificativa e delimitações**

Esta investigação apresenta relevância em três dimensões fundamentais: acadêmica, prática e social. No âmbito acadêmico, observa-se uma lacuna significativa na literatura sobre modelos integrados de gestão baseada em evidências aplicáveis à realidade municipal brasileira.

Embora existam estudos sobre gestão de desempenho no setor público (Pollitt & Bouckaert, 2011; Van Dooren et al., 2015) e sobre a terceira missão das universidades (Etzkowitz & Leydesdorff, 2000), há carência de investigações que articulem estas dimensões no contexto específico da administração municipal.

A investigação no município de Juazeiro do Norte, através do projeto intitulado “Programa Eficiência”, desenvolvido através de um acordo de parceria de pesquisa entre a UFCA e a prefeitura municipal com o intuito de colaborar para a tomada de decisão baseada em evidências, revelou que é possível transformar a gestão pública de forma prática e efetiva, aproximando o conhecimento científico da realidade do dia a dia, mesmo com orçamentos limitados e cobranças por resultados, existe espaço para melhorias substanciais. Quando o rigor acadêmico e o conhecimento prático dos servidores se encontram, surgem soluções que tem grande potencial de funcionar, fazendo diferença concreta na vida das pessoas que dependem dos serviços públicos.

A relevância social da pesquisa manifesta-se no potencial de melhoria dos serviços públicos municipais através da implementação de práticas baseadas em evidências. O aprimoramento da gestão municipal impacta diretamente a qualidade de vida dos cidadãos, tornando esta investigação particularmente significativa para o desenvolvimento social local.

Esta pesquisa apresenta delimitações específicas que definem seu alcance e aplicabilidade. No aspecto temporal, a investigação concentra-se no período de 2022 a 2024, correspondente ao processo de implementação e avaliação do projeto na Prefeitura de Juazeiro

do Norte. Este recorte temporal permite uma análise aprofundada do processo e de seus resultados iniciais.

Geograficamente, o estudo foca na experiência de uma administração municipal de médio porte no interior do Nordeste brasileiro, especificamente a Prefeitura de Juazeiro do Norte. Embora esta delimitação geográfica possa sugerir limitações quanto à generalização dos resultados, argumenta-se que as características do município estudado oferecem *insights* valiosos para contextos similares.

Conceitualmente, a pesquisa delimita-se à análise da implementação de práticas de gestão baseada em evidências no contexto da administração pública municipal, com ênfase na interface entre universidade e gestão pública. Não se pretende abordar aspectos relacionados à gestão estadual ou federal, nem questões específicas de políticas públicas setoriais que não estejam diretamente relacionadas ao escopo do projeto implementado.

## 1.2 Problema e objetivos

Diante do exposto anteriormente acerca das teorias da administração pública, de como se desenvolveu a gestão e a mensuração de desempenho em cada período e do aprofundamento da terceira missão das universidades, tem-se a seguinte questão de pesquisa desta tese: **como os campos teóricos dos regimes de desempenho, da gestão baseada em evidências e da terceira missão universitária se articulam empiricamente para superar as limitações estruturais da gestão pública municipal brasileira?**

Para responder a esse questionamento, definiram-se os seguintes objetivos específicos para esta pesquisa: (1) realizar um histórico dos modelos de administração pública e discutir os modelos de mensuração de desempenho, principalmente públicos; (2) analisar como a Gestão Baseada em Evidências pode ser implementada no contexto da administração municipal brasileira; (3) avaliar o papel da Universidade e sua terceira missão na inovação e na mensuração de desempenho no setor público; e (4) mapear os principais desafios e barreiras para a implementação de práticas de gestão baseada em evidências em prefeituras municipais.

## 1.3 Argumento de tese

O estado está evoluindo para uma gestão baseada em evidências, na qual a melhoria no desempenho do setor público será possível mediante três bases: (1) visão do desempenho com base na lógica do regime de desempenho; (2) desenvolvimento estruturado de inovações

públicas para novos modelos de gestão; (3) integração com a universidade, em sua ‘terceira missão’, como um caminho mais eficiente (pelo menor custo, pelo alinhamento de valores e pela transformação de conhecimento acadêmico em valor público).

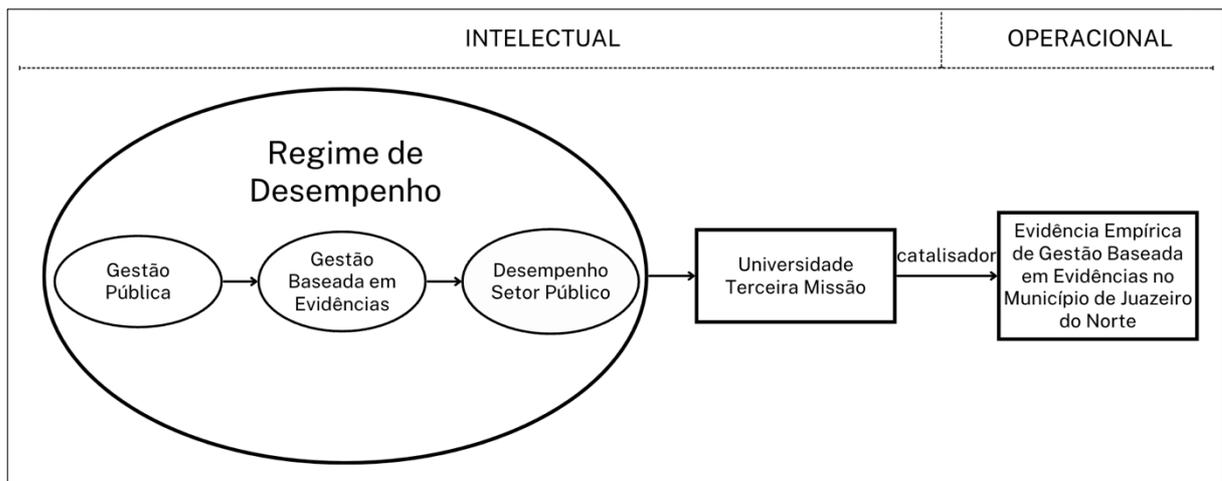
A defesa desta tese é de que há modelos viáveis e bem-sucedidos para a implantação de projetos de gestão baseada em evidências em prefeituras municipais, com base acadêmico-científica em todas as suas fases, desde a proposição do estudo até a implementação de ferramentas desse tipo de gestão. Pensando em termos de gestão pública municipal, dado que a gestão de desempenho captura tanto a política local quanto os processos gerenciais estratégicos locais, pela temática e pela construção empreendida, este estudo mostra que é possível construir conhecimento teórico e empírico sobre o impacto das práticas gestão de desempenho e a implementação de políticas públicas.

#### 1.4 Construção da tese

Para fundamentar adequadamente esta tese e desenvolver uma compreensão abrangente do tema, é necessário explorar os eixos teóricos fundamentais que se entrelaçam e sustentam a proposição central do trabalho, que convergem para a aplicação prática da implementação de gestão baseada em evidências no município de Juazeiro do Norte, conforme se observa na figura 1, abaixo.

**Figura 1**

*Arquitetura da Tese*



Para investigar esses eixos teóricos, no Capítulo 2, discute-se a gestão de desempenho

no setor público, elemento crucial para compreender os desafios e particularidades da avaliação de resultados na gestão municipal. Em seguida, uma análise da evolução das teorias da administração pública fornece o arcabouço histórico-conceitual necessário para contextualizar as práticas contemporâneas de gestão pública. O terceiro eixo explora a terceira missão da universidade, focando na transferência de tecnologia e no relacionamento com o mercado, aspectos essenciais para compreender o papel da academia na construção de soluções para a gestão pública. É neste contexto que se debateu, ainda no Capítulo 2, sobre a GBE, que se trata de um paradigma metodológico que integra os conhecimentos anteriores e fundamenta a proposição de modelos viáveis para a gestão municipal. Esta estrutura teórica permite uma análise robusta e sistemática da implementação de projetos de GBE em prefeituras municipais, demonstrando como a articulação entre academia e gestão pública pode resultar em práticas mais efetivas e fundamentadas cientificamente.

No Capítulo 3, apresenta-se o percurso metodológico fundamentado na autoetnografia, método qualitativo que permite ao pesquisador analisar criticamente sua própria experiência como participante ativo na implementação de práticas inovadoras de gestão na Prefeitura de Juazeiro do Norte. A coleta de dados envolveu múltiplas fontes, incluindo notas de campo, diários reflexivos e documentos organizacionais, seguida de análise temática para identificação de padrões significativos. O rigor metodológico foi assegurado através de estratégias como triangulação de dados e reflexividade crítica, cujos procedimentos específicos são detalhados no referido capítulo.

No Capítulo 4 apresenta-se o estudo de caso do Programa Eficiência, analisando sua implementação na Prefeitura de Juazeiro do Norte, examinando-se o processo de planejamento, organização e implementação do programa, destacando os desafios enfrentados, as adaptações necessárias e os resultados alcançados. Integra a dimensão empírica e a dimensão teórica do conhecimento, explorando como a interação universidade-governo pode catalisar transformações na gestão pública municipal.

O Capítulo 5 destaca as conclusões mais relevantes da pesquisa, avaliando se os objetivos propostos foram alcançados e quais as contribuições originais nos âmbitos acadêmico, prático e social. Analisa os achados sobre a viabilidade prática de modernizar gestões de municípios de pequeno e médio porte por meio da reflexão acerca da evolução das teorias da administração pública, dos regimes de desempenho e da gestão baseada em evidências, além disso apresenta as limitações do estudo e sugere caminhos para pesquisas futuras.

## 2 GESTÃO PÚBLICA E DESEMPENHO

Medição de desempenho é uma tarefa corriqueira, e gestores (empresariais ou públicos) costumam medir o desempenho de suas organizações, de seus contratados, de seus parceiros etc. Rankings e classificações de desempenho do serviço público tornaram-se uma parte familiar do cenário da gestão pública internacional (Dixon et al., 2008), mas a mensuração de desempenho não é um fim em si; é, ou ao menos deveria ser, parte da estratégia geral de gestão (Behn, 2003).

Na esfera pública, a quantificação e as estatísticas há muito tempo servem como instrumentos do poder do Estado (Desrosières, 1998; Porter, 1995). No entanto, um desenvolvimento importante ocorrido a partir dos anos 1990 foi o aumento expressivo do uso de indicadores e classificações, inclusive para comparações internacionais de desempenho (Espeland & Sauder, 2007; Kelley & Simmons, 2015). Praticamente todos os aspectos da vida profissional contemporânea e do comportamento organizacional tornaram-se sujeitos a elaborados sistemas de auditoria e inspeção: tudo, desde a prestação de serviços públicos, educação, policiamento e segurança, até assistência médica, sistemas de informação e desempenho de indivíduos (Power, 1997; Strathern, 2000). Mesmo construtos intangíveis, como 'percepção de corrupção' (Transparency International, 2021), 'qualidade de vida percebida' (Eurostat, 2021) e 'felicidade nacional bruta' (Centre for Bhutan Studies & GNH, 2016) passaram a ser rotineiramente quantificados e expostos em tabelas de classificação, nacionais e internacionais, com vistas a oferecer comparações (Shore & Wright, 2015).

Portanto, parece claro que é do interesse de indivíduos, empresas e governos ter metas e formas objetivas de avaliar o progresso em direção a essas metas (Kaplan & Norton, 1996; Osborne & Gaebler, 1992). No setor público, que é o foco nesta tese, os sistemas de mensuração de desempenho tornaram-se uma espécie de referência de gestão e assumiram o papel central nos sistemas de gestão de desempenho (Bouckaert & Halligan, 2008; Pollitt & Bouckaert, 2011). No século XXI, as organizações deste setor passaram a ter intensa e justificada pressão dos contribuintes para melhorar a qualidade, a eficiência e a consideração de custo-benefício dos serviços prestados. Claramente, o objetivo é melhorar o desempenho do serviço público e garantir que as organizações do setor público se tornem mais responsáveis perante as partes interessadas (Bovaird & Löffler, 2009; Metawie & Gilman, 2005).

As ferramentas de medição de desempenho servem a diversos propósitos na gestão pública: avaliar resultados, planejar orçamentos, motivar equipes e identificar pontos de melhoria. Os estudos de Behn (2003) e Moynihan (2008) mostram que não existe uma fórmula

única que atenda a todas essas necessidades. Por isso, antes de escolher métricas, é fundamental que os gestores definam claramente seus objetivos e selecionem indicadores que realmente ajudem a alcançá-los, considerando as características específicas de cada situação.

Certamente, não parece apropriado buscar uma solução de avaliação de desempenho em uma ou poucas medidas, mas parece pertinente pensar em um sistema de mensuração de desempenho, o qual pode fornecer: (1) uma visão geral concisa da saúde da organização; (2) uma base quantitativa para selecionar as prioridades de melhoria; e (3) um alinhamento dos esforços das pessoas com a missão da organização (Fisher, 2021).

Para enfrentar esses desafios e aproveitar todo o potencial da gestão baseada em dados no setor público, é fundamental uma compreensão aprofundada das especificidades desse contexto. Nos próximos itens, serão explorados em detalhes as múltiplas facetas dessa questão.

Procede-se, então, a avaliação de desempenho na gestão pública, examinando sua evolução histórica e as diferentes abordagens teóricas que moldaram a forma como as organizações públicas mensuram seus resultados. Em seguida, discute-se as especificidades da análise de desempenho no setor público, destacando as diferenças fundamentais em relação ao setor privado e as implicações dessas particularidades para a definição e a mensuração do desempenho. Aprofunda-se, logo depois, uma análise das dificuldades práticas da mensuração de desempenho nas organizações públicas, desde resistências culturais até desafios técnicos na quantificação de fenômenos sociais complexos. Por fim, examina-se o conceito de regime de desempenho e os desafios associados à sua implementação efetiva.

## **2.1 Contextualizando a avaliação de desempenho na gestão pública**

Ao longo dos anos, o serviço público brasileiro vem passando por profundas mudanças na forma de medir e avaliar seus resultados. Isso acontece porque a sociedade, cada vez mais consciente, cobra maior qualidade e transparência dos órgãos governamentais. Para entender como chegou-se ao modelo atual de avaliação dos servidores e da máquina pública, é preciso olhar para trás e analisar o caminho percorrido, conectando as decisões do passado com os desafios do presente. Só assim será possível criar métodos mais eficazes de avaliação, que respondam às necessidades dos cidadãos e fortaleçam o compromisso com a excelência no setor público. Na Figura 2, indica-se o desdobramento temático do item.

**Figura 2***Características das Escolas de Gestão Pública*

	Características		
<b>Gestão Pública</b>	<p><b>Public Administration (PA)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência do conceito específico de mensuração de desempenho</li> <li>• Ênfase na tecnicidade governamental</li> <li>• Eficácia e qualidade em segundo plano</li> <li>• Pressuposto de que eficiência geraria resultados automaticamente</li> </ul>	<p><b>New Public Administration (NPA)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Migração do foco de produtividade para desempenho</li> <li>• Incorporação de métodos do setor privado</li> <li>• Ênfase nos 3Es (economia, eficiência e eficácia)</li> <li>• Orientação para necessidades dos cidadãos</li> <li>• Geração e uso sistemático de dados</li> </ul>	<p><b>New Public Governance (NPG)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Foco em Interações e Redes</li> <li>• Abordagem de Responsabilidade Ampliada</li> <li>• Foco em Resultados em Rede</li> <li>• Natureza Integrativa</li> </ul>

## 2.1.1 Principais antecedentes internacionais

Williams (2004), pensando nos Estados Unidos, país a partir do qual mais teorizou sobre o tema da mensuração de desempenho, destacou que as atividades de mensuração começaram principalmente durante a última parte do século XIX. Isso foi motivado pela percepção de descontrole e corrupção nos governos, e a premissa era de que uma clara separação de poder entre a administração e os políticos seria necessária para que o governo operasse com eficiência. Inicialmente, essas construções eram principalmente de natureza qualitativa, mas isso mudou na década de 1920, quando a quantificação de dados sociais avançou por meio do trabalho de acadêmicos como Karl Pearson e Ronald Fisher, com a consolidação da ‘técnica estatística’ (Williams, 2004).

Também vinculado aos esforços gerais de quantificação de dados sociais, o *New York Bureau of Municipal Research* (NYMBR), já em 1910, introduziu um sistema de pontos para padronizar os resultados da pesquisa. Isso resultou no desenvolvimento de *scorecards*, que são vistos como precursores da construção de índices (Williams, 2004)<sup>1</sup>.

Afora o NYBMR, outras iniciativas relacionadas à mensuração do governo local, ainda nos Estados Unidos, incluíram o desenvolvimento de medidas de eficácia municipal pela Comissão Nacional de Padrões Municipais (1928), bem como um manual que visava auxiliar os gestores municipais na avaliação quantitativa de seu desempenho, emitido pela *International City Management Association* em 1933 (Williams, 2004).

*A American Political Science Association* também contribuiu para o avanço das atividades de mensuração no espaço municipal: foram organizadas duas conferências nacionais

<sup>1</sup> Lynch e Day (1996) apontam como fator inspirador a tradição científica de administração, influenciada por Frederick Taylor, o pai da tradição da gestão científica, que começou a desenvolver medidas objetivas de processos de produção por meio de observação e mensuração de processos de trabalho (Lynch & Day, 1996).

sobre a Ciência da Política, respectivamente em setembro de 1923 e 1924 (Ridley & Simon, 1938). Na primeira reunião anual em Madison, Wisconsin, houve uma sessão sobre o desenvolvimento de padrões para atividades municipais. Na segunda reunião anual (no ano de 1924), foi discutido o desenvolvimento de um método para avaliar a eficiência das cidades (Ridley & Simon, 1943).

Nenhum dos esforços anteriores baseados no desempenho resistiu ao teste do tempo. O fracasso dessas iniciativas pode ser atribuído a: i) dificuldades conceituais e metodológicas no desenvolvimento de objetivos acordados; ii) dificuldades em medir os objetivos; iii) imposição “de cima para baixo”, levando à adesão e ao comprometimento limitados; iv) deficiências institucionais, como recursos humanos limitados, capacidades insuficientes das agências, bem como sistemas de informação desatualizados para apoiar os requisitos crescentes de dados e relatórios (Jordan & Hackbart, 1999; McNab & Melese, 2003; Posner & Fantone, 2007).

O conceito de ‘produtividade’, associado a este movimento inicial, voltou a ganhar destaque na década de 1970, mas a motivação já não era a economia de custos, como no período anterior, mas sim a tentativa de garantir mais rendimento do dinheiro do contribuinte (Behn, 2003; Bouckaert, 1990; Hood, 1991; Talbot, 2010; Pollitt & Bouckaert, 2017). As preocupações em relação à disponibilidade limitada de medidas de eficiência no governo federal estadunidense resultaram na criação de uma força-tarefa de produtividade em 1970, composta por representantes do *General Accounting Office* (GAO), do *Office of Management and Budget* (OMB) e do *Civil Service Commission* (CSC). Tal força-tarefa desenvolveu índices de produtividade para determinadas atividades selecionadas, abrangendo 17 agências, e mostrou ironicamente que o governo não era tão improdutivo quanto se supunha anteriormente (Jordan & Hackbart, 1999)<sup>2</sup>. Na década de 1980, mais uma vez se viu um aumento na busca pela produtividade; desta feita, provocado pelo crescente reconhecimento do valor das técnicas do setor privado no setor público e pela demanda por “menos governo”, movimento que desembocou na *New Public Management* (NPM) nos Estados Unidos (EUA) na década de 1990 (Bouckaert & Halligan, 2006).

---

<sup>2</sup> A comissão teve duas mudanças de nome: em 1974, tornou-se a Comissão Nacional de Produtividade e Qualidade do Trabalho e, em 1975, tornou-se um reconhecido centro de produtividade, denominado *National Center for Productivity and Quality of Working Life*. Um dos legados do centro é a criação de um jornal dedicado ao tema da produtividade do governo em 1975, chamado *Public Productivity Review*. Após apenas oito anos de existência, o centro foi fechado em 1978 e suas funções transferidas para o Centro de Gestão Pública Produtiva (mais tarde denominado Centro Nacional de Produtividade Pública) (Bouckaert, 1990).

## 2.2 Escolas de Administração Pública: contribuições para a Gestão de Desempenho

Práticas e perspectivas de gestão e mensuração de desempenho dependem da concepção preponderante do que seja a Administração Pública (Denhardt & Denhardt, 2000; Osborne, 2010). Estas visões são estudadas no que se convencionou chamar de Teoria da Administração Pública (Hughes, 2003; Pollitt & Bouckaert, 2017). Para este trabalho, as principais vertentes abarcadas foram a Administração Pública Tradicional (PA), a Nova Gestão Pública (NPM) e a Nova Governança Pública (NPG), cada uma com suas características distintas e implicações para a prática da gestão pública (Christensen, 2012; Koppenjan & Koliba, 2013). Desta forma, para analisar como a mensuração de desempenho se desenvolveu durante as diferentes fases históricas das teorias da administração pública, foi elaborado um sumário com as principais características de cada uma delas em relação a diversas perspectivas, conforme se observa na Tabela 1. De cada perspectiva, destacou-se 10 aspectos: (1) os fundamentos teóricos e epistemológicos primários; (2) a racionalidade predominante e modelos associados de comportamento humano; (3) a concepção do interesse público; (4) a visão referente a quem os servidores públicos respondem; (5) a visão do papel do governo; (6) os mecanismos para alcançar objetivos políticos; (7) a abordagem à responsabilidade; (8) a visão da discricção administrativa; (9) a estrutura organizacional presumida; e (10) a base motivacional presumida de servidores públicos e administradores.

**Tabela 1**

*Sumário das Teorias da Administração Pública*

Perspectivas	TPA	NPM	NPG
1. Fundamentos teóricos e epistemológicos primários	Teoria política, comentários sociais e políticos aumentados pela ciência social ingênua	Teoria econômica, diálogo mais sofisticado baseado na ciência social positivista	Teoria democrática, abordagens variadas ao conhecimento, incluindo positivo, interpretativo, crítico e pós-moderno
2. Racionalidade predominante e modelos associados de comportamento humano	Racionalidade sinótica, “homem administrativo”	Racionalidade técnica e econômica, “homem econômico”, ou o tomador de decisão interessado	Racionalidade estratégica, testes múltiplos de racionalidade (política, econômica, organizacional)
3. Concepção do interesse público	Politicamente definido e expresso em lei	Representa a agregação de interesses individuais	Resultado de um diálogo sobre valores compartilhados
4. A quem os servidores públicos respondem?	Clientes e eleitores	Consumidores	Cidadãos
5. Papel do governo	Remo (desenhar e implementar políticas com foco em um único objetivo politicamente definido)	Direção (agindo como um catalisador para liberar as forças do mercado)	Servir (negociar e intermediar interesses entre cidadãos e grupos comunitários, criando

6. Mecanismos para alcançar objetivos políticos	Administrar programas por meio de agências governamentais existentes	Criar mecanismos e estruturas de incentivo para atingir os objetivos políticos por meio de agências privadas e sem fins lucrativos	Construir coalizões de agências públicas, privadas e sem fins lucrativos para atender às necessidades mutuamente acordadas
7. Abordagem à responsabilidade	Hierárquica - os administradores são responsáveis perante os líderes políticos eleitos democraticamente	Dirigida pelo mercado - o acúmulo de interesses próprios resultará em resultados desejados por amplos grupos de cidadãos (ou clientes)	Multifacetada - os servidores públicos devem atender à lei, aos valores da comunidade, às normas políticas, aos padrões profissionais e aos interesses dos cidadãos
8. Discricção administrativa	Discricção limitada permitida aos funcionários administrativos	Ampla latitude para atender aos objetivos empresariais	Discricção necessária, mas limitada e responsável
9. Estrutura organizacional presumida	Organizações burocráticas, marcadas pela autoridade de cima para baixo dentro das agências e pelo controle ou regulamentação dos clientes	Organizações públicas descentralizadas, com controle primário permanecendo dentro da agência	Estruturas colaborativas, com liderança compartilhada interna e externamente
10. Base motivacional presumida de servidores públicos e administradores	Remuneração e benefícios, proteções do serviço público	Espírito empreendedor, desejo ideológico de reduzir o tamanho do governo	Serviço público, desejo de contribuir para a sociedade

*Nota.* Adaptado de Denhardt e Denhardt (2000).

Os desafios inerentes à mensuração de desempenho no setor público refletem a própria evolução histórica da administração pública e suas diferentes abordagens teóricas ao longo do tempo. A compreensão dessa evolução oferece um panorama fundamental para entender como as organizações públicas têm lidado com questões complexas, como a mensuração de resultados e a prestação de contas à sociedade. Esta perspectiva histórica é especialmente relevante quando se considera que muitos dos desafios contemporâneos de mensuração têm suas raízes nos modelos tradicionais de gestão pública, que frequentemente privilegiavam processos e estruturas em detrimento da avaliação de resultados efetivos (Hughes, 2003; Pollitt & Bouckaert, 2017). Assim, para compreender adequadamente as dificuldades atuais da mensuração de desempenho no setor público, é necessário examinar como as diferentes teorias da administração pública moldaram a forma como o Estado se organiza e busca entregar valor à sociedade.

### **- Contribuição da TPA para mensuração de desempenho**

Os esforços de produtividade de primeira geração começaram no nível do governo local, com o NYBMR assumindo a liderança (Gonzalez & Park, 2021; Mitchell et al., 2022). A

história do governo local dos EUA mostra uma clara evolução na mensuração de desempenho: inicialmente, o foco estava em dois dos 3Es (economia, eficiência e eficácia): economia e eficiência, residindo sob a bandeira da produtividade (em vez do desempenho), como destacam Henderson e Thompson (2023). A suposição subjacente era que, se a eficiência fosse buscada, os resultados seguiriam automaticamente e, portanto, os resultados não receberam muita atenção inicialmente (Lewis & Johnson, 2022; Parker & Davis, 2023).

É evidente, a partir da visão histórica, que a mensuração de desempenho como um conceito distinto não aparece durante o PA. Em vez disso, as várias dimensões e metas de desempenho estavam sendo estudadas. Isso inclui produtividade, eficiência, economia e, em menor medida, eficácia e qualidade. A eficiência prevaleceu, e o significado atribuído a ela foi moldado pela natureza apartidária da administração governamental no início do século XX. Emergiram duas visões divergentes em torno da eficiência: uma em que ela passou a ser definida como a realização do trabalho com o menor gasto de mão de obra e materiais, e outra visão, menos popular, que também considerou os benefícios ocorridos (Bouckaert, 1992). A primeira predominou, pois estava alinhada à visão de que o governo precisava focar em sua própria tecnicidade e que os resultados viriam a seguir.

No Brasil, a trajetória dos esforços de mensuração de desempenho na administração pública seguiu um caminho distinto, embora influenciado pelas experiências internacionais. A preocupação com a eficiência e a produtividade ganhou maior destaque a partir da reforma administrativa do Estado nos anos 1990, com o movimento da Nova Gestão Pública (Bresser-Pereira, 1998). Anteriormente, durante o período do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1938, o foco estava principalmente na padronização e no controle dos processos administrativos, com menor ênfase em medidas de desempenho (Costa, 2008). A transição para uma gestão orientada a resultados e a incorporação de métricas de desempenho mais abrangentes, incluindo eficácia e qualidade além da eficiência, começou a se consolidar apenas com a Reforma Gerencial do Estado e ganhou força com a Emenda Constitucional 19/1998, que incluiu a eficiência como princípio constitucional da administração pública (Abrucio, 2007).

### **- Contribuições do NPM para mensuração de desempenho**

O regime NPM viu a expansão dos conceitos e da terminologia relacionados ao desempenho, tais como “indicadores de desempenho”, “mensuração de desempenho” e “monitoramento de desempenho” (Boland & Fowler, 2000). A maioria dos pesquisadores

rotulou este período histórico na administração pública como período revolucionário, e volumes de estudos foram conduzidos nesta década (Abubakar et al., 2016). Seu propósito era expor o setor público a um ambiente mais competitivo e cobrar dos administradores públicos uma maior capacidade de resposta aos contribuintes ou aos cidadãos. O NPM promove a responsabilidade, a transparência, a flexibilidade de escolha, além de oferecer valor pelo dinheiro no setor público (Kalimullah et al., 2012).

O NPM melhorou consideravelmente a importância da mensuração de desempenho no setor público, com a introdução e a aplicação de métodos emprestados das organizações típicas do setor privado nas organizações públicas. Melhorou, assim, o desempenho no setor público e promoveu o atendimento adequado das necessidades dos cidadãos (Diefenbach, 2009). A literatura de NPM tem a mensuração de desempenho como o componente-chave no setor público (AYEE, 2008). Desempenho, e não mais produtividade, tornou-se sinônimo dos conceitos de economia, eficiência e eficácia (Talbot, 1999). As duas definições de mensuração de desempenho a seguir capturam os principais *insights* do regime NPM:

A mensuração de desempenho descreve os níveis de desempenho em relação a algum padrão e é tipicamente uma medida univariada, enquanto a avaliação do programa permite a explicação de por que certos níveis de desempenho foram observados e é, portanto, multivariada, usando várias medidas de desempenho para apoiar a explicação (McLaughlin & Jordan, 2010, p. 72, tradução do autor).

[...] sendo mensuração de desempenho, a geração regular, coleta, análise, relatório e utilização de uma variedade de dados relacionados à operação de organizações públicas e programas públicos, incluindo dados sobre entradas, saídas e resultados (Bouckaert & Halligan, 2006, p. 5, tradução do autor).

As definições demonstram que a mensuração de desempenho está associada a algum padrão ou nível de desempenho que precisa ser alcançado; é presumivelmente menos complexa do que a avaliação do programa e pode ser medida satisfatoriamente por medidas individuais (ou indicadores); é uma atividade contínua, daí a sua associação com a monitorização do desempenho; envolve uma série de etapas desde a geração de dados até a análise e uso dos dados; inclui coleta de dados sobre resultados, além de entradas e saídas. Head (2018), por outro lado, disse que as abordagens científicas e racionais para mensuração de desempenho utilizadas durante a NPM são uma resposta inadequada para a resolução de problemas. Propõe-se que as velhas formas de acompanhamento de desempenho sejam substituídas por novas formas de prestação de contas que não apenas capturem as metas e resultados coletivos a serem alcançados, mas também os aspectos processuais do envolvimento das partes interessadas.

## **- A contribuição do NPG para a mensuração de desempenho**

Enquanto o NPM focava nos resultados de uma organização ou unidade, a governança pública presta muita atenção em como diferentes organizações interagem para atingir um nível mais alto de resultados desejados (Bovaird & Loffler, 2003). Isso está alinhado ao pensamento de Voets, van Dooren e De Rynck (2008), que postulam que a mensuração de desempenho sob o NPM foi predominantemente focada no nível macro (país) e no nível micro (organização ou indivíduo), desconsiderando o nível intermediário, isto é, o nível de rede, onde vários atores interagem.

Almquist (2012), em seu resumo sobre a implicação do NPG para a mensuração de desempenho, enfoca o significado ampliado de responsabilidade em comparação com o NPM. A responsabilidade pelos resultados permanece, mas os meios de decidir quais indicadores acompanhar são feitos em colaboração com outros atores da rede. Além disso, também devem ser desenvolvidos indicadores que avaliem a funcionalidade da rede. Koppenjan e Koliba (2013) referem-se a isso como questões substantivas (ou seja, resultados) e questões processuais (ou seja, o funcionamento e a qualidade da rede) do desempenho da rede.

Apesar dessas preocupações, é evidente que a mensuração do desempenho continua a ser um mecanismo central para medir o desempenho do governo sob o NPG. As organizações do terceiro setor estão sendo cada vez mais contratadas para fornecer serviços governamentais críticos (Smith & Smyth, 2010). Uma tendência recente tem sido a contratação baseada em resultados, que exige que os provedores de serviços demonstrem a obtenção de resultados e impacto, em vez de apenas produtos (Smith & Smyth, 2010).

Parece claro que os três diferentes regimes do setor público — ou seja, PA, NPM e NPG — não devem ser considerados isoladamente uns dos outros. Embora esses regimes apoiem diferentes doutrinas, tenham diferentes bases teóricas e tenham avançado na mensuração do desempenho de diferentes maneiras, as reformas do setor público tendem a ser caracterizadas por “combinação, complexidade, camadas e hibridação, em vez de dominância, substituição e oscilações do pêndulo” (Christensen, 2012, p. 6). Para um maior detalhamento sobre o histórico dos três regimes, consultar o Anexo A.

Frente ao indicado, é evidente que a gestão de desempenho se tornou popular no setor público desde o surgimento da Nova Gestão Pública (NPM). O sistema de gerenciamento de desempenho se tornou uma das práticas elementares nas instituições públicas, desde a saúde até os serviços policiais. Instituições com sistemas de desempenho provavelmente estão tendo um

desempenho melhor e provavelmente serão mais eficientes do que outras que não possuam tais sistemas (Ljungholm, 2015).

### 2.3 Uma (tentativa de) definição

A preocupação com a mensuração do desempenho e com a gestão de desempenho nos serviços públicos tem aumentado em muitos países nos últimos anos. É amplamente percebido que ela começou por volta do final dos anos 1980 ou início dos anos 1990, mas, na verdade, as discussões sobre vários aspectos do desempenho — nem sempre usando esse rótulo — vão muito além desse período (Talbot, 2010). Neste contexto, o conceito de gestão de desempenho foi definido de formas variadas por estudiosos da economia e da gestão. Muitos autores entenderam o conceito como um processo de avaliação, atividade relacionada ao desempenho, enquanto outros ainda acreditam que é um programa de treinamento e desenvolvimento. No entanto, esses estudiosos usam a atividade relacionada ao desempenho como ponto de referência (Tenakwah, 2015). Na Figura 3, indica-se o desdobramento temático do item.

#### Figura 3

##### *Características de Desempenho do Setor Público*

Características	
Desempenho no Setor Público	<p><b>Especificidades Institucionais</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência de fins lucrativos (diferente do setor privado)</li> <li>• Multiplicidade de <i>stakeholders</i> (políticos, cidadãos, gestão, clientes, mídia)</li> <li>• Múltiplos objetivos e princípios (diferente da clareza do lucro no setor privado)</li> <li>• Necessidade de adaptação das ferramentas do setor privado</li> </ul>
	<p><b>Desafios na Implementação da Mensuração</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificuldade na definição de metas claras</li> <li>• Problemas na criação de medidas que satisfaçam todos os <i>stakeholders</i></li> <li>• Complexidade na medição de elementos não econômicos</li> <li>• Consequências não intencionais (efeitos de limite, catraca e distorção)</li> <li>• Problemas técnicos e conceituais na medição</li> </ul>

Neely et al. (2002), por exemplo, postulam que a gestão de desempenho é um processo de quantificação da eficiência e eficácia das ações passadas dos indivíduos na organização. Já segundo Moynihan (2008), a gestão de desempenho é um sistema que reúne informações sobre o desempenho de todos os componentes de uma organização por meio de atividades de mensuração de desempenho onde essas informações influenciam as decisões da gestão. Fryer et al. (2009), por sua vez, sugerem que a gestão de desempenho é uma atividade orientada para a ação que se baseia essencialmente em medidas de desempenho e relatórios, cujos produtos finais são a melhoria do comportamento dos funcionários, a motivação e a promoção da inovação.

De Armstrong (2009) expõe o argumento de que a gestão de desempenho é uma forma de obter os melhores resultados de toda a organização ou das equipes ou dos indivíduos dentro dela, entendendo e gerenciando o desempenho dentro de um objetivo compartilhado pelos indivíduos e metas planejadas, padrões e requisitos de competência. Já Pradhan e Chaudhury (2012) relatam que a gestão de desempenho é um procedimento de monitoramento da melhoria em direção ao alcance de objetivos predeterminados para a realização dos objetivos organizacionais, satisfazendo as necessidades dos clientes melhor do que seus concorrentes.

Em nossa visão, a gestão de desempenho deve ser considerada como parte de todo o sistema de toda organização pública e não deve ser isolada de outros fatores que constituem a gestão pública (Bouckaert & Halligan, 2006). Por essa perspectiva, a gestão de desempenho precisa ser vista como um conjunto de atividades e estratégias interligadas que melhoram o desempenho de indivíduos, de equipes e de toda a organização (Hawke, 2012). Essa visão alinha-se com a definição de Aguinis (2012, p. 2), segundo a qual a gestão de desempenho “é um processo contínuo de identificar, medir e desenvolver o desempenho de indivíduos e equipes e alinhar o desempenho com os objetivos estratégicos da organização”.

A conclusão tirada a partir dessas definições é que **a gestão de desempenho consiste em um processo de quantificar e monitorar o progresso dos componentes da organização por meio de medidas de desempenho com o objetivo de melhorar o desempenho do sistema e dos funcionários para alcançar metas organizacionais.** O objetivo da gestão de desempenho é, portanto, melhorar o desempenho dos funcionários, satisfazendo as necessidades das partes interessadas e tornando a organização melhor. O impacto é que, para que a organização seja mais bem-sucedida, os gestores precisam manter seu foco na condução e desenvolvimento do desempenho, tanto das equipes quanto dos processos e recursos organizacionais.

Na rotina do serviço público, percebe-se que a gestão de desempenho vai além do que dizem os livros e artigos científicos. O dia a dia dos órgãos públicos é guiado por crenças e práticas que se consolidaram com o tempo e a experiência. Pode-se notar isso em vários momentos: quando os gestores defendem que só conseguem administrar aquilo que podem quantificar; quando acreditam que bons resultados individuais naturalmente levam a um melhor desempenho da equipe; ou, ainda, quando tentam trazer para dentro do serviço público as mesmas ferramentas usadas por empresas privadas — uma escolha que nem sempre dá certo e frequentemente gera debates acalorados entre especialistas da área. Em essência, a definição demonstra como a administração pública muitas vezes opera com base em conhecimentos práticos e pressupostos culturalmente aceitos, mais do que em teorias formalmente

estabelecidas.

### 2.3.1 Características-chave e finalidade da gestão de desempenho

De forma global, a gestão de desempenho é direcionada para potencializar o desempenho das ações de governo. Como apontam Amaratunga et al. (2001), a gestão de desempenho requer a utilização de dados coletados de sistemas de mensuração de desempenho para efetuar mudanças nos processos e culturas organizacionais, para auxiliar a organização a definir metas realistas e geralmente acordadas, bem como a alocação adequada dos recursos escassos, conscientizando os supervisores para manter ou alterar as políticas existentes ou o foco organizacional para atender aos objetivos estratégicos e compartilhar os resultados esperados. Faz-se necessário, então, considerar os requisitos e as finalidades desse processo.

Obviamente, há algumas características-chave de uma gestão de desempenho, embora haja diferentes visões e ordenamentos. Em nossa visão, a construção mais completa foi a de Fryer et al. (2009). Segundo os atores, um bom sistema precisa ter **alinhamento com visão, metas e estratégias organizacionais**, bem como ter garantia de **comprometimento da liderança com as metas e objetivos da organização, uma cultura em que a gestão de desempenho é uma forma de melhorar o desempenho dos funcionários e identificar o bom desempenho e não de sancionar o mau desempenho**.

Pesquisadores como Fryer et al. (2009) observaram padrões interessantes nas organizações públicas bem-sucedidas. O primeiro é que elas conseguem fazer com que cada servidor entenda como seu trabalho ajuda a cumprir a missão maior do órgão. Além disso, como destacam os autores, houve uma mudança importante na postura dos gestores: em vez de só apontar erros e punir falhas, eles passaram a focar no crescimento de suas equipes (Fryer et al., 2009). Esta nova forma de liderar, documentada no estudo de Fryer et al. (2009), tem transformado o ambiente de trabalho, criando espaços onde as pessoas se sentem mais à vontade para colaborar e inovar, sem medo de represálias. O resultado identificado pelos pesquisadores mostra servidores mais engajados e serviços públicos de melhor qualidade (Fryer et al., 2009).

Fryer et al. (2009) prosseguem elencando características adicionais de um bom sistema de gestão de desempenho que, segundo eles, **envolvem o engajamento das partes interessadas e ações de monitoramento contínuo, *feedback*, disseminação de informações e aprendizado com os resultados**. Estas características adicionais revelam dois aspectos essenciais da gestão de desempenho moderna: a primeira demonstra a importância da abordagem participativa, enquanto a segunda destaca o seu caráter evolutivo. Juntas,

evidenciam que a gestão de desempenho é um processo dinâmico e colaborativo, não apenas um sistema de medição. Em termos de finalidades, no estudo de Balabonienė e Večerskienė (2015), verifica-se a indicação de que o objetivo do sistema de mensuração de desempenho é a avaliação quantitativa e a mensuração da extensão da realização de metas e tarefas predeterminadas.

A mensuração de desempenho ajudaria a organização a prestar contas de suas finanças e forneceria dados que poderiam ser usados para melhorar o desempenho nas organizações do setor público. Já Greiling (2005) apresentou como propósitos de avaliação de desempenho no setor público os seguintes:

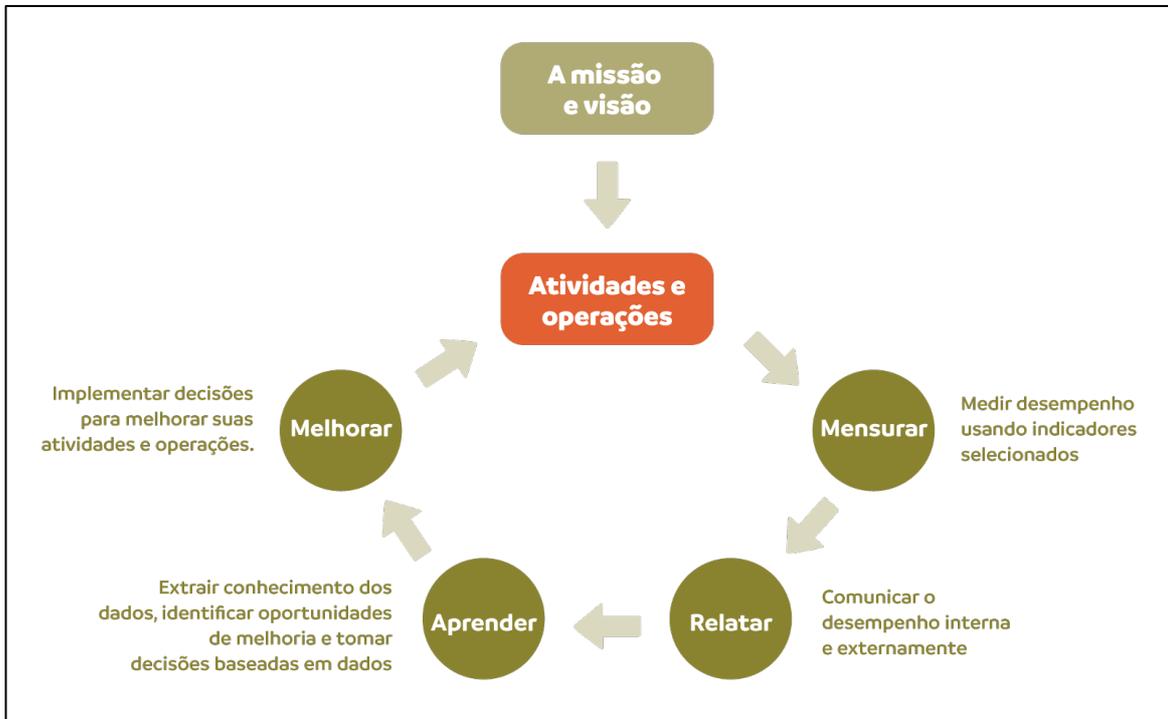
- 1. Diagnóstico Interno:** o monitoramento contínuo cria uma visão detalhada do funcionamento da organização pública. Com dados precisos de cada setor, os gestores podem tomar decisões mais embasadas e alinhar as suas ações aos objetivos do órgão.
- 2. Relatórios:** a documentação do desempenho, obrigatória ou voluntária, fortalece as iniciativas de reforma no setor público. Avalia-se não só o uso dos recursos, mas também a qualidade dos serviços e o alcance das metas estabelecidas.
- 3. Contratos:** na gestão de contratos, os indicadores de desempenho são essenciais para definir expectativas claras sobre a qualidade dos serviços e os resultados esperados.
- 4. Comparações:** o *benchmarking* incentiva a busca por excelência entre órgãos públicos. Ao identificar as melhores práticas, cada unidade pode aprender e melhorar continuamente seus processos.
- 5. Orçamento:** os indicadores modernizam a gestão orçamentária, substituindo o foco em gastos por uma visão orientada a resultados. Isso permite decisões financeiras mais estratégicas e transparentes.

### 2.3.2 Uma visão do processo

A adoção do sistema de avaliação de desempenho no setor público mudou a complexidade das atividades deste setor e, devido a isso, ele passou por expressivas melhorias, em termos de transparência e responsabilidade. Um bom sistema fornece roteiros para as organizações identificarem oportunidades de melhoria que lhes permitam tomar decisões presentes e futuras e é um instrumento útil para determinar a eficácia e a eficiência dos componentes de uma organização (Goh, 2012; Wolk et al., 2009).

**Figura 4**

*Visão do Processo de Mensuração de Desempenho*



Nota. Traduzida de Wolk et al. (2009).

Uma visão do processo de mensuração de desempenho, conforme Wolk et al. (2009), é apresentada na Figura 4. Entre os diversos modelos de processo de mensuração de desempenho disponíveis na literatura, optou-se pelo *framework* proposto por Wolk et al. (2009), devido à sua clareza e à sua adequação ao contexto de governos locais. Este modelo apresenta um ciclo contínuo que parte da missão e visão organizacional, desdobrando-se em atividades e operações, seguido por etapas de mensuração, relato, aprendizado e melhoria. Sua escolha se justifica especialmente para análise da experiência de implementação de gestão baseada em dados na Prefeitura de Juazeiro do Norte, objeto desta tese, pois oferece uma estrutura clara e pragmática que permite acompanhar sistematicamente o progresso das intervenções em administrações municipais, desde o alinhamento estratégico inicial até a implementação de melhorias baseadas em evidências<sup>3</sup>. A seguir, são detalhados de forma sumária esses elementos:

**1. Missão e Visão:** a missão revela o porquê da existência do órgão público, enquanto a visão mostra onde ele quer chegar. São as bússolas que guiam todas as decisões.

<sup>3</sup> Sua escolha se justifica especialmente para análise da experiência de implementação de gestão baseada em dados na Prefeitura de Juazeiro do Norte, objeto desta tese, pois oferece uma estrutura clara e pragmática que permite acompanhar sistematicamente o progresso das intervenções em administrações municipais, desde o alinhamento estratégico inicial até a implementação de melhorias baseadas em evidências.

- 2. Atividades e Operações:** envolve tanto o trabalho direto (serviços e programas) quanto a estrutura que o sustenta (pessoas, tecnologia, recursos). São as engrenagens que fazem a organização funcionar.
- 3. Mensurar:** uso de indicadores para medir resultados e acompanhar o desempenho em tempo real.
- 4. Relatar:** transformação dos dados coletados em relatórios claros e úteis para análise.
- 5. Aprender:** gestores analisam as informações para identificar o que funciona e o que precisa melhorar.
- 6. Melhorar:** implementação das mudanças necessárias, reiniciando o ciclo de aperfeiçoamento contínuo.

Ao final desta seção de contextualização da avaliação de desempenho na gestão pública, é importante ressaltar a sua relevância para o estudo empírico que será apresentado. O arcabouço teórico aqui desenvolvido, partindo dos antecedentes históricos, passando pelas diferentes escolas de administração pública, até chegar aos conceitos contemporâneos e processos de gestão de desempenho, fornece as bases necessárias para compreender e analisar a implementação de práticas de gestão baseada em dados na Prefeitura de Juazeiro do Norte.

Analisando experiências municipais através da lente proposta por Wolk et al. (2009), percebe-se que medir resultados vai além de números e planilhas. Cada prefeitura, como identificado no estudo, enfrenta desafios únicos: desde resistência dos servidores até limitações técnicas. Os autores observaram que algumas cidades têm encontrado caminhos interessantes, combinando dados concretos com um olhar atento para a cultura local e as particularidades de cada setor (Wolk et al., 2009). Esta abordagem nos ajuda a entender melhor como fazer a máquina pública funcionar de forma mais eficiente, sempre pensando no benefício real para o cidadão.

Assim, este embasamento teórico não apenas contextualiza o tema, mas oferece um quadro referencial fundamental para a análise do caso prático, permitindo estabelecer conexões entre a teoria e a prática da gestão de desempenho no setor público municipal.

### 2.3.3 Especificidades e dificuldades da análise de desempenho no setor público

A compreensão das especificidades da análise de desempenho no setor público é fundamental para este trabalho por duas razões principais. Primeiro, porque fornece o substrato teórico necessário para analisar adequadamente a implementação de práticas de gestão baseada

em dados em um contexto municipal, reconhecendo que as ferramentas e os conceitos do setor privado não podem ser simplesmente transpostos para a administração pública sem as devidas adaptações. Segundo, porque estas especificidades servirão como elementos analíticos cruciais para avaliar a experiência prática desenvolvida na Prefeitura de Juazeiro do Norte, elemento empírico analisado nesta tese.

Se as organizações empresariais, presume-se, visam maximizar o lucro, as organizações do setor público são organizações, por conceito, sem fins lucrativos (Boyne, 2002; Rainey, 2009), tendo como principal objetivo o de fornecer serviços de qualidade e acessíveis aos cidadãos (Denhardt & Denhardt, 2000; Osborne & Gaebler, 1992). As organizações do setor público devem, portanto, utilizar os recursos estatais de forma eficiente e eficaz para satisfazer as necessidades da sociedade, sem preocupação com retornos a um empreendedor ou acionista (Hood, 1991; Pollitt & Bouckaert, 2011).

Por essa razão, os estudos sobre o comportamento das organizações do setor público confirmam ou pressupõem que o setor privado é bastante diferente das organizações do setor público quanto às práticas de gestão aplicáveis. Se o que melhora o desempenho no setor privado não necessariamente melhorará o desempenho no setor público (Propper & Wilson, 2003; Rainey & Bozeman, 2000), então uma definição de desempenho que seja aceitável para o maior número possível de atores teria que ser composta por valores de desempenho que são multifacetados e, às vezes, até mesmo contraditórios nesse setor (De Bruijn & Dicke, 2006; Talbot, 2010).

Conforme apontado por Dixit (2002), o setor público apresenta duas características fundamentais. Primeiramente, os burocratas que nele atuam frequentemente precisam responder a diferentes grupos, incluindo políticos em diversas funções, clientes dos serviços prestados, instituições profissionais e os contribuintes. Em segundo lugar, esses servidores enfrentam a responsabilidade de entregar uma multiplicidade de produtos e resultados. Essas características, descritas como "princípios múltiplos e objetivos múltiplos", destacam a complexidade intrínseca do setor público e sugerem que as motivações de seus trabalhadores devem ser mais amplas e diversificadas em comparação com o setor privado.

Outra especificidade é que as organizações do setor público possuem inúmeros *stakeholders*, com ideias diversas e conflitantes, e esses *stakeholders* podem incluir: governo, cidadãos, gestão, clientes, mídia e executivos eleitos. Segundo Rantanen (2007), isso eventualmente resulta em dois problemas principais para a implementação bem-sucedida da mensuração de desempenho no setor público: primeiro, a necessidade de definir uma meta clara e tomar decisões com base no resultado do desempenho pode ser discutível; segundo, as partes

interessadas podem produzir diferentes medidas de desempenho que não satisfazem ninguém.

Como apontam Arnaboldi e Azzone (2010), enquanto empresas privadas têm uma bússola clara — o lucro — para guiar suas decisões, o caminho no serviço público é mais complexo. Os autores destacam que medir sucesso em um órgão público vai além dos números no papel: embora seja possível quantificar a qualidade do atendimento em um hospital público ou o impacto de um programa social, não são medidas tão óbvias e perpassam diversas outras variáveis (Arnaboldi & Azzone, 2010). São aspectos que escapam às regras do mercado, mas fazem toda diferença na vida dos cidadãos.

Beck Jorgensen e Bozeman (2002) elencam requisitos que são essenciais, a saber: funcionamento de acordo com o princípio da solidariedade; nenhuma seleção de beneficiários com base no risco; nenhuma ligação entre o custo real de um benefício e o custo para o beneficiário; ausência de fins lucrativos e reinvestimento dos lucros no serviço de igualdade de acesso a benefícios de alta qualidade; relação de proximidade entre prestador(es) e usuários; presença contínua em determinadas áreas da vida; envolvimento dos beneficiários; participação de voluntários; e identificação com um determinado território e/ou cultura. Considerando o conjunto desses requisitos, visualiza-se dois grandes blocos, que são:

### **1. Diferenças no Setor Público:**

- Não busca lucro, mas sim benefício social;
- Precisa agradar muita gente (população, políticos, imprensa, servidores);
- Tem vários objetivos ao mesmo tempo;
- Nem tudo que funciona em empresa privada serve aqui.

### **2. Dificuldades para Medir Resultados:**

- Complexo estabelecer metas que todos entendam;
- Desafiador criar números que façam sentido para todos os envolvidos;
- Alguns resultados importantes não cabem em planilhas;
- Às vezes, medir demais causa problemas inesperados;
- Nem sempre se tem as ferramentas certas para medir.

Em suma, o que a literatura aponta de forma clara é que os sistemas de mensuração de desempenho, incluindo sistemas de classificação e avaliação, tendem a se concentrar nos elementos de desempenho fáceis de medir. Na ausência de definições geralmente aceitas de quais serviços são essenciais e de interesse geral e no desacordo sobre o que significa

desempenho, existe um risco real de que elementos de desempenho menos bem definidos sejam prejudicados em um exercício de classificação. A sobrevivência de valores não econômicos da prestação de serviços públicos pode, portanto, depender de uma codificação e da explicitação desses valores latentes (Smith, 1990).

As pesquisas sobre desempenho também levaram a um interesse pelo que passou a ser chamado de “modelos multidimensionais de performance” — especialmente o *Balanced Scorecard* (Talbot & Johnson, 2005) e o modelo de Excelência europeia — ambos amplamente aplicados no setor público. Isso até levou a uma tentativa bastante ambiciosa de criar um modelo de excelência especificamente para o setor público (Talbot, 1999). Surgiram, então, algumas questões problemáticas a serem analisadas, que, segundo Talbot (2010), foram:

**1. Delimitação do Objeto de Análise:** um dos principais obstáculos metodológicos reside na identificação precisa das fronteiras organizacionais dentro do aparato estatal. A interdependência entre órgãos e setores torna complexa a tarefa de isolar variáveis específicas para mensuração.

**2. Aspectos Epistemológicos:** a própria definição do que constitui desempenho no contexto público permanece fonte de debates. A ausência de consenso sobre métricas fundamentais e a dificuldade em operacionalizar conceitos básicos prejudicam a construção de indicadores robustos.

**3. Limitações Operacionais:** a implementação de sistemas avaliativos esbarra em restrições práticas substanciais, desde questões metodológicas até barreiras na obtenção e processamento sistemático de informações relevantes.

**4. Dimensão Valorativa:** a multiplicidade de valores e interesses no ambiente público, somada à natureza difusa dos objetivos institucionais, impõe desafios significativos. A racionalidade individual dos diversos atores envolvidos frequentemente conflita com as metas coletivas estabelecidas.

Além dessas questões postas, a literatura de gestão pública identificou vários tipos de consequências não intencionais dos sistemas de desempenho (Bevan & Hood, 2006; Courty & Marschke, 2007; Hood, 2020; Hood & Piotrowska, 2020; Kelman & Friedman, 2009; Pollitt, 2003; Taylor, 2020; Terman & Yang, 2016). Alguns tipos de comportamentos gerados pela mensuração de performance estão descritos em Hood (2012): (1) efeitos de limite — tendência a desincentivar o desempenho excelente acima do limite da meta; (2) efeitos de catraca — tendência de incentivar gerentes e organizações a executar abaixo de seu nível máximo de

possibilidade de produção se eles esperam que as metas para períodos posteriores sejam definidas em um nível incrementalmente acima do que foi alcançado em um período anterior; e (3) distorção de saída — tendência dos sistemas de destino para incentivar gerentes e organizações a focar no que é alvo, em detrimento de outros valores importantes.

Isso mostra como um sistema mal desenhado abre brechas para toda forma de manipulação e como as pessoas gerenciadas pelas estatísticas sempre buscam uma forma de beneficiá-las. De forma mais geral, Hood e Peters (2004) argumentaram que o movimento da NPM, que incluiu a mensuração de desempenho, tem efeitos não intencionais ou paradoxais. Eles concluem que o valor de identificar os efeitos não intencionais é “desafiar os estudiosos a descobrir maneiras de explicar as surpresas que acompanham reformas aparentemente racionalistas” (Hold & Peters, 2004, p. 279).

As especificidades e dificuldades da análise de desempenho no setor público — como a multiplicidade de *stakeholders*, a complexidade na definição de metas claras e a presença de valores não econômicos na prestação de serviços — evidenciam a necessidade de uma abordagem mais estruturada e abrangente para a gestão do desempenho organizacional. Esta necessidade se materializa no conceito de regime de desempenho, que surge como uma resposta sistemática aos desafios identificados, propondo um conjunto articulado e institucionalizado de práticas, políticas e incentivos que vão além da simples mensuração. Ao considerar a natureza multifacetada do setor público e suas peculiaridades, os regimes de desempenho buscam estabelecer um *framework* mais robusto que possa endereçar as complexidades inerentes à gestão pública, ao mesmo tempo em que procuram minimizar as consequências não intencionais frequentemente associadas aos sistemas tradicionais de mensuração de desempenho.

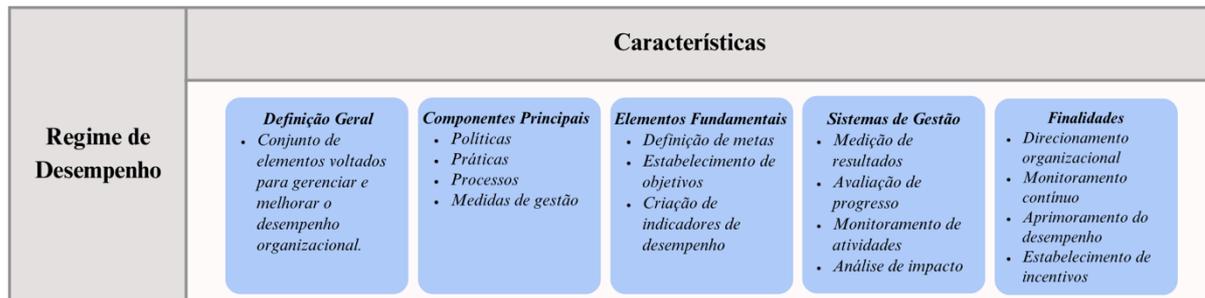
## 2.4 O regime de desempenho e os desafios

No setor público, o conceito de **regime de desempenho** refere-se ao conjunto de políticas, práticas, processos e medidas que uma organização pública utiliza para gerenciar e melhorar seu desempenho. Isso envolve a definição clara de metas, objetivos e indicadores de desempenho, bem como a implementação de sistemas de medição e avaliação que permitem monitorar o progresso e o impacto das atividades da organização. Em resumo, o regime de desempenho no setor público refere-se a **um conjunto articulado e institucionalizado de práticas, políticas, regras e incentivos voltados para direcionar, monitorar e aprimorar continuamente o desempenho de uma organização** (Talbot, 2010; Moynihan, 2008). Um

regime de desempenho vai além, portanto, da simples mensuração, envolvendo também a definição de metas, treinamento, avaliação, *feedback*, divulgação pública dos resultados e recompensas/sanções atreladas ao alcance das metas (Hood, 2012; Van Dooren et al., 2015). Na Figura 5, indica-se o desdobramento temático do item.

**Figura 5**

*Características do Regime de Desempenho do Setor Público*



Segundo esta visão, um regime de desempenho fornece uma base mais robusta para comparar diferentes abordagens à gestão de desempenho do que apenas descrevê-las em termos gerais (Nielsen, 2013). Em vez disso, talvez seja interessante refletir sobre como garantir que sistemas de desempenho sejam menos propensos a serem mal utilizados e menos propensos a produzir consequências não intencionais. Pesquisas indicam que é provável que ocorram consequências não intencionais quando há atores institucionais desequilibrados e pressões de responsabilidade incompatíveis (e.g. Bevan & Hood, 2006; Heinrich & Marschke, 2010; Moynihan, 2008). Nesses casos, os regimes de desempenho podem levar a comportamentos disfuncionais, como *gaming* e miopia gerencial (Hood, 2012; Van Thiel & Leeuw, 2002), comprometendo os objetivos originais das reformas. Os desenhos institucionais dos regimes de desempenho devem considerar a exigência de padrões claros e de transparência. Isso precisa ser feito com cuidado, em conexão com o movimento de governo aberto e com o impulso para a gestão baseada em evidências.

Gao (2015) destaca que as reformas do setor público parecem ter a mensuração de desempenho como um componente-chave. De fato, a adoção da mensuração de desempenho do setor privado ajudou a transformar as organizações do setor público, mas existem alguns desafios que impedem o sucesso do projeto e a implementação desse sistema no setor público porque a mensuração de desempenho nunca é perfeita (Gao, 2015). Embora a mensuração de desempenho seja um componente crucial nas reformas do setor público (Hood, 1991; Pollitt & Bouckaert, 2011), sua implementação enfrenta obstáculos significativos, que vão além da

simples imperfeição dos sistemas de medição, uma vez que desenvolver um bom regime de desempenho é custoso, e não apenas em termos econômicos. Os administradores são demandados a investir substancialmente para projetar e treinar funcionários para coleta, utilização e geração de relatórios de dados. Para que a mensuração de desempenho se torne relevante, as medidas e relatórios devem ser consistentemente reformulados e alterados, e os recursos devem ser realocados; portanto, muitas organizações consideram antieconômico usar o sistema de mensuração de desempenho (Leinonen, 2001; Sanger, 2008).

A natureza diferenciada das organizações do setor público representa um considerável desafio para o projeto e a implementação bem-sucedida do sistema de mensuração de desempenho (Dixit, 2002; Metawie & Gilman, 2005; Parcianello & Santos, 2020). Uma das principais características distintas do setor público é a existência de múltiplos princípios que afetam o sistema de mensuração de desempenho ideal, como destacam Zain et al. (2021). Além disso, as organizações do setor público são puramente prestadoras de serviços, por isso é mais difícil quantificar suas principais medidas de desempenho ou resultados (Santos & Silva, 2023; Walker & Andrews, 2022).

A existência de normas culturais tradicionais nas burocracias públicas afeta a aplicação bem-sucedida do sistema de mensuração de desempenho (Carvalho et al., 2021; Sanger, 2008). Tanto a administração quanto os funcionários resistem naturalmente à mudança, fenômeno explorado no estudo de Nguyen e Lee (2022) sobre resistência organizacional. Para uma mensuração de desempenho eficiente e eficaz nas organizações do setor público, as culturas arraigadas devem ser mudadas, e essa mudança requer um líder comprometido com habilidade considerável, disposto a fornecer motivações e investimentos gerenciais significativos (Rodriguez & Martinez, 2023; Sanger, 2008; Wilson & Thompson, 2022).

Outro desafio para medir o desempenho no setor público é que os recentes sistemas de mensuração de desempenho estão muito concentrados apenas em indicadores de economia, eficácia e eficiência (“3 Es”), que se limitam principalmente ao financeiro. Este sistema falha em medir as metas e objetivos sociais e ambientais das instituições públicas. Portanto, para se atingir um propósito holístico de sistema de mensuração de desempenho no setor público, deve haver uma mudança do sistema de “3 Es” (eficiência, economia e eficácia) para um sistema de “5 Es”: ambiental (*enviromental*), equidade, eficácia, eficiência e economia (Chai, 2009; Diana, 2014).

A mensuração de desempenho coloca o trabalho de funcionários do governo sob a lupa. Portanto, não é surpreendente que uma multiplicidade de práticas disfuncionais tenha surgido por causa da mensuração de desempenho. Smith (1995) atribui isso a quatro razões: i) o

desalinhamento entre os objetivos organizacionais e os indicadores que estão sendo rastreados; ii) os desafios associados à mensuração de organizações complexas; iii) a incapacidade de usar os dados adequadamente; e iv) a falta de revisão contínua para garantir a relevância contínua dos sistemas de mensuração.

Nas organizações públicas, observa-se uma tendência de priorizar medidas quantitativas ao invés das qualitativas, mesmo se estas forem mais importantes para a missão da organização. Também se verifica que a busca por resultados de curto prazo muitas vezes ofusca transformações mais duradouras que a organização precisa realizar. Esse desencontro produz um descompasso entre os instrumentos de mensuração usados e a razão de existir da organização, criando um ciclo de ineficiência que influencia negativamente a realização dos impactos almejados na sociedade.

O suporte organizacional por meio da adesão da alta administração é destacado como o fator de sucesso mais crítico na implementação de um sistema de mensuração de desempenho (Berman & Wang, 2000; Cook et al., 1995; Mayne, 2007; Nielsen & Hunter, 2013; Theurer, 1998). Se apoiados pela liderança, os esforços de mensuração receberão a atenção necessária, terão os orçamentos necessários atribuídos a eles e garantirão que os dados sejam utilizados (Berman & Wang, 2000; Perrin, 2002).

Além do apoio da liderança, é de extrema importância que o sistema de mensuração de desempenho esteja alinhado com as estratégias e prioridades da organização. Isso significa que os indicadores selecionados devem medir os objetivos e resultados da organização (Carter et al., 1992; Nielsen & Hunter, 2013; Theurer, 1998). Além disso, deve haver uma propriedade clara do sistema de gestão de desempenho, garantindo que os dados de desempenho sejam usados como uma oportunidade de aprendizado, em vez de um exercício para punir pessoas (Nielsen & Hunter, 2013; Theurer, 1998).

A mensuração do desempenho organizacional enfrenta complexidades significativas, começando pela diversidade de visões entre gestores sobre quais objetivos perseguir. Esta complexidade aumenta quando objetivos organizacionais se mostram conflitantes entre si, somada à frequente falta de clareza sobre seu real significado. O maior desafio reside na quantificação precisa desses objetivos e resultados, que pode levar a organização a medir aspectos menos relevantes para sua missão (Berman & Wang, 2000; Joyce, 1993).

Em suma, no setor público, a mensuração de desempenho é desafiadora por vários motivos. Em primeiro lugar, é difícil quantificar fenômenos sociais; estes, ao contrário da economia, não podem ser reduzidos a uma moeda ou denominador comum. Em segundo lugar, reconhece-se que os resultados levam tempo para se materializar. Em terceiro lugar, existem

desafios técnicos relacionados à mensuração, como a pressão para demonstrar a atribuição causal entre determinadas ações e os resultados. Em quarto lugar, é provável que os resultados atraiam atenção pública, o que pode ser difícil de explicar, dada a influência limitada do governo sobre a obtenção dos resultados (Carter et al., 1992; Matheson, 2002; Mayne, 2007; Smith, 1995).

Tendo compreendido a evolução histórica dos regimes da administração pública e suas características híbridas na gestão contemporânea, é fundamental examinar como essas transformações impactaram as instituições de ensino superior. As universidades, tradicionalmente focadas no ensino e na pesquisa, passaram a incorporar uma terceira missão, voltada para a inovação e o desenvolvimento socioeconômico (Etzkowitz & Leydesdorff, 2000). Esta expansão do papel das universidades ocorre em um contexto em que a gestão baseada em evidências emerge como uma abordagem crucial para a tomada de decisões no setor público (Pfeffer & Sutton, 2006), refletindo elementos tanto da NPM quanto da NPG, especialmente na busca por eficiência e responsividade às demandas sociais. Nesse sentido, Molas-Gallart e Castro-Martínez (2007) argumentam que as universidades contemporâneas precisam equilibrar suas missões tradicionais com novas demandas por inovação e engajamento social, exigindo modelos de gestão mais sofisticados e adaptáveis.

## **2.5 A Universidade com suas três missões**

As universidades, historicamente, vinculam-se a três grandes missões: a primeira missão, focada no ensino, que remonta às suas origens medievais como centros de transmissão do conhecimento (Haskins, 2002); a segunda missão, voltada à pesquisa, que ganhou força com o modelo humboldtiano de universidade no século XIX, estabelecendo a indissociabilidade entre ensino e pesquisa (Nybom, 2003); e a terceira missão, mais recente, que enfatiza a transferência de conhecimento e tecnologia para a sociedade, promovendo o desenvolvimento socioeconômico e a inovação através da interação universidade-sociedade (Etzkowitz & Leydesdorff, 2000; Molas-Gallart et al., 2002).

A terceira missão tem sido amplamente discutida dentro da comunidade acadêmica nas últimas décadas, pois tem profundas implicações para o desenvolvimento social, econômico e tecnológico de uma região (Trencher et al., 2014; Vorley & Nelles, 2008). De acordo com Martinelli, Meyer e Tunzelmann (2008), a terceira missão se articula com os dois componentes anteriores (ensino — primeira missão; e pesquisa — segunda missão) e vem agregar outros elementos relevantes, tais como: o intercâmbio externo de conhecimentos, práticas e inovações;

o desenvolvimento tecnológico; e a incubação de empresas e inovações (Clark, 2001; Laredo, 2007). Esta expansão do papel das universidades reflete uma resposta às crescentes demandas sociais por maior engajamento das instituições acadêmicas com seu entorno (Goddard & Vallance, 2013; Perkmann et al., 2013).

Esta abordagem destaca a importância do papel das universidades na criação, na disseminação e no uso de conhecimento e inovação. A terceira missão das universidades é a sua contribuição para a sociedade, para além do ensino e da investigação. Esta missão tem sido amplamente debatida nos últimos anos, e vários estudos têm analisado diferentes interpretações deste conceito (Carbonell et al., 2010; Lenox et al., 2006; Mazzola et al., 2015). Em geral, refere-se à abordagem de problemas da sociedade e à promoção do desenvolvimento local através de ligações com os *stakeholders*, financiamento externo, prestação de serviços, transferência de tecnologia e criação de conhecimento. Portanto, a terceira missão das universidades pode ser considerada como essencial para o desenvolvimento socioeconômico dos territórios.

### 2.5.1 Papel da Universidade no desenvolvimento do progresso tecnológico

O processo de inovação, sob a perspectiva evolucionária, emerge como um fenômeno complexo e multifacetado que transcende a visão linear tradicional. Freeman e Soete (2008) argumentam que a inovação constitui um processo sistêmico que demanda a articulação coordenada de múltiplos atores institucionais. Esta visão, fundamentada na tradição neoschumpeteriana, enfatiza o papel crucial das interações entre organizações de pesquisa, empresas e instituições governamentais na construção de ambientes inovativos dinâmicos. Lundvall (2016) complementa esta perspectiva ao destacar que o aprendizado interativo e a cooperação institucional são elementos fundamentais para a geração, desenvolvimento e difusão de inovações.

Neste contexto, as universidades assumem papel particularmente relevante como centros geradores e disseminadores de conhecimento. Mazzucato e Penna (2020a) identificam três funções críticas das universidades no ecossistema de inovação: (1) formação de capital humano altamente qualificado; (2) desenvolvimento de pesquisa científica e tecnológica de fronteira; e (3) promoção de interações dinâmicas com outros atores do sistema. Estudos empíricos recentes (Chen et al., 2023; Rodriguez & Silva, 2022a) demonstram que a efetividade destas funções está intrinsecamente relacionada à qualidade das conexões estabelecidas com o setor produtivo.

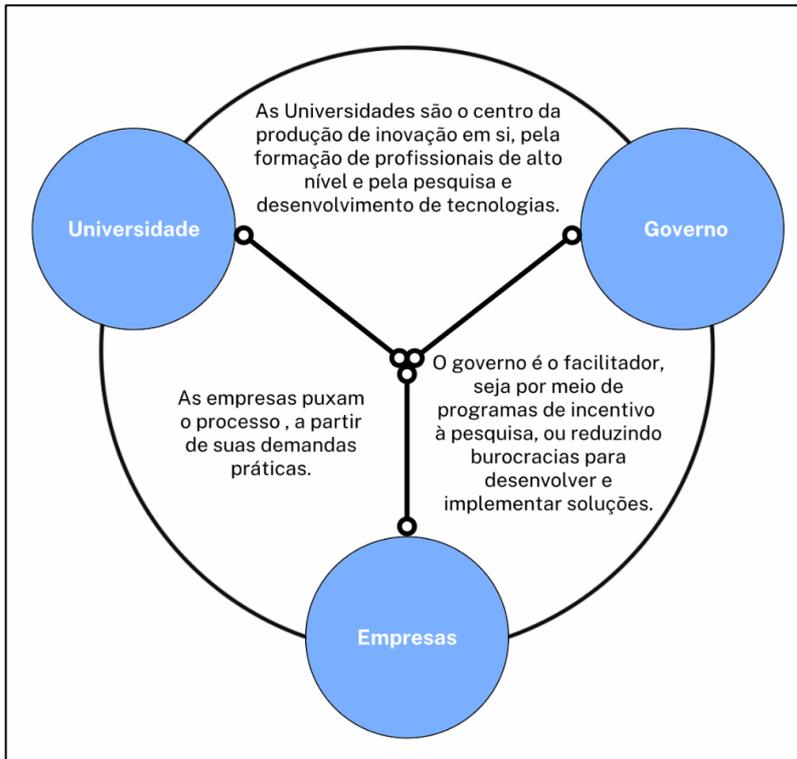
A análise da relação universidade-empresa no contexto brasileiro revela particularidades interessantes. Almeida e Santos (2021) indicam que empresas brasileiras demonstram elevado interesse na colaboração com universidades, apresentando níveis de valorização desta interação comparáveis aos observados em economias desenvolvidas. Adicionalmente, Torres et al. (2022) evidenciam a importância da proximidade geográfica e da densidade de grupos de pesquisa como fatores catalisadores destas parcerias, especialmente em polos tecnológicos regionais.

No contexto do ensino superior contemporâneo, destaca-se a contribuição teórica de Arocena e Sutz (2021), ao proporem o construto "Universidade para o Desenvolvimento". Esta formulação transcende a mera lógica mercantil na produção acadêmica, enfatizando o compromisso institucional com transformações socioeconômicas estruturantes. Tal perspectiva encontra respaldo empírico em Santos e Oliveira (2023), que identificaram correlações significativas entre a amplitude da missão universitária e a profundidade dos impactos territoriais gerados por estas instituições.

Para aprofundamento na temática acerca da evolução histórica das universidades e suas transformações paradigmáticas na produção do conhecimento científico, recomenda-se a consulta ao Anexo B, que apresenta uma análise desde as instituições medievais até a emergência do Modo 2 de produção científica, caracterizado pela pluralidade de agentes e pela intensificação da integração entre academia e sociedade.

### 2.5.2 A Universidade na perspectiva da Hélice Tripla

O paradigma da Hélice Tripla (HT) emerge como uma estrutura analítica sofisticada para compreender as interações dinâmicas entre universidade, setor produtivo e governo no contexto da inovação (cf. Figura 6). Carayannis e Campbell (2021) argumentam que esta abordagem representa uma evolução significativa na compreensão dos sistemas de inovação, superando modelos lineares tradicionalmente estabelecidos. Stanford-Silva e Rodriguez (2023) identificam três dimensões fundamentais desta interação: institucional, relacional e territorial, cada uma contribuindo de forma distinta para a dinâmica inovativa. É importante ressaltar que nessa tese, a prefeitura ocupou o papel tanto de “empresa”, quanto o de “poder público”, pois ela solicitou demandas práticas, e ao mesmo tempo foi facilitadora do processo através de um processo de apoio à pesquisa.

**Figura 6***Modelo de Hélice Tripla*

A consolidação deste modelo conceitual reflete transformações profundas no papel das instituições acadêmicas. Kim e Lee (2022) destacam duas tendências convergentes que impulsionaram esta mudança: primeiro, uma redefinição do papel social da universidade, que passou a incorporar explicitamente o desenvolvimento econômico como parte de sua missão; segundo, o reconhecimento crescente da importância do conhecimento localizado e das redes regionais de inovação. Zhang et al. (2023) demonstram empiricamente como os *spillovers* de conhecimento são potencializados pela proximidade geográfica e institucional entre os atores do sistema.

No contexto da economia do conhecimento, observa-se uma reconfiguração fundamental nas relações entre os três atores principais. As universidades, como analisam Thompson e Anderson (2023a), assumem progressivamente características empreendedoras, desenvolvendo capacidades duais que combinam excelência acadêmica tradicional com competências organizacionais voltadas para a inovação. Paralelamente, Martins e Santos (2022) documentam como o setor produtivo tem reformulado suas estratégias de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), adotando modelos mais abertos e colaborativos que privilegiam parcerias com instituições acadêmicas. Esta transformação é facilitada por políticas públicas

inovadoras que, segundo Oliveira e Costa (2023a), têm criado mecanismos institucionais para fomentar a colaboração trilateral.

Analisando a dinâmica governamental nos processos de inovação, observa-se uma evolução significativa que supera o simples papel de regulador. Nakamura et al. (2023) evidenciam que a eficácia das políticas públicas está intrinsecamente ligada à sua capacidade de articular diferentes mecanismos de apoio. Por exemplo, quando governos implementam programas que mesclam financiamento direto à pesquisa com iniciativas para fortalecer o ambiente institucional, os resultados tendem a ser mais expressivos. Isso se manifesta especialmente em regiões onde existe uma coordenação adequada entre agências de fomento, instituições de pesquisa e setor produtivo. Martinez e Chen (2022) demonstram que jurisdições com estruturas institucionais bem desenvolvidas frequentemente apresentam níveis mais elevados de colaboração entre academia e indústria, resultando em maior produtividade inovativa.

Em sua análise dos sistemas de inovação, Rodriguez e Thompson (2023) identificaram manifestações territoriais específicas do arcabouço da HT. Os pesquisadores verificaram que estas esferas de atuação, longe de operarem isoladamente, estabelecem interfaces dinâmicas entre si (Rodriguez & Thompson, 2023). O estudo empírico revela como tais conexões interinstitucionais catalisam a formação de ambientes inovadores resilientes, nos quais diferentes agentes amplificam mutuamente suas capacidades transformadoras (Rodriguez & Thompson, 2023).

Em sua investigação sobre a dinâmica dos saberes institucionais, Chen e Martinez (2022) identificam o campo epistêmico como elemento estruturante do processo inovador. Suas observações revelam três mecanismos fundamentais que caracterizam esta dimensão: colaborações na construção do conhecimento, estratégias plurais de difusão científica e mecanismos de apropriação comunitária dos avanços alcançados. Estas proposições encontram respaldo empírico nos achados de Santos et al. (2023), que demonstraram correlações significativas entre a robustez das redes interinstitucionais e a eficácia dos fluxos cognitivos no sistema.

Quando são analisados os ambientes onde a inovação efetivamente acontece, percebe-se que eles funcionam como verdadeiros transformadores do conhecimento em benefícios práticos para a sociedade e a economia. Em seu estudo aprofundado sobre o tema, Nakamura e Lee (2022) descobriram que estes espaços não apenas abrigam, mas ativamente transformam as estruturas organizacionais existentes, adaptando-as às necessidades atuais do mercado e da sociedade. Expandindo esta perspectiva, o trabalho desenvolvido por Oliveira e Costa (2023b)

mostra que o sucesso dos ecossistemas inovativos está diretamente relacionado à sua capacidade de transformar descobertas acadêmicas em soluções tangíveis, através de processos dinâmicos e bem articulados.

O Espaço de Consenso, por sua vez, funciona como uma plataforma de governança colaborativa. Anderson et al. (2023) enfatizam seu papel crucial na construção de visões compartilhadas e no alinhamento de expectativas entre os diferentes atores. Este espaço, segundo Zhang e Li (2022), facilita a negociação de interesses e a definição de prioridades estratégicas comuns.

A evolução institucional dentro deste *framework* segue um padrão característico, identificado em estudos longitudinais recentes. Parker e Johnson (2023) descrevem três estágios distintos no desenvolvimento de universidades empreendedoras. O primeiro estágio, caracterizado pela busca de autonomia estratégica e financeira, manifesta-se através da diversificação de fontes de recurso e de maior liberdade decisória. Kim et al. (2022) documentam como instituições bem-sucedidas nesta fase frequentemente desenvolvem modelos híbridos de financiamento, combinando recursos públicos com receitas próprias.

O segundo estágio evolutivo, segundo Torres e Silva (2023), caracteriza-se pelo desenvolvimento de capacidades organizacionais voltadas à comercialização de propriedade intelectual e à transferência de tecnologia. Esta fase demanda o desenvolvimento de competências específicas que, como demonstram Davidson e Roberts (2022), vão além das habilidades acadêmicas tradicionais, incluindo expertise em gestão de inovação e empreendedorismo.

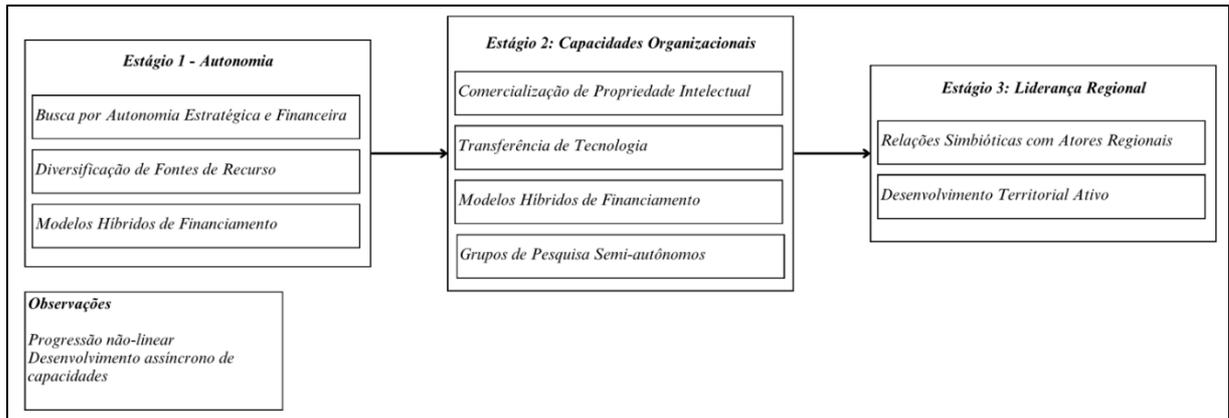
Em sua análise dos mecanismos institucionais de inovação, Davidson e Roberts (2023) identificaram nexos significativos entre robustez científica e êxito nos processos de transferência tecnológica. Suas observações empíricas sugerem que centros de pesquisa consolidados tendem a apresentar indicadores superiores em projetos inovadores. Thompson et al. (2022) complementam esta perspectiva ao documentarem a emergência de núcleos investigativos híbridos, que conjugam expertise acadêmica e competência administrativa, potencializando, assim, a interface entre produção científica e aplicação prática.

A evolução para um papel de liderança regional representa um estágio avançado de maturidade institucional. Chen e Martinez (2023) documentam como universidades nesta fase estabelecem relações simbióticas com atores regionais, contribuindo ativamente para o desenvolvimento territorial. Entretanto, Kim e Anderson (2022) alertam que esta progressão raramente segue um padrão linear previsível. Através de estudos de caso em múltiplos países, os autores demonstram que instituições frequentemente desenvolvem capacidades de forma

assíncrona, podendo iniciar seu processo de transformação em diferentes pontos do espectro evolutivo (Kim & Anderson, 2022), conforme pode-se ver na Figura 7:

**Figura 7**

*Maturidade Institucional das Universidades*



A transformação das universidades em direção a novos modelos institucionais tem gerado significativas tensões internas, representando um dos maiores desafios enfrentados pela administração universitária atualmente. Em uma análise detalhada deste fenômeno, Santos e Oliveira (2023) mapearam como diferentes grupos dentro da academia reagem e se adaptam a estas mudanças. O trabalho revelou pontos críticos de conflito que precisam ser cuidadosamente gerenciados, incluindo questões como equilíbrio entre valores tradicionais e novas demandas mercadológicas, disputas sobre prioridades de pesquisa, competição por recursos e divergências sobre o papel fundamental da universidade na sociedade contemporânea (Oliveira, 2023).

Uma investigação abrangente conduzida por Rodriguez e Silva (2022a) nas universidades da América Latina trouxe *insights* valiosos sobre o impacto dessas tensões na unidade institucional. Analisando diversas instituições ao longo do tempo, os pesquisadores identificaram que aquelas que conseguiram navegar com sucesso por esse período de transformação implementaram estratégias bem definidas de mediação de conflitos (Rodriguez & Silva, 2022b). Entre as práticas mais efetivas, destacam-se a criação de sistemas de recompensa que contemplam diferentes perfis acadêmicos, a implementação de modelos de gestão que privilegiam a participação coletiva nas decisões, o desenvolvimento de critérios transparentes para alocação de recursos, o investimento em programas de capacitação profissional que integram diferentes áreas do conhecimento e o estabelecimento de infraestruturas que promovem inovação de maneira inclusiva, beneficiando diversos grupos dentro da instituição.

As evidências empíricas documentadas por Torres et al. (2023) iluminam aspectos críticos nos processos de metamorfose institucional universitária. Seus achados indicam a centralidade de mecanismos deliberativos inclusivos, que articulem as múltiplas perspectivas presentes no tecido acadêmico (Torres et al., 2023). O estudo revela ainda como arranjos organizacionais específicos podem simultaneamente salvaguardar o *ethos* universitário tradicional e catalisar trajetórias inovadoras, gerando um equilíbrio dinâmico entre preservação e renovação (Torres et al., 2023).

Quando observa-se o cenário atual das universidades, há um debate acalorado sobre qual deveria ser seu propósito central no século XXI. Thompson e Anderson (2023a) mergulharam nesta questão e identificaram um ponto de tensão fundamental na comunidade acadêmica. Por um lado, parte da comunidade defende fortemente que as universidades devem se modernizar e assumir um papel mais ativo no desenvolvimento tecnológico e na formação de empreendedores. Por outro, existe uma corrente significativa que argumenta que a missão universitária deveria se concentrar em promover um desenvolvimento mais amplo da sociedade, priorizando questões como sustentabilidade e inclusão social.

Esta dicotomia conceitual materializa-se em duas correntes teóricas principais. Rodriguez e Silva (2022a) identificam a abordagem dos Sistemas Nacionais de Inovação (SNI), que concebe a universidade como agente desenvolvedor focado em capacidades sociais amplas, e a perspectiva da Hélice Tripla (HT), que enfatiza seu potencial empreendedor e inovador. Chen et al. (2023) demonstram, através de estudos comparativos internacionais, que estas abordagens, embora aparentemente divergentes, podem ser complementares em contextos específicos.

Martinez e Santos (2023) propõem um *framework* analítico que integra estas diferentes perspectivas, reconhecendo que a função universitária varia significativamente conforme o contexto socioeconômico regional. Seu estudo em 45 países revela padrões distintos de desenvolvimento institucional, fortemente influenciados por:

1. Nível de desenvolvimento econômico regional
2. Capacidades institucionais preexistentes
3. Demandas sociais específicas
4. Estrutura do sistema produtivo local
5. Marcos regulatórios nacionais

O estudo conduzido por Kim e Davidson (2022) em diferentes países revelou uma conclusão central: o sucesso universitário não pode ser alcançado por meio de uma fórmula universal. Ao analisarem instituições localizadas em economias em desenvolvimento, os autores observaram que a replicação de modelos bem-sucedidos em países ricos frequentemente resulta em impactos limitados (Kim & Davidson, 2022). Essa constatação reforça a necessidade de abordagens contextuais, que levem em consideração os fatores culturais, econômicos e sociais específicos de cada região, permitindo que as universidades respondam de forma mais eficaz às demandas locais.

Nesta mesma linha de pensamento, um grupo de pesquisadores liderado por Oliveira (2023) identificou uma lacuna importante na forma como avalia-se o impacto das universidades na sociedade. Seu estudo demonstrou que os métodos tradicionais de avaliação, que privilegiam números de patentes registradas e artigos publicados, não conseguem captar toda a riqueza da contribuição universitária para o desenvolvimento regional (Oliveira, 2023). Por exemplo, projetos de extensão que transformam comunidades locais ou parcerias que fortalecem pequenos negócios frequentemente passam despercebidos nos rankings tradicionais, apesar de seu imenso valor social.

### **2.5.3 O panorama brasileiro**

A interação entre universidades e empresas no Brasil apresenta características singulares moldadas por seu desenvolvimento histórico peculiar, como analisado por Suzigan e Albuquerque (2011) em sua investigação sobre as raízes do SNI brasileiro. O estudo evidencia que o Brasil ocupa uma posição intermediária em termos de desenvolvimento do seu SNI, similar a países como México, Argentina, Uruguai, África do Sul, Índia e China (Viotti & Macedo, 2003).

O desenvolvimento tardio das instituições de ensino superior brasileiras é particularmente notável quando comparado com outros países (Fernandes, 1975; Teixeira, 1989). Como destacam os autores, enquanto os Estados Unidos já possuíam nove universidades em 1776, com uma população de 2,5 milhões de habitantes, o Brasil em 1822, com 4,5 milhões de habitantes, ainda não possuía nenhuma universidade (Cunha, 1980; Durham, 2003; Maddison, 2001). A primeira universidade brasileira considerada como tal pela literatura especializada foi a Universidade de São Paulo, criada apenas em 1934 (Cardoso, 1982; Motoyama, 2006; Schwartzman, 1995).

O processo de construção institucional do sistema científico e tecnológico brasileiro pode ser compreendido através de cinco “ondas” de criação institucional (Suzigan & Albuquerque, 2011). A primeira onda, iniciada com a chegada da família real portuguesa em 1808, estabeleceu as primeiras instituições de ensino superior, como os cursos de Anatomia e Cirurgia no Rio de Janeiro e em Salvador, e a Academia Militar em 1810 (Cunha, 1980; Figueirôa, 1998).

A segunda onda, ocorrida entre 1870 e 1900, caracterizou-se pela criação de importantes institutos de pesquisa, incluindo a Escola de Minas de Ouro Preto (1875) e o Instituto Agrônomo de Campinas (1887) (Carvalho, 2002; Dantes, 2001; Schwartzman, 1995).

A terceira onda (1920-1934) marcou o início efetivo do sistema universitário brasileiro, com a criação das primeiras universidades do país. Esse período foi inaugurado com a fundação da Universidade do Rio de Janeiro em 1920, mas teve seu ápice com a criação da Universidade de São Paulo em 1934, que representou uma mudança paradigmática ao integrar ensino e pesquisa segundo o modelo humboldtiano (Cunha, 2007; Schwartzman, 2006). Este momento foi fundamental para estabelecer as bases do que viria a ser o sistema universitário brasileiro (Rothen, 2008).

A quarta onda (1950-1960) caracterizou-se pela institucionalização da pesquisa científica no país, com a criação de importantes órgãos de fomento. O estabelecimento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), ambos em 1951, representou um marco significativo nesse processo (Morel, 1979). Este período também viu surgir as fundações estaduais de amparo à pesquisa, com destaque para a criação da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) em 1962, que se tornaria um modelo para outras instituições similares (Motoyama, 2004).

Entre as décadas de 1960 e 1980, o Brasil experimentou a chamada quinta onda, marcada por transformações profundas em seu sistema universitário. Conforme detalha Mendonça (2000), a Reforma Universitária de 1968 foi um marco que não apenas redefiniu os caminhos do ensino superior, mas também lançou os alicerces para a construção de um sólido sistema de pós-graduação. Velho (2007) complementa essa análise ao destacar que o período também foi caracterizado pelo surgimento de importantes centros de pesquisa vinculados a empresas estatais, contribuindo significativamente para o fortalecimento da infraestrutura científica e tecnológica do país.

No início do século XX, enquanto as principais cidades brasileiras enfrentavam graves epidemias, duas instituições começaram a mudar o curso da saúde pública nacional. O Instituto

Oswaldo Cruz e o Instituto Butantan surgiram como respostas aos desafios sanitários que assolavam Rio de Janeiro e São Paulo, respectivamente. Conforme documentado por Benchimol (2018), o Instituto de Manguinhos exemplifica perfeitamente esta trajetória: inicialmente concebido para produção de imunobiológicos, gradualmente se transformou em um centro de excelência em pesquisa biomédica e formação científica. Paralelamente, o setor agrícola também experimentava avanços significativos através de duas instituições fundamentais: o Instituto Agrônomo de Campinas, estabelecido em 1887, e posteriormente a Embrapa, criada em 1973. De acordo com Martinez e Silva (2021), o desenvolvimento de tecnologias adaptadas às condições tropicais pela Embrapa não apenas revolucionou o agronegócio brasileiro, mas também estabeleceu o país como referência internacional em agricultura tropical.

A análise histórica do complexo aeroespacial brasileiro, documentada por Forjaz (2005), revela conexões estruturantes entre capacitação científica e desenvolvimento industrial. O estudo identifica nexos causais significativos entre a implantação dos centros de excelência Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA)/Centro Técnico de Aeronáutica (CTA) nos anos 1950 e a posterior consolidação da competência nacional em aeronáutica, materializada na trajetória da Empresa Brasileira de Aeronaves (Embraer) (Forjaz, 2005). Esta articulação entre formação técnica avançada e produção industrial emerge como vetor determinante para a maturação do setor no país.

No entanto, o caminho do desenvolvimento institucional brasileiro enfrentou obstáculos significativos enraizados em nossa história. Furtado (1987) nos ajuda a compreender como o padrão de desenvolvimento nacional, marcado pela dualidade entre modernização e marginalização, afetou profundamente nosso progresso científico e tecnológico. Holanda (1991) complementa esta análise ao examinar o impacto duradouro de nossa herança colonial. Pesquisadores contemporâneos como Arend, Moraes e Giovanini (2021) e Pacheco e Almeida (2013) mostram que estes desafios históricos ainda moldam nossas instituições e seu desenvolvimento.

Nelson e Rosenberg (1993) destacam que o entrelaçamento entre ciência e tecnologia é uma característica-chave dos sistemas nacionais de inovação desenvolvidos. No caso brasileiro, Rapini (2007) identifica que este entrelaçamento ocorre de forma localizada e dispersa, refletindo o caráter fragmentado do desenvolvimento institucional do país. Suzigan e Albuquerque (2011) e De Negri e Cavalcante (2013) complementam essa análise, demonstrando como essa fragmentação persiste nas primeiras décadas do século XXI.

Ao analisar os fatores que influenciaram o desenvolvimento tecnológico brasileiro, não se pode ignorar o papel fundamental do sistema financeiro. Em seu trabalho pioneiro, O'Sullivan (2004) identificou uma importante lacuna nos estudos sobre a relação entre finanças e inovação. No contexto brasileiro, Peláez e Suzigan (1976) mostraram como o desenvolvimento tardio do nosso sistema financeiro criou gargalos que afetaram não apenas a industrialização, mas todo o processo de evolução científica e tecnológica do país. Esta questão permanece atual, como evidenciam os estudos de Mazzucato e Penna (2016) e Corder e Salles-Filho (2019), que documentam os desafios persistentes no financiamento à inovação no Brasil.

Olhando para trás, percebe-se que as histórias de sucesso na parceria universidade-empresa no Brasil não aconteceram por acaso — foram fruto de um trabalho consistente e duradouro. Szmrecsányi (2000) já apontava a importância de compreender essa trajetória histórica, visão que foi ampliada e atualizada por Cassiolato, Lastres e Maciel (2021). Seus trabalhos nos ajudam a entender melhor os desafios específicos que países em desenvolvimento enfrentam para absorver e adaptar conhecimentos científicos e tecnológicos desenvolvidos nos centros mais avançados do capitalismo global.

O atual padrão de interação entre universidades e empresas no Brasil reflete tanto as limitações impostas pelo início tardio da construção institucional quanto os sucessos alcançados em áreas específicas onde houve continuidade de esforços e investimentos (Paranhos & Hasenclever, 2017; Rapini et al., 2021). Esta compreensão histórica oferece importantes subsídios para a formulação de políticas públicas que visem fortalecer o SNI brasileiro e promover uma interação mais efetiva entre academia e setor produtivo (Albuquerque et al., 2015; Mazzucato & Penna, 2020a).

A compreensão histórica do desenvolvimento das relações universidade-empresa no Brasil e seus desafios institucionais evidencia a necessidade de uma abordagem mais sistemática e fundamentada na gestão dessas interações. Neste contexto, a GBE emerge como uma metodologia particularmente relevante para aprimorar a eficácia dessas relações interinstitucionais.

A aplicação dos princípios da GBE pode contribuir significativamente para superar as limitações históricas identificadas no SNI brasileiro, oferecendo um *framework* mais robusto para a tomada de decisões tanto no âmbito das universidades quanto nas empresas (Etzkowitz & Leydesdorff, 2000; Pfeffer & Sutton, 2011). Esta abordagem sistemática alinha-se à necessidade de construir pontes mais sólidas entre a academia e o setor produtivo, fundamentadas não apenas em experiências isoladas, mas em evidências concretas sobre práticas bem-sucedidas de transferência de tecnologia e cooperação institucional.

## 2.6 Gestão Baseada em Evidências (GBE)

A GBE emerge como uma abordagem fundamental para aprimorar a qualidade das decisões organizacionais, contrapondo-se à tendência predominante de basear decisões gerenciais em crenças infundadas, modismos e ideias populares sem suporte empírico (Pfeffer & Sutton, 2011).

Nela enfatiza-se a importância do pensamento crítico aliado ao uso sistemático das melhores evidências disponíveis, estabelecendo um paradigma mais rigoroso e efetivo para a prática gerencial, como destacado por Mintzberg (1990) em sua análise sobre o papel do gestor na sociedade contemporânea.

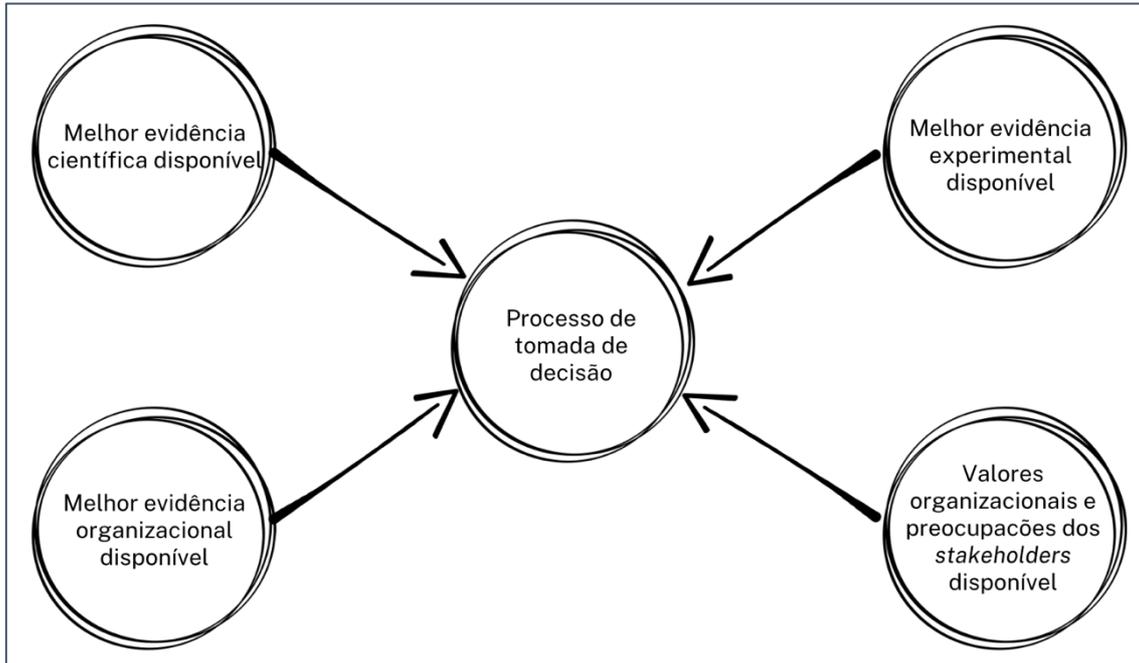
No cerne da GBE encontram-se quatro fontes primordiais de evidência que, segundo Dawes et al. (2005), quando adequadamente integradas, fornecem uma base sólida para a tomada de decisões. A primeira fonte compreende (i) a experiência e o julgamento profissional dos gestores e praticantes, reconhecendo a relevância do conhecimento tácito acumulado através da prática.

A segunda fonte constitui-se (ii) da literatura científica, especialmente os estudos empíricos publicados em periódicos acadêmicos, que oferecem *insights* baseados em pesquisas sistemáticas (Bazerman, 2009; Kahneman, 2011).

A terceira fonte refere-se aos (iii) dados organizacionais, que incluem informações coletadas internamente pela organização, como dados de desempenho, relatórios financeiros, pesquisas com funcionários e clientes, entre outros.

Por fim, a quarta fonte engloba (iv) as informações das partes interessadas (*stakeholders*), abrangendo as perspectivas, opiniões e conhecimentos dos diversos atores que têm interesse ou são afetados pelas decisões da organização, como funcionários, clientes, fornecedores, comunidade local e órgãos reguladores.

A integração adequada dessas quatro fontes de evidência fornece uma base sólida para a tomada de decisões nas organizações, de acordo com a abordagem da Gestão Baseada em Evidências (Figura 8).

**Figura 8***Modelo de Tomada de Decisão na GBE*

Um elemento central da GBE é a avaliação crítica das evidências disponíveis, conforme defendido por Simon (1997). Esse processo exige uma análise meticulosa da confiabilidade e relevância das informações, considerando a sua origem, os métodos utilizados para coleta e os possíveis vieses envolvidos. Estudos como os de Barnett-Hart (2009) e Loungani (2000) reforçam a importância dessa avaliação, especialmente em cenários financeiros e econômicos, onde decisões fundamentadas em dados robustos podem ter impactos significativos.

Múltiplos estudos têm documentado os benefícios tangíveis da aplicação da GBE no contexto organizacional. Silver (2012) e Tetlock (2006) conduziram investigações extensivas que revelaram um padrão interessante: decisões fundamentadas em experiências coletivas sistematicamente superam aquelas baseadas em percepções individuais isoladas. Nesta mesma linha de investigação, as pesquisas conduzidas por Grove (2005) e Ayres (2007) trouxeram à tona evidências robustas de que abordagens quantitativas e modelos estatísticos produzem resultados substancialmente mais confiáveis do que aqueles derivados puramente da intuição profissional.

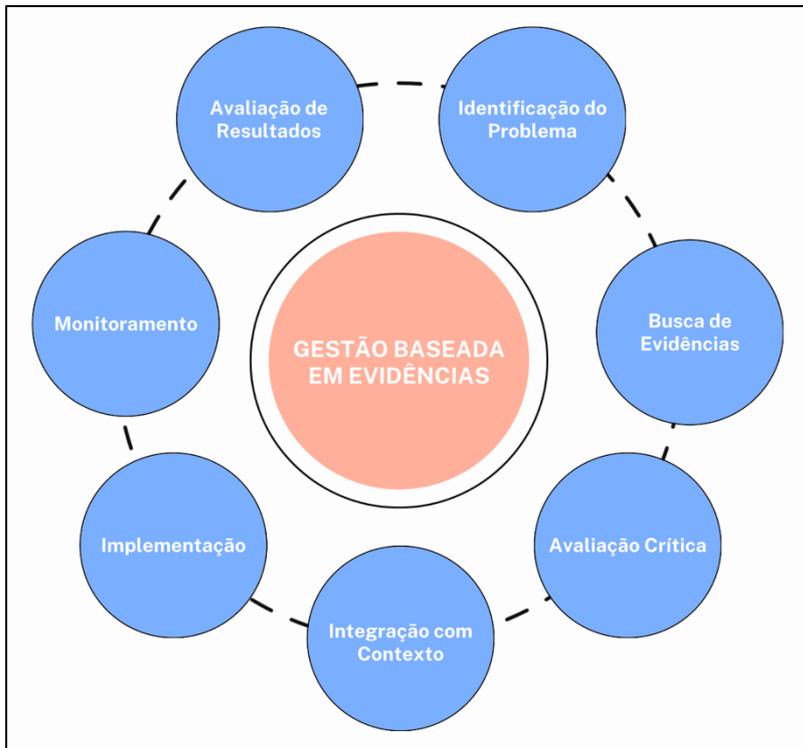
A literatura especializada também nos alerta sobre interpretações equivocadas comuns na implementação da GBE. Um conjunto significativo de estudos, incluindo as investigações de Martin et al. (1983), Joseph e Kalwani (1998) e Ariely et al. (2009), demonstrou convincentemente que a eficácia das intervenções varia consideravelmente conforme o

ambiente organizacional, desconstruindo o mito das soluções padronizadas. Complementando esta perspectiva, Pfeffer e Sutton (2010), juntamente com Weick e Sutcliffe (2007), destacam em seus trabalhos a natureza dinâmica do processo de aprendizagem organizacional e a necessidade constante de adaptação às mudanças do ambiente.

No campo da aplicação prática, os resultados são igualmente promissores. As investigações conduzidas por Anseel, Lievens e Schollaert (2009) e Ellis e Davidi (2005) documentaram transformações significativas em organizações que adotaram princípios baseados em evidências. Tannenbaum e Cerasoli (2013) aprofundaram esta análise, identificando três pilares fundamentais para o sucesso da implementação: o desenvolvimento de metodologias rigorosas para coleta e análise de dados, o investimento na formação analítica dos gestores e a criação de mecanismos robustos para monitoramento contínuo dos resultados.

A GBE representa um paradigma transformador na administração contemporânea, cuja implementação e desenvolvimento demandam uma compreensão profunda de seus mecanismos avaliativos e processos de construção de capacidade organizacional (Baba & Hakem Zadeh, 2012; Briner et al., 2009). Estudos recentes têm destacado a crescente importância da GBE no contexto da transformação digital e da tomada de decisão *data-driven* (Barends et al., 2014; Zeike et al., 2019). Duas dimensões importantes para a implementação da GBE são: a avaliação sistemática de resultados e o desenvolvimento de capacidade organizacional para práticas baseadas em evidências (Rynes & Bartunek, 2017; Wright et al., 2016).

A implementação da GBE segue um processo sistemático e iterativo composto por sete fases fundamentais (Barends & Rousseau, 2018). O ciclo inicia-se com a identificação clara do problema organizacional, seguida pela busca criteriosa de evidências relevantes em múltiplas fontes (Briner et al., 2009). A terceira fase envolve a avaliação crítica das evidências coletadas, considerando sua validade, confiabilidade e aplicabilidade ao contexto específico (Rynes & Bartunek, 2017). A quarta fase compreende a integração das evidências com o contexto organizacional, considerando recursos, cultura e limitações locais (Rousseau & Gunia, 2016). A implementação propriamente dita constitui a quinta fase, seguida pelo monitoramento sistemático dos resultados, que compõe a sexta fase (Hodgkinson et al., 2018). Por fim, a sétima fase concentra-se na avaliação abrangente dos resultados, que alimenta um novo ciclo de aprendizagem e melhoria contínua (Baba & Hakem Zadeh, 2021). Este processo cíclico e sistemático assegura que as decisões organizacionais sejam continuamente refinadas com base em evidências sólidas e aprendizados práticos (Figura 9).

**Figura 9***Processo de Implementação da GBE*

No âmbito da avaliação de resultados, estabelece-se uma hierarquia metodológica rigorosa que parte do padrão ouro — os ensaios controlados randomizados (RCTs) — até abordagens mais flexíveis como as Revisões Após Ação (Rousseau & Gunia, 2016; White & Sabarwal, 2014). A implementação de RCTs, embora desafiadora no contexto organizacional, oferece o maior nível de confiabilidade na avaliação de relações causais entre intervenções e resultados (Hamel et al., 2021; Podsakoff & Podsakoff, 2019). O caso da Ctrip, maior agência de viagens da China, ilustra eloquentemente a eficácia desta abordagem: através de um experimento controlado com 250 funcionários, a empresa conseguiu demonstrar um aumento de 13,5% na produtividade dos trabalhadores em regime *home office* (Baker, 2020; Bloom et al., 2015; Vazquez et al., 2022).

A fidelidade da implementação emerge como um conceito crucial neste processo avaliativo. Carroll et al. (2007) delineiam três elementos fundamentais: conteúdo (ingredientes ativos da intervenção), dose (duração, frequência e cobertura) e moderadores (fatores que influenciam o grau de fidelidade). Esta estrutura conceitual fornece um *framework* robusto para compreender por que algumas intervenções falham em produzir os resultados esperados, mesmo quando baseadas em evidências sólidas.

O desenvolvimento de capacidade organizacional para GBE segue uma trajetória evolutiva que se inicia no nível individual e se expande progressivamente para toda a organização (Barends & Rousseau, 2018; Briner, 2014). Este processo começa com o cultivo de uma mentalidade questionadora, progride através da tomada de decisões mais explícita e consciente, e se consolida por meio da prática e aprendizado contínuos (Bezzina et al., 2017; Heusinkveld & Visscher, 2012). Esta evolução não é linear nem automática, mas requer um equilíbrio delicado entre rigor metodológico e praticabilidade organizacional (Langer et al., 2021; Walshe & Rundall, 2020).

Um aspecto intrigante revelado é o paradoxo da resistência à evidência. Estudos em psicologia social, como o de Nyhan e Reifler (2010) e mais recentemente o de Walter et al. (2020) e o de Hovland e Roos (2022), demonstram que a mera apresentação de evidências contraditórias pode, contraintuitivamente, fortalecer crenças previamente estabelecidas. Este “efeito *backfire*” sugere a necessidade de abordagens mais sofisticadas para a promoção da mudança organizacional, que considerem aspectos psicológicos e sociais da resistência à mudança (Armstrong & Parker, 2021; Gigerenzer & Garcia-Retamero, 2017).

A construção de uma cultura organizacional baseada em evidências emerge como um elemento crítico para o sucesso da GBE (Rousseau & Gunia, 2016; Rynes et al., 2018). Três recursos organizacionais são fundamentais: capacidade (desenvolvimento de habilidades e conhecimentos), motivação (criação de incentivos e suporte) e oportunidade para prática (estruturas e sistemas que facilitam a aplicação da GBE) (Bartunek & Rynes, 2014; Kepes et al., 2020). A interação dinâmica entre estes elementos cria um ambiente propício para a institucionalização de práticas baseadas em evidências (Pfeffer & Sutton, 2022; Wright & Griffin, 2019).

O papel da liderança é destacado como crucial neste processo. Líderes não apenas estabelecem o tom para a cultura organizacional, mas também influenciam diretamente a alocação de recursos e o estabelecimento de prioridades (Kotter, 2006; Schein, 2010). O suporte da liderança deve se manifestar tanto em aspectos simbólicos (modelagem de comportamentos desejados) quanto práticos (alocação de recursos e estabelecimento de sistemas de recompensa) (Day et al., 2021; Yukl & Gardner, 2020).

A dimensão ética e social da GBE recebe atenção especial. Mintzberg (2004) e estudos mais recentes, como Greenwood e Miller (2022) e Tsui (2021), enfatizam que as decisões gerenciais têm impactos profundos que transcendem as fronteiras organizacionais, afetando o bem-estar de indivíduos, de comunidades e da sociedade como um todo. Esta perspectiva estabelece a GBE não apenas como uma ferramenta para melhorar a eficiência organizacional,

mas como um imperativo moral para a prática gerencial responsável (Bansal et al., 2018; Ghoshal, 2019).

A GBE desponta como uma abordagem com potencial transformador significativo na administração contemporânea, propondo uma prática que transcende a mera eficiência organizacional para abarcar um papel de ativismo social (Briner & Walshe, 2019; Rosseau, 2006). Inspirada pelas contribuições de Amanda Burls e Gordon Guyatt sobre a prática baseada em evidências (na medicina), a GBE adquire um caráter ativista, posicionando-se como parte de um movimento mais amplo por uma mudança social que almeja uma sociedade mais equitativa e eficiente (Barends & Rousseau, 2018; Hodgkinson, 2020). Esse movimento defende que a utilização de evidências sólidas nas decisões organizacionais não apenas aprimora os processos internos, mas gera impacto positivo em toda a estrutura social, promovendo um ambiente mais justo e sustentado em práticas fundamentadas (Kepes et al., 2020; Tranfield et al., 2023a).

O aprofundamento da GBE revela a complexidade de seu potencial e os desafios que surgem em sua implementação prática. A abordagem, corroborada por extensa pesquisa empírica (Baba & Hakem Zadeh, 2021; Mcnees, 1990; Tetlock, 2006), demonstra repetidamente sua eficácia em promover organizações mais eficientes e orientadas para resultados sólidos. Estudos recentes destacam que, ao alinhar decisões a uma base rigorosa de dados e evidências, a GBE tem o potencial de otimizar a alocação de recursos e minimizar práticas baseadas em intuição ou modismos gerenciais, proporcionando um caminho fundamentado para melhorias significativas no desempenho organizacional (Barends et al., 2022; Wright et al., 2018). No entanto, o sucesso dessa abordagem enfrenta barreiras culturais e institucionais que limitam sua adoção (Charlier et al., 2020; Rynes et al., 2002). Conforme abordado por diversos pesquisadores contemporâneos (Bartunek & Rynes, 2021; Hornung et al., 2019), a implementação efetiva da GBE requer não apenas uma mudança de mentalidade, mas também o desenvolvimento de competências específicas que permitam a análise e a interpretação crítica das evidências.

Além dos desafios práticos, a GBE traz uma dimensão ética ao gerenciamento organizacional, estabelecendo a responsabilidade de gestores e administradores de basearem suas decisões em informações verificáveis e de alta qualidade, em vez de dependerem de práticas tradicionais ou crenças infundadas (Briner et al., 2018). Esse compromisso ético se alinha à busca por uma prática gerencial mais justa e socialmente responsável, pois o uso de evidências contribui para a criação de políticas e práticas que atendem não apenas aos interesses da organização, mas também ao bem-estar dos colaboradores e à comunidade onde ela atua

(Rousseau, 2018; Wright et al., 2016). Assim, a GBE pode ser vista como um imperativo moral que promove uma administração transparente, cujos efeitos se estendem para além do ambiente organizacional, contribuindo para o desenvolvimento social e econômico mais amplo (Morrell & Learmonth, 2015; Rynes & Bartunek, 2017).

Em última análise, a GBE representa não apenas uma evolução técnica na gestão, mas um compromisso com uma visão de mundo mais equitativa e ética (Ghoshal, 2005; Tranfield et al., 2003b). A promoção de práticas gerenciais baseadas em evidências reforça a ideia de que as organizações têm um papel ativo na construção de uma sociedade melhor, onde decisões informadas levam a resultados mais justos e sustentáveis (Aguinis & Glavas, 2019; Criado-Perez et al., 2020). Esse paradigma coloca a GBE como uma peça-chave na gestão moderna, não apenas pela sua contribuição para a eficácia organizacional, mas também pelo seu potencial de promover um impacto social positivo que transcende as fronteiras da organização (Hodgkinson, 2012; Pfeffer & Sutton, 2006).

A convergência dos temas abordados neste referencial teórico — desde as especificidades da gestão pública e seus desafios na mensuração de desempenho, passando pelos regimes de desempenho, pelas contribuições das Escolas de Administração Pública, até o papel transformador da universidade através de suas três missões — encontra materialização prática na implementação de um projeto de GBE na Prefeitura de Juazeiro do Norte.

Este caso empírico representa uma síntese da articulação entre teoria e prática, onde a terceira missão universitária atua como catalisadora na transferência de conhecimento acadêmico para a administração pública municipal. A experiência desenvolvida ilustra como os conceitos e desafios discutidos no referencial teórico se manifestam no contexto real, oferecendo *insights* valiosos sobre a aplicabilidade dos regimes de desempenho e da GBE no setor público municipal brasileiro, considerando suas particularidades, limitações e potencialidades. Esta ponte entre o conhecimento acadêmico e a prática administrativa pública exemplifica o papel fundamental da universidade na promoção de inovações na gestão pública, especialmente no contexto da crescente demanda por decisões baseadas em evidências.

### 3 INTRODUÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO DA ABORDAGEM AUTOETNOGRÁFICA

A investigação da implementação do Programa Eficiência na Prefeitura de Juazeiro do Norte demandou uma abordagem metodológica que permitisse examinar profundamente as complexidades inerentes à inovação na gestão pública municipal. A autoetnografia emerge como método particularmente adequado para este estudo, pois combina elementos de autobiografia e etnografia, possibilitando uma análise que integra a experiência pessoal do pesquisador com uma compreensão crítica do contexto cultural e organizacional em que o programa se desenvolveu (Bochner, 2000; Ellis, 2004).

Diferentemente de abordagens tradicionais que buscam distanciar o pesquisador do objeto de estudo, a autoetnografia reconhece a experiência vivida como fonte legítima de conhecimento. Como argumenta Reed-Danahay (1997), este método caracteriza-se por exibir múltiplas camadas de consciência, conectando o pessoal ao cultural através de uma narrativa reflexiva e analítica. No contexto específico deste estudo, esta característica mostra-se fundamental para compreender as dinâmicas organizacionais, resistências e transformações observadas durante a implementação do programa.

A literatura identifica três vertentes principais da autoetnografia: a evocativa, que prioriza a experiência subjetiva e a conexão emocional; a analítica, orientada para a construção teórica a partir das vivências do pesquisador; e a colaborativa, que privilegia a coconstrução do conhecimento (Adams et al., 2015; Ellis et al., 2011). Para esta investigação, optou-se pela abordagem analítica, considerando sua adequação para examinar como as experiências dos gestores, a cultura organizacional e as estruturas de poder influenciam os processos de mudança na administração pública municipal.

A reflexividade, elemento central da autoetnografia, manifesta-se neste estudo através de um processo sistemático de questionamento sobre como minha posição como coordenador do programa influencia a interpretação dos fenômenos observados. Como destacam Alvesson e Sköldberg (2017), este processo reflexivo é essencial para compreender como sentimentos, atitudes e crenças do pesquisador moldam sua interpretação da realidade organizacional. No contexto específico do Programa Eficiência, esta reflexividade permitiu examinar criticamente as dinâmicas de poder, resistências culturais e processos de transformação institucional.

O processo de "estranhamento", descrito por Chang (2008), constituiu elemento metodológico fundamental nesta investigação, materializado através do confronto sistemático entre minhas percepções como coordenador e as perspectivas de outros atores organizacionais. Este processo de triangulação envolveu a comparação constante entre experiências pessoais,

percepções de gestores e equipes técnicas, e dados institucionais, permitindo uma compreensão mais rica e nuançada das dinâmicas organizacionais em jogo (Davel & Alcadipani, 2014).

A escolha da autoetnografia como método alinha-se particularmente às características do objeto de estudo — a implementação de práticas inovadoras de gestão baseada em evidências no contexto municipal. Como argumentam Ospina e Dodge (2005), enquanto estudos tradicionais frequentemente focam apenas nos resultados visíveis das mudanças organizacionais, a autoetnografia permite examinar os processos subjetivos e culturais que moldam estas transformações. Esta capacidade mostra-se especialmente relevante para compreender como a parceria entre universidade e governo municipal pode catalisar mudanças significativas na administração pública local.

Por fim, a abordagem autoetnográfica possibilita dar voz às experiências e perspectivas dos gestores públicos, frequentemente negligenciadas em pesquisas mais tradicionais. Ao colocar o pesquisador-gestor no centro do processo investigativo, o método permite examinar não apenas os aspectos técnicos da implementação de inovações, mas também as dimensões humanas, culturais e políticas que influenciam o sucesso ou fracasso destas iniciativas (Chang, 2008; Learmonth & Humphreys, 2012).

### **3.1 Posição do pesquisador e reflexividade**

A experiência na coordenação do Programa Eficiência, iniciada em março de 2022, ofereceu uma oportunidade singular de observar e vivenciar, de dentro, o processo de introdução de inovações na gestão pública municipal em Juazeiro do Norte. Essa posição híbrida, que combinou as responsabilidades de pesquisador e praticante, proporcionou uma imersão direta nas dinâmicas institucionais, revelando com clareza as tensões, resistências e obstáculos enfrentados, bem como as transformações progressivas que marcaram o desenvolvimento do projeto. Essa perspectiva integrada permitiu explorar, com profundidade e nuance, os aspectos estruturais e culturais que influenciaram o curso das inovações implementadas.

O exercício da função de coordenador implicou assumir responsabilidades fundamentais na concepção e execução das iniciativas, abrangendo desde o desenvolvimento de sistemas e painéis de monitoramento, com destaque para o robusto Sistema Integrado de Marcação de Exames e Consultas (SIMEC), até a gestão de uma equipe multidisciplinar e a articulação com diferentes níveis da administração municipal. Essa proximidade direta com o objeto de estudo exigiu um esforço contínuo de reflexividade, no qual se buscava equilibrar o

envolvimento prático indispensável à execução das tarefas com o distanciamento analítico essencial para a condução de uma investigação científica rigorosa e imparcial.

A consciência das implicações inerentes à dupla função de pesquisador e praticante exigiu uma vigilância constante sobre possíveis vieses e preconceções que poderiam influenciar o processo investigativo. Para minimizar tais interferências, foram adotadas práticas sistemáticas de registro e reflexão, nas quais eram documentados não apenas os eventos e decisões, mas também as motivações, os conflitos e os aprendizados que emergiam ao longo do projeto. Esse exercício de autoconsciência crítica foi amplamente enriquecido por meio da triangulação frequente com outros atores-chave, incluindo gestores municipais, membros da equipe técnica e usuários dos sistemas implementados. Essa abordagem colaborativa proporcionou uma visão mais equilibrada e multifacetada do fenômeno estudado, permitindo a articulação de perspectivas diversas que enriqueceram a análise e aumentaram sua robustez.

A gestão das tensões inerentes a esta posição dual foi particularmente desafiadora durante momentos críticos do projeto, como na implementação do SIMEC sob significativa pressão política e operacional. Estas situações demandaram um esforço consciente para manter a objetividade analítica enquanto respondia às demandas práticas urgentes, ilustrando os desafios e potencialidades únicos da pesquisa autoetnográfica no contexto da gestão pública.

### **3.2 A Autoetnografia como Método na Pesquisa em Administração Pública**

A administração pública é um campo particularmente interessante para a aplicação da autoetnografia, pois lida com organizações que frequentemente enfrentam tensões entre a burocracia institucional e a necessidade de inovação. Além disso, a introdução de novos sistemas e tecnologias de gestão, como os baseados em dados, está desafiando as práticas tradicionais de gestão pública, criando um espaço fértil para investigar, por meio da autoetnografia, as experiências dos gestores públicos na implementação dessas inovações (Denhardt & Denhardt, 2015).

A evolução da gestão pública, especialmente no que diz respeito à transição de modelos burocráticos para abordagens mais ágeis e baseadas em evidências, também pode ser investigada por meio da autoetnografia. O método oferece uma lente única para compreender como gestores vivenciam e interpretam essas mudanças, explorando tanto os desafios culturais quanto as oportunidades de aprendizado geradas por novos paradigmas, como a Nova Gestão Pública (NGP). Narrativas autoetnográficas poderiam revelar, por

exemplo, como gestores lidam com a necessidade de alinhar expectativas de diversos stakeholders e integrar práticas inovadoras em estruturas organizacionais tradicionais (Davel & Vergara, 2020).

### **3.2 Processo de coleta e documentação de dados**

O processo de coleta de dados na investigação autoetnográfica do Programa Eficiência fundamentou-se em uma abordagem sistemática e multidimensional, alinhada aos princípios metodológicos estabelecidos por Chang (2008) e Ellis et al. (2011). A documentação das experiências e observações foi realizada através de diários reflexivos detalhados, além de relatórios e fotos, mantidos ao longo de todo o período de implementação do programa, de março de 2022 a novembro de 2024.

A experiência simultânea de pesquisador e coordenador do programa demandou uma postura reflexiva permanente quanto aos vieses e influências que tal posição poderia exercer sobre o processo investigativo. Para atenuar possíveis interferências subjetivas, foi desenvolvido um protocolo sistemático de documentação que contemplava, além dos registros factuais de eventos e decisões, reflexões críticas sobre motivações, tensões e descobertas que emergiam no decorrer do projeto. Esta prática reflexiva encontrou ressonância e complementaridade no diálogo constante com diversos atores institucionais, desde gestores municipais a usuários dos sistemas, além da própria equipe do projeto, enriquecendo a compreensão do fenômeno e permitindo uma visão mais abrangente das transformações em curso.

A condução desta investigação buscou se basear em uma metodologia rigorosa, sustentada por uma triangulação abrangente que envolveu múltiplos canais de interação e troca de informações com os atores diretamente ligados ao programa. Reuniões semanais com secretários, avaliações regulares com as equipes técnicas e interações frequentes com os usuários dos sistemas implementados contribuíram para a coleta de um conjunto variado e rico de perspectivas. Essa diversidade de olhares e experiências permitiu não apenas identificar convergências, mas também compreender as divergências significativas, proporcionando uma análise mais aprofundada e uma visão mais detalhada das transformações institucionais observadas ao longo do processo.

O processo de documentação foi estruturado em três dimensões complementares: (1) registro sistemático das experiências diretas através de diários reflexivos, contemplando

observações, decisões e reflexões sobre o processo de implementação; (2) compilação e análise de documentação institucional, incluindo relatórios técnicos, apresentações, mapeamentos de processos e indicadores de desempenho; e (3) documentação das interações com diferentes *stakeholders*, através de registros de reuniões, *feedback* de usuários e avaliações periódicas com gestores. Esta estruturação metodológica alinha-se ao que Anderson (2006) e Chang (2008) identificam como elementos essenciais para uma investigação autoetnográfica robusta e cientificamente relevante.

A abrangência temporal do estudo, cobrindo aproximadamente 31 meses de implementação do programa, permitiu acompanhar diferentes fases do processo de transformação organizacional, desde o diagnóstico inicial até a consolidação do Sistema SIMEC e seus painéis de acompanhamento e mensuração de desempenho para a tomada de decisão. Este período extensivo de observação e documentação possibilitou identificar padrões, desafios recorrentes e transformações graduais na cultura organizacional, elementos cruciais para uma compreensão aprofundada dos processos de inovação na gestão pública municipal.

### **3.3 Análise dos dados**

O processo de análise dos dados coletados durante a investigação autoetnográfica do Programa Eficiência seguiu uma abordagem sistemática e iterativa, fundamentada nos princípios metodológicos estabelecidos por Chang (2008) e Denzin (2013). A análise iniciou-se com a codificação detalhada dos diários reflexivos e documentos institucionais, identificando temas recorrentes e pontos críticos no processo de implementação do programa. O processo de documentação seguiu um protocolo sistemático estruturado em três dimensões temporais:

Fase 1 - Diagnóstico Inicial (março a junho de 2022)

- Registro diário das primeiras impressões e diagnósticos
- Documentação das reuniões iniciais com gestores
- Mapeamento preliminar dos processos críticos
- Evidências coletadas: atas de reunião, fotografias das visitas técnicas, anotações de campo

Fase 2 - Desenvolvimento e Implementação (julho 2022 a junho 2023)

- Documentação do processo de desenvolvimento das soluções
- Registro das resistências e adaptações necessárias
- Acompanhamento da implementação inicial

- Evidências: diários de desenvolvimento, registros de treinamentos, feedbacks dos usuários

### Fase 3 - Consolidação e Análise (julho 2023 a novembro 2023)

- Documentação dos ajustes e melhorias
- Registro dos impactos e transformações observadas
- Sistematização das lições aprendidas
- Evidências: relatórios de resultados, depoimentos dos envolvidos, indicadores de desempenho

Uma amostra dos registros se encontra no anexo C, assim como em várias passagens do capítulo 4, do estudo de caso.

A integração das múltiplas fontes de dados envolveu um processo interpretativo, no qual as experiências pessoais registradas nos diários reflexivos foram confrontadas com os documentos institucionais e o *feedback* dos diversos atores envolvidos no projeto. Essa triangulação analítica revelou-se crucial para identificar tanto convergências quanto divergências entre as diferentes perspectivas, permitindo uma compreensão mais rica e detalhada dos fenômenos observados.

A análise empreendida nesta investigação foi estruturada em três dimensões interdependentes e complementares, permitindo uma abordagem abrangente.

- A primeira dimensão centrou-se na análise dos registros de campo e dos diários reflexivos, com foco na trajetória do pesquisador enquanto coordenador do programa e nas percepções adquiridas ao longo do processo de implementação.
- A segunda dimensão envolveu uma exploração detalhada do acervo documental, incluindo relatórios técnicos, indicadores de desempenho e registros institucionais, os quais forneceram um panorama objetivo e contextualizado das dinâmicas organizacionais.
- Por fim, a terceira dimensão integrou essas perspectivas, promovendo uma síntese interpretativa que articulou as experiências vividas, os dados quantitativos e as contribuições dos diversos atores envolvidos.

Esse esforço resultou em uma compreensão mais rica e matizada das transformações institucionais observadas, ampliando a robustez analítica do estudo. O tratamento da subjetividade inerente à autoetnografia demandou um exercício constante de distanciamento crítico e validação cruzada das interpretações. Para mitigar possíveis vieses, foram adotadas

práticas sistemáticas de verificação com outros atores envolvidos no projeto, buscando confrontar as interpretações do autor com diferentes perspectivas e experiências. Este processo de verificação cruzada foi particularmente importante nos momentos críticos do projeto, como durante a implementação do SIMEC, quando as pressões operacionais e políticas poderiam influenciar a análise. Amostras dos documentos utilizados para registrar as experiências do autor (diários reflexivos, agenda de reuniões, apresentação de resultados) encontram-se no Anexo C.

A análise dos dados foi orientada por um *framework* conceitual que integrou elementos da teoria da administração pública, da gestão de desempenho e da inovação institucional. Este *framework* permitiu examinar as experiências e observações à luz de conceitos teóricos estabelecidos, contribuindo para uma compreensão mais profunda das dinâmicas organizacionais e dos processos de transformação observados.

### **3.4 Considerações éticas**

A realização desta investigação autoetnográfica demandou um cuidado rigoroso em relação aos aspectos éticos, especialmente devido à dupla função desempenhada pelo pesquisador como coordenador do programa e autor do estudo. O princípio norteador foi a proteção irrestrita da privacidade e da dignidade de todos os participantes envolvidos, em conformidade com as diretrizes éticas estabelecidas por Ellis et al. (2011) para pesquisas autoetnográficas. Essa abordagem ética foi essencial para garantir que as informações compartilhadas fossem tratadas com sensibilidade e respeito, preservando a integridade dos sujeitos e das instituições observadas, sem comprometer a profundidade analítica da investigação.

A proteção das identidades dos participantes foi assegurada através de procedimentos sistemáticos de anonimização nos registros e análises. O tratamento de informações sensíveis seguiu protocolos, especialmente em relação aos dados do sistema de saúde e questões administrativas confidenciais. Além disso, todos os participantes da equipe do Programa Eficiência assinavam termos de confidencialidade visando assegurar que todas as informações referentes ao projeto, à prefeitura e a todos os envolvidos, estivessem resguardadas.

A autorização formal para condução da pesquisa foi obtida junto à Prefeitura de Juazeiro do Norte, estabelecendo parâmetros claros para utilização dos dados institucionais e divulgação dos resultados. Este acordo contemplou salvaguardas específicas para proteção de informações

estratégicas da administração municipal, enquanto permitia a análise científica necessária para compreensão dos fenômenos estudados.

Neste estudo, a busca por equilíbrio entre a transparência metodológica e a proteção da privacidade institucional foi tratada como uma questão fundamental. As descrições e análises foram desenvolvidas com precisão e cuidado, garantindo que o rigor científico da investigação fosse mantido, sem comprometer informações sensíveis ou expor possíveis fragilidades organizacionais. Essa abordagem segue as orientações de Chang (2008), que destaca a importância de proteger a confidencialidade e preservar o respeito às instituições e aos indivíduos participantes de pesquisas autoetnográficas, ao mesmo tempo em que assegura a profundidade e a autenticidade necessárias para análises de alta qualidade.

### **3.5 Limitações da abordagem**

A principal limitação metodológica desta investigação autoetnográfica reside em sua natureza singular, focada na experiência específica do Programa Eficiência em Juazeiro do Norte, o que restringe a generalização direta dos resultados para outros contextos municipais. Como coordenador do programa, minha posição proporcionou *insights* privilegiados, mas também introduziu potenciais vieses na interpretação dos fenômenos observados.

A temporalidade do estudo, embora extensa (31 meses), pode não capturar completamente os impactos de longo prazo das transformações implementadas. Adicionalmente, a complexidade do ambiente organizacional e a multiplicidade de *stakeholders* envolvidos podem ter resultado em perspectivas não completamente apreendidas pela investigação, mesmo com os esforços de triangulação metodológica.

A perspectiva predominantemente gerencial e técnica adotada neste estudo, decorrente da posição do autor como coordenador do programa, pode ter limitado o escopo da análise no que tange às experiências dos usuários finais e dos servidores em níveis operacionais. Embora tais limitações não invalidem os resultados obtidos, elas evidenciam a necessidade de estudos complementares que abranjam essas perspectivas. Pesquisas futuras poderão fornecer uma compreensão mais abrangente e aprofundada acerca dos múltiplos contextos e desafios inerentes aos processos de inovação na gestão pública municipal, contribuindo para uma maior elucidação desse fenômeno.

## **4 ESTUDO DE CASO – PROGRAMA EFICIÊNCIA**

### **4.1 Introdução**

O presente capítulo se propõe a analisar uma experiência de interação governo-universidade voltada para a inovação na gestão pública municipal, buscando compreender seus antecedentes, características, desafios e resultados.

A partir desse percurso, o capítulo se dedica a uma descrição do Programa Eficiência, abordando seu processo de concepção, estruturação, implementação e avaliação. Serão discutidos os desafios enfrentados em nível municipal, as adaptações necessárias, as resistências encontradas e as soluções desenvolvidas. Também serão analisados os resultados alcançados pelo programa, tanto em termos de produtos e serviços entregues à prefeitura quanto em relação aos aprendizados e capacidades desenvolvidas pelos atores envolvidos.

Por fim, o capítulo explora os significados mais amplos desta experiência para o campo da inovação em gestão pública municipal, com ênfase particular na dinâmica de cooperação entre universidade e governo local. A análise revela tanto potencialidades quanto limitações deste tipo de parceria no contexto brasileiro, identificando elementos críticos para seu sucesso. As lições extraídas desta iniciativa não apenas informam sobre condições necessárias à replicação em outros municípios, mas também enriquecem o debate teórico-prático sobre modernização administrativa no setor público local.

Espera-se que a análise apresentada neste capítulo possa lançar luz sobre o papel das universidades como agentes de inovação e transformação da gestão pública, em parceria com os governos locais. Ao mesmo tempo, busca-se evidenciar os desafios e caminhos possíveis para o fortalecimento dessa interação, visando ao aprimoramento das políticas públicas e à promoção do desenvolvimento regional sustentável.

### **4.2 Origens do Programa Eficiência**

A relação entre poder público e Instituições de Ensino Superior (IES) acontece há décadas sob diversas formas, como, por exemplo, a nomeação de servidores para ocupar cargos de gestão em todas as esferas (federal, estadual e municipal), a contratação de consultorias prestadas por pesquisadores das instituições, o estabelecimento de parcerias, dentre outras.

Dentre as experiências nesse tipo de interação, destaca-se aqui uma inovação que ocorreu pela sistematização dessa ação de forma estruturada, coesa e planejada pelo governo

do estado do Ceará com um projeto chamado “Cientista Chefe”. Quando esta tese foi escrita, o Cientista Chefe era estruturado da seguinte forma:

- Alguma secretaria de estado ou órgão estadual percebia a necessidade de resolver algum tipo de problema que não conseguiria resolver com seu quadro técnico e pleiteava ao Governo do Estado e à Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP)<sup>4</sup>) que designasse uma equipe com pesquisadores para resolver tal problema.
- Desta forma, a FUNCAP convidava ou selecionava um ou mais pesquisadores com reconhecido *know-how* naquela área, disponibilizava um orçamento para que o Cientista Chefe montasse sua equipe, comprasse equipamentos, passagens, diárias etc., e fizesse um plano de trabalho conjunto, traçando metas e “entregáveis” (que são os artefatos palpáveis da ação daquela equipe no órgão solicitante).

A inovação estava em seguir um padrão de atuação, fixar um processo relativamente bem definido de escolha e acompanhamento dos projetos e institucionalizar essa ação como uma política pública de estado. No ano de 2021, o programa ganhou delimitação por meio da Lei nº 17.378, de 4 de janeiro de 2021 (Ceará, 2021). No ano de 2023, existiam mais de 20 secretarias e órgãos do Governo do Estado que contavam com equipes do Cientista Chefe.

O Programa Eficiência foi um projeto que teve forte inspiração no Programa Cientista Chefe, devido à participação do autor da tese como bolsista do Cientista Chefe da Cultura durante o ano de 2021. A ideia de se implementar algo semelhante na cidade de Juazeiro do Norte<sup>5</sup> era bastante desafiadora, pois traria para o interior do estado (em uma prefeitura municipal e envolvendo uma universidade federal do interior, a Universidade Federal do Cariri - UFCA) um projeto que estava sendo realizado com o Governo do Estado e majoritariamente

---

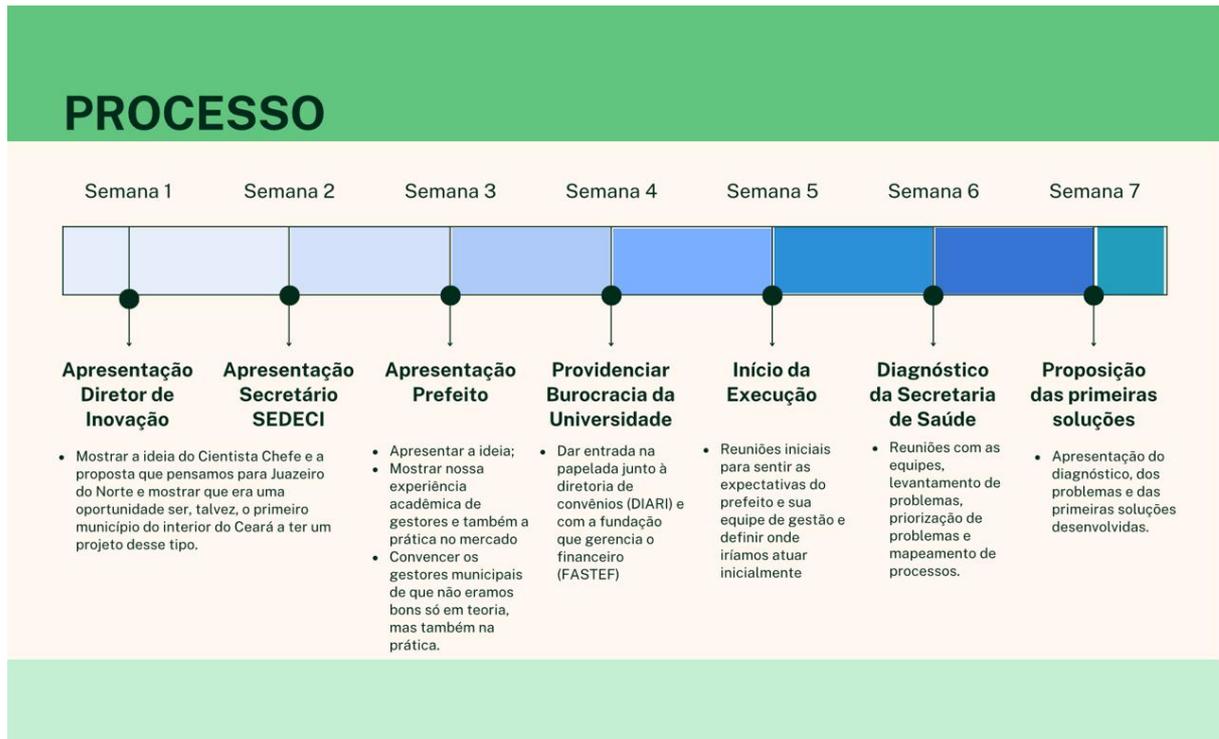
<sup>4</sup> Órgão do governo do estado do Ceará que fomenta a pesquisa e inovação, e que foi designado por gerenciar o projeto Cientista Chefe.

<sup>5</sup> Juazeiro do Norte é um município brasileiro situado no sul do estado do Ceará, na região do Cariri. Com uma população estimada em 278.264 habitantes (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021), é a terceira cidade mais populosa do estado, atrás apenas da capital Fortaleza e da cidade de Caucaia. Fundada em 1911, a cidade se destaca por seu papel como importante centro religioso, comercial e educacional da região. Além de seu significado religioso, Juazeiro do Norte se destaca como polo comercial e industrial da região do Cariri, com uma economia diversificada que inclui setores como calçados, folheados, artesanato, móveis e bebidas. A cidade também abriga um importante centro acadêmico, com a presença de instituições de ensino superior como a Universidade Federal do Cariri (UFCA), o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) e diversas faculdades privadas. Nos últimos anos, Juazeiro do Norte tem passado por um processo de modernização e expansão de sua infraestrutura urbana, com investimentos em áreas como mobilidade, saneamento básico e equipamentos públicos. Apesar dos desafios típicos de uma cidade de médio porte em uma região marcada por desigualdades sociais e econômicas, o município tem se destacado por iniciativas inovadoras de gestão pública e parcerias com instituições acadêmicas, buscando promover o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida da população local.

com a maior e mais antiga universidade cearense e uma das maiores entre as brasileiras, a Universidade Federal do Ceará (UFC). Na Figura 10, tem-se uma descrição de como se deu o processo de negociação até a apresentação das primeiras soluções.

**Figura 10**

*Processo de Implementação do Programa Eficiência*



A experiência bem-sucedida do Programa Cientista Chefe em nível estadual inspirou a concepção de uma iniciativa análoga em escala municipal. A participação do autor como bolsista do Cientista Chefe da Cultura em 2021 proporcionou *insights* valiosos sobre o potencial de replicação deste modelo em outros contextos. Entretanto, a transposição desta experiência para Juazeiro do Norte demandaria adaptações, considerando as especificidades de um município do interior e o envolvimento de um órgão de fomento à pesquisa. Enquanto o programa estadual contava com a estrutura da UFC e o suporte institucional da FUNCAP, o desafio de implementar uma versão municipal do programa exigiria uma abordagem diferenciada, que acabaria se materializando através do Programa Eficiência. A construção desta proposta envolveu um processo complexo de articulação institucional e adaptação do modelo original às realidades locais.

#### 4.2.1 A construção da proposta

O presente estudo analisa a experiência do Programa Eficiência na Prefeitura de Juazeiro do Norte, Ceará, uma iniciativa pioneira de colaboração entre a universidade e o governo municipal. Através de uma abordagem multidisciplinar, envolvendo profissionais da administração e da tecnologia da informação, o projeto buscou introduzir melhorias nos processos de gestão, com ênfase na mensuração de desempenho, no uso de evidências para a tomada de decisão e no desenvolvimento de soluções tecnológicas customizadas. A análise desta experiência, à luz das teorias contemporâneas de administração pública, de gestão de desempenho e de inovação, oferece descobertas significativas sobre os desafios, oportunidades e fatores críticos de sucesso na implementação de reformas administrativas em contextos municipais, contribuindo para o avanço do conhecimento e da prática neste campo crucial para o desenvolvimento local e regional.

#### **- Iniciando**

Com a ideia de fazer uma interiorização da inovação que era o Cientista Chefe, foi iniciada uma tentativa de negociação com a FUNCAP para que se fosse feito algo como um “Cientista Chefe do Interior”. A ideia, porém, não prosperou, principalmente devido à sobrecarga de atividades da FUNCAP, já que o Cientista Chefe se tornou um projeto de expressiva dimensão.

Dada a impossibilidade da FUNCAP de prospectar e financiar o projeto, buscou-se diretamente a prefeitura de Juazeiro do Norte para expor a ideia de fazer o “Cientista Chefe do Interior”, que foi depois rebatizado para **Programa Eficiência**. Nesse primeiro momento, a ideia era fazer um projeto mais amplo, sem focar em uma secretaria específica, tratando de gestão, melhoria de processos e indicadores.

O projeto foi apresentado à gestão municipal através de um ex-estudante da UFCA que havia assumido um cargo de diretor de inovação na Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Inovação (SEDECI) e que se mostrou entusiasmado com as diversas possibilidades de otimização do serviço público, de organização através de processos e de acompanhamento e tomada de decisão por meio de painéis de indicadores.

Após a apresentação inicial para o citado diretor, a proposta foi apresentada ao secretário da pasta, que também gostou do projeto e, então, marcou uma reunião com o prefeito e seu núcleo de gestão. A apresentação ao prefeito foi realizada, tendo este demonstrado entusiasmo, estabelecendo-se, então, um acordo verbal a respeito das atividades, valores do projeto, equipe

e outros detalhes. Cerca de um mês depois, no dia 10 de março de 2022, o acordo de parceria foi assinado, os trabalhos foram iniciados com uma equipe mista de pesquisadores de Administração e de Tecnologia da Informação (TI). A equipe era composta por 15 pessoas, com docentes, estudantes e profissionais de mercado.

### - A equipe

A estrutura organizacional do projeto fundamenta-se em equipe multidisciplinar composta por três docentes com doutoramento em TI, com especializações complementares em desenvolvimento de *software*, infraestrutura de servidores e análise de sistemas, além de um servidor técnico, doutor em administração, da UFCA e do autor da tese. A equipe técnica integra profissionais dedicados à gestão da infraestrutura do servidor, responsáveis pela configuração, monitoramento de estabilidade, performance e segurança dos dados.

A incorporação do sistema de faturamento Boletim de Produção Ambulatorial (BPA) constituiu elemento estratégico fundamental, assegurando a sustentabilidade do projeto, pois tal boletim é o que faz com quem a prefeitura receba verbas do Ministério da Saúde. A estrutura de suporte operacional inclui equipe dedicada ao atendimento ao cliente, utilizando sistema profissional para gestão do relacionamento com usuários finais.

A metodologia de gestão fundamenta-se em práticas ágeis, especificamente no *framework* Scrum, caracterizado por planejamento detalhado das funcionalidades e por definição clara de responsabilidades. A gestão técnica utiliza a plataforma GitHub como ferramenta principal, integrando gerenciamento de atividades com ambiente de desenvolvimento, prática consolidada na indústria de *software*.

### - Primeiras dificuldades

Houve uma considerável desconfiança por parte de alguns secretários da prefeitura, mas o líder principal, o prefeito, manteve o apoio ao projeto. Em qualquer ambiente organizacional, há resistência quando alguém de fora vem “opinar”; some-se a isso a visão compartilhada por uma parcela significativa da sociedade, especialmente nas organizações, de que acadêmicos “possuem conhecimento predominantemente teórico”, “só sabem falar, mas não sabem executar, não são pessoas práticas”. Pelas conversações, ficou evidente que havia certo preconceito dos gestores da iniciativa privada e do setor público em relação aos acadêmicos. Esta foi a **primeira dificuldade** do projeto.

Buscou-se mitigar tais dificuldades reafirmando o acordado no plano de trabalho, ou seja, que a equipe iria atuar em uma secretaria por vez, inicialmente fazendo o diagnóstico, apresentando-o para os gestores e relacionando os problemas encontrados aos seus devidos processos, que seriam mapeados e, posteriormente, dariam ensejo à proposição de um novo processo melhorado, o que na maioria das vezes gerava a necessidade de uma solução de TI.

Procurou-se também garantir a manutenção do apoio do prefeito, com reuniões constantes e práticas para mostrar o que já estava sendo realizado. Foi criada uma identidade visual para o projeto, além de um perfil no Instagram e um *site*, para transmitir mais profissionalismo. Com isso, estabeleceu-se uma metodologia clara de trabalho e, a confiança dos secretários foi gradualmente conquistada.

Essas ações alinham-se ao que Etzkowitz e Leydesdorff (2000) discutem sobre os desafios da interação universidade-sociedade na terceira missão universitária e refletem os desafios da transferência de conhecimento universidade-sociedade discutidos por Goddard e Vallance (2013).

## Figura 11

*Logo do Programa Eficiência*



Esperava-se encontrar na prefeitura de Juazeiro do Norte uma unidade de TI relativamente estruturada em termos de sistema e pessoal, porém nenhuma das duas situações era verdadeira. Foi identificado, por outro lado, um número reduzido de profissionais de TI, por volta de 15 pessoas (contando com os de manutenção de *hardware* e os de sistemas). Os sistemas também eram poucos, desatualizados, oriundos de diversas empresas diferentes e não conversavam uns com os outros. Essa foi a **segunda dificuldade**.

Para minimizar esses problemas, visto que eles eram expressivos demais para serem resolvidos pela equipe, iniciou-se a sensibilização dos gestores sobre a importância da TI,

visando uma mudança de cultura progressiva, além de reforçar o investimento gradual em equipamentos, *softwares* e pessoal. Foi possível reorganizar a reduzida equipe de TI, criando junto à gestão uma diretoria de TI, e foi implementado um sistema de tíquetes pra organizar as demandas da prefeitura pelos diversos serviços da área.

A gestão municipal indicou, então, que fosse iniciado o trabalho pela Secretaria de Saúde (SESAU). Tal circunstância foi interpretada como sendo uma forma de avaliar a capacidade técnica da equipe, afinal a SESAU é a maior e mais complexa secretaria do município, aliás, em geral, de todos os municípios ou estados, pois lida com vidas, com cargas horárias e equipamentos complexos.

Essa situação da precária estrutura de tecnologia vai ao encontro do que Talbot (2010) discute sobre a necessidade de sistemas adequados para gestão de desempenho, reflete os desafios técnicos na implementação de sistemas apontados por Smith (1990) e exemplifica o que Hood (1991) e Pollitt e Bouckaert (2011) discutem sobre a necessidade de modernização da gestão pública.

A secretaria de saúde está entre as duas (junto com a de educação) com o maior número de pessoal e com o maior orçamento. Some-se a isso uma grande quantidade de indicadores e de *softwares* adotados pelo governo federal e estadual para controlar as diversas ações desenvolvidas. Os sistemas de informação são um capítulo à parte, dada a sua quantidade, complexidade e falta de comunicação entre si. O estudo de Coelho Neto e Chioro (2021), que consultou diversas fontes de informação, constatou que o Ministério da Saúde tem entre 37 e 667 sistemas.<sup>6</sup> Essa foi a **terceira dificuldade**.

Para conseguir lidar com tal nível de complexidade, realizou-se um diagnóstico de duas semanas em todas as 10 diretorias que compõem a SESAU e foram realizadas conversas com seus gestores e com as equipes, de diretoria por diretoria. Depois, reuniu-se a secretária e os diretores para validar o que foi encontrado no diagnóstico e priorizar as soluções de comum acordo, visando à inclusão de todas as diretorias no processo e a compreensão do que era mais urgente para a secretaria como um todo. Então, os resultados foram apresentados para a gestão,

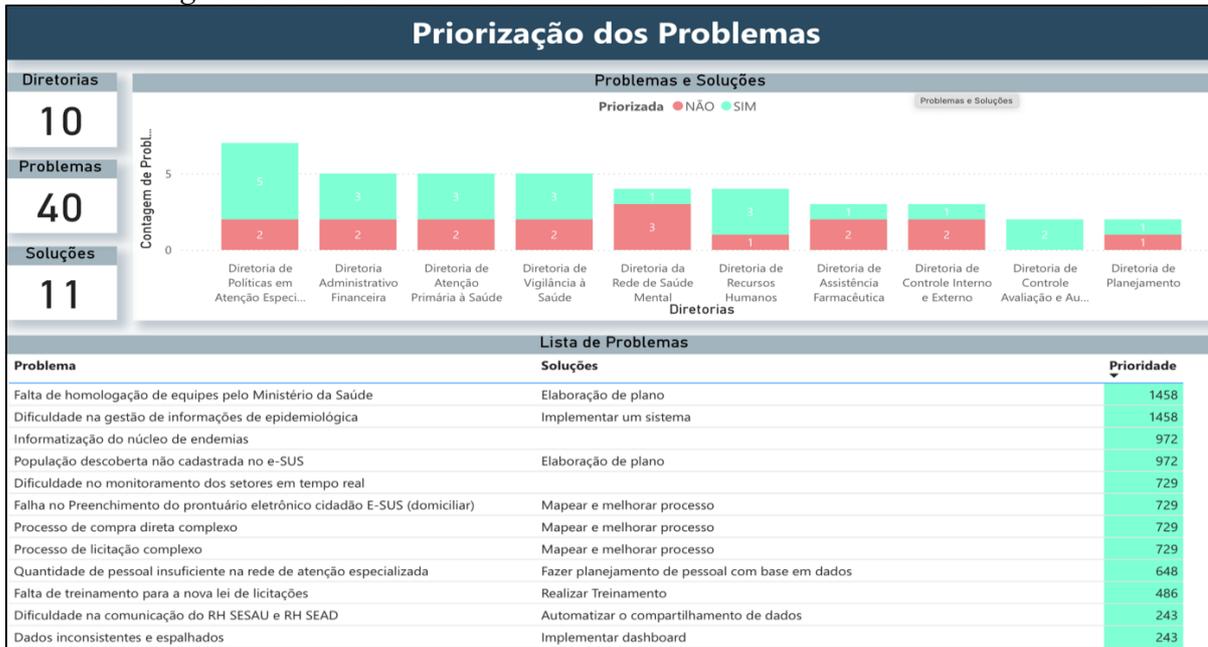
---

<sup>6</sup> “[...] entretanto, persiste a interrogação: quantos e quais SIS de base nacional estão em funcionamento no país? Aparentemente simples, a resposta a essa questão não é consensuada nos documentos e discursos oficiais, nem na literatura especializada. O *site* oficial do DATASUS [...], por exemplo, apresentava, em setembro de 2019, uma lista com 37 sistemas no menu da página inicial e outra lista com 101 “sistemas de saúde” em página secundária [...]. Já o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) do Ministério da Saúde referente ao período 2014- 2015 continha uma lista de 190 sistemas em funcionamento. No XXXIII Congresso Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, em 2017, a diretoria do DATASUS relatou um total 667 sistemas no Ministério da Saúde” (Coelho Neto & Chioro, 2021, p. 3)

já mostrando tudo em Painéis de *Business Intelligence* (BI). Os problemas foram detectados, os processos e soluções foram sugeridas. Na Figura 12 está o sumário do que foi diagnosticado.

**Figura 12**

*Painel de Diagnóstico da Secretaria da Saúde*



Foi nessa reunião que o projeto conseguiu em definitivo o apoio de que precisava, pois o prefeito demonstrou surpresa com a profundidade com a qual haviam sido identificados os problemas que ele mesmo já sabia existir, desde aspectos bastante operacionais até problemas estratégicos. Alguns dos participantes inicialmente resistentes ou críticos ao projeto elogiaram e passaram a colaborar de forma efetiva. Como constatam Berman e Wang (2000) e Mayne (2007), o suporte organizacional e a adesão da alta administração são fatores críticos de sucesso. Por sua vez, Cook et al. (1995) e Theurer (1998) enfatizam que o apoio da liderança garante recursos e atenção necessários.

A partir daí, iniciou-se o mapeamento dos processos para poder trabalhar melhor em uma secretaria tão complexa e pouco organizada. Desse mapeamento foram surgindo as ideias de melhoria, que geraram alguns sistemas informatizados que visavam substituir planilhas de Excel e papel. Depois disso, seria possível construir painéis de BI, gerando indicadores para a tomada de decisão.

Esperava-se encontrar uma prefeitura minimamente estruturada na área de TI, com sistemas de onde os dados iriam ser retirados para fazer os painéis de indicadores que seriam desenvolvidos com a gestão. Contudo, ao ver a situação desestruturada dos sistemas da cidade,

evidenciou-se a necessidade de construir sistemas para, só a partir daí, conseguir gerar indicadores para a construção dos painéis (como pode ser observado na sequência de telas no Anexo C) necessários à tomada de decisão. Como Wolk et al. (2009) observam, todo processo deve partir de uma base estruturada de dados e informações para, então, evoluir em direção a etapas mais avançadas de análise e tomada de decisão.

### **- Desafios em direção uma tomada de decisão baseada em evidências**

Em quase todas as diretorias da SESAU onde os integrantes do projeto passaram fazendo o diagnóstico, mapeando processos e sugerindo novos processos e soluções, o trabalho era feito em papel, em planilhas eletrônicas (Excel) ou em sistemas que não permitiam que fossem extraídos dados para se construir indicadores de forma rápida e instintiva.

Então, a prática desenvolvida no projeto, diferentemente da inicial, passou a ser a seguinte: depois de mapeados os processos, identificar o *status* em que cada diretoria se encontrava em relação ao uso de *softwares* e à familiaridade dos servidores com o uso de tecnologia. Com o entendimento de como funcionava, na prática, o processo descrito, a equipe do projeto começava a desenvolver sistemas próprios, simples, apenas para transpor de forma prática o que eles faziam de forma desordenada para um sistema em que se pudesse ter acesso aos dados estruturados.

Nessa fase foi mostrada fundamental a comunicação da equipe com as pessoas da prefeitura, sempre enfatizando que elas tinham conhecimento do processo do dia a dia e que a equipe do projeto iria apenas tentar facilitá-lo, conjuntamente com elas.

Após as primeiras versões de cada *software* ficarem prontas, procedeu-se a implementação nos setores, incluindo o treinamento dos usuários e um período de monitoramento para coleta de sugestões de aprimoramento e esclarecimento de dúvidas até chegar em uma versão estável para, apenas a partir daí, conseguir gerar painéis de BI que ajudariam a institucionalizar indicadores, definir metas e cobrar resultados.

Já antes da criação do primeiro sistema para a prefeitura, a equipe do projeto alocou um tempo para estruturar a plataforma onde tais sistemas e painéis iriam ser disponibilizados para as diversas pessoas da prefeitura. A plataforma permitia o cadastro da estrutura organizacional da prefeitura, dos usuários dos sistemas, com seus respectivos perfis e autorizações, dentre outras funcionalidades, conforme pode-se ver nas Figuras 13 e 14.

**Figura 13**

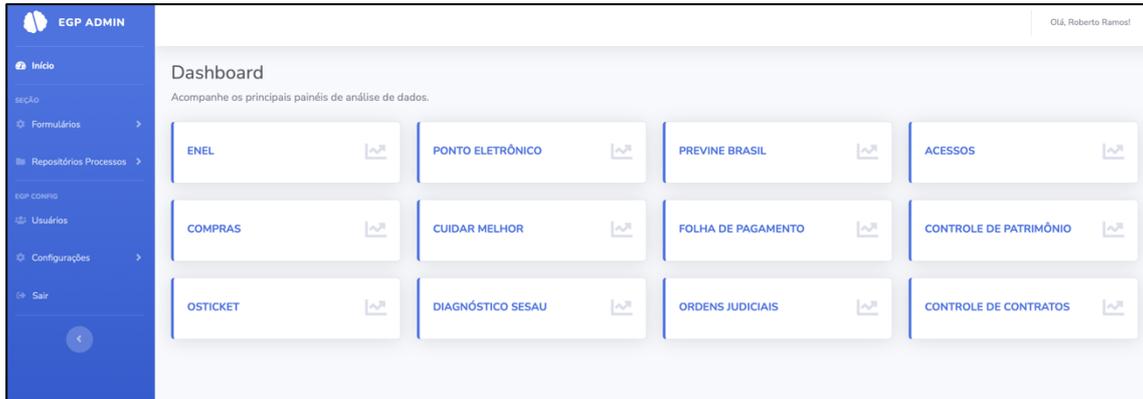
*Menu dos Sistemas Desenvolvidos*



*Nota. Print screen da tela do sistema.*

Na Figura 13, observa-se, no menu lateral da plataforma, alguns dos sistemas desenvolvidos pelo Programa Eficiência para substituir papel ou planilhas utilizadas nas diretorias da SESAU à medida que os problemas iam sendo diagnosticados. Se necessário, havia o desenvolvimento de um sistema para organizar os dados em um banco de dados e, a partir daí, a equipe conseguiria criar os painéis com dados para a tomada de decisão.

Na Figura 14, vê-se a ilustração da página inicial do sistema, mostrando todos os painéis construídos.

**Figura 14***Menu dos Painéis Desenvolvidos*

Nota. Print screen da tela do sistema.

Como foi mencionado anteriormente, o fato de a prefeitura não dispor de sistemas integrados fez com que, em quase todas as situações, houvesse o duplo trabalho de desenvolvimento de *software* e desenvolvimento de painel, conforme mostrado na Figura 15:

**Figura 15***Sistema de Ordens Judiciais*

Formulários

**Ordens Judiciais**

Controle as ordens judiciais da SESAU

QUANTIDADE DE ORDENS JUDICIAIS: 826

ORDENS JUDICIAIS PENDENTES: 507

ORDEM A CUMPRIR ESSA SEMANA: 0

ORDEM A CUMPRIR ESTE MÊS: 0

Cadastrar Ordem Judicial

Cadastrar Credor

Ordens Judiciais

Imprimir

Mostrar 10 usuários

Buscar

Número do Ofício	Nome Paciente	Processo	Nota fiscal	Valor do Empenho	Data e Número da ordem	Credor	Data de envio de email	Número do empenho	Observação	Produtos
0	AURINALDA FRANCELINO DA SILVA LIRA	Nº 37213-70.2011.8.06.0112	Nº 3607	R\$ 72,00	14/07/2023 - 20230767	DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS CEDRO LTDA	19/07/2023	14070034		PROTETOR LABIAL
0	ARIELLY DE JESUS DOS SANTOS INOCÊNCIO	Nº 0054792-16.2020.806.0112	Nº 676	R\$ 1.050,00	10/07/2023 - 20230747	GESANNE PARENTE	14/07/2023	12070045		TERAPIA OCUPACIONAL
0	PEDRO CAIJAN NOGUEIRA ARAUJO	Nº 00053155-93.2021.8.06.0112	Nº 677	R\$ 750,00	10/07/2023 - 20230746	GESANNE PARENTE	14/07/2023	12070046		TERAPIA OCUPACIONAL
0	LAURA IVINI SOARES VIDAL	Nº 1.15.002.000322/2011-11	Nº 3308	R\$ 280,00	25/04/2023 - 20230476	DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS CEDRO LTDA	27/04/2023	25040003		AGULHA P/ CANETA DE INSULINA 5mm

Nota. Print screen da tela do sistema.

Na Figura 15, apresenta-se o sistema desenvolvido para controlar as ordens judiciais que a SESAU recebe, principalmente para o fornecimento de medicamentos não cobertos pelo Sistema Único de Saúde (SUS), o que era feito em planilha.

Na Figura 16, consta o painel que foi construído com os as informações do banco de dados, estruturado pelo sistema desenvolvido.

**Figura 16**

*Painel de Ordens Judiciais*



*Nota. Print screen da tela do sistema.*

Esse painel permitiu que, pela primeira vez, a secretaria tivesse acesso de forma instantânea ao valor gasto com essas ordens judiciais (mensal, semestral, anual), à situação em que estava o cumprimento da ordem (aguardando empenho, nota fiscal, cotando novamente) e à identificação das empresas que mais forneciam, dos pacientes que mais demandavam e dos produtos mais solicitados. Com essas informações, a gestão pôde se planejar adequadamente, comprar de forma mais eficiente e se preparar de maneira apropriada para essa situação.

Na Figura 17, visualiza-se um sistema de centralização e controle das contas de energia. Analisando a diretoria de controle da SESAU, percebeu-se que controlavam as contas de mais de 100 imóveis em uma planilha, sem muita informação; depois, verificou-se que tal prática era replicada em todas as secretarias, o que demandava um trabalho significativo para a prefeitura saber quanto gastava com energia elétrica e se esse valor estava correto.

Foi proposto então um novo processo, no qual a concessionária de energia mandaria todas as contas de forma digital para a Secretaria de Administração. Foi criado um sistema em que um servidor da secretaria apenas anexaria as contas e o sistema leria o endereço, a competência e o valor da conta. A secretaria apenas precisava adicionar o nome de fantasia daquele endereço e à que secretaria aquele imóvel estava ligado.

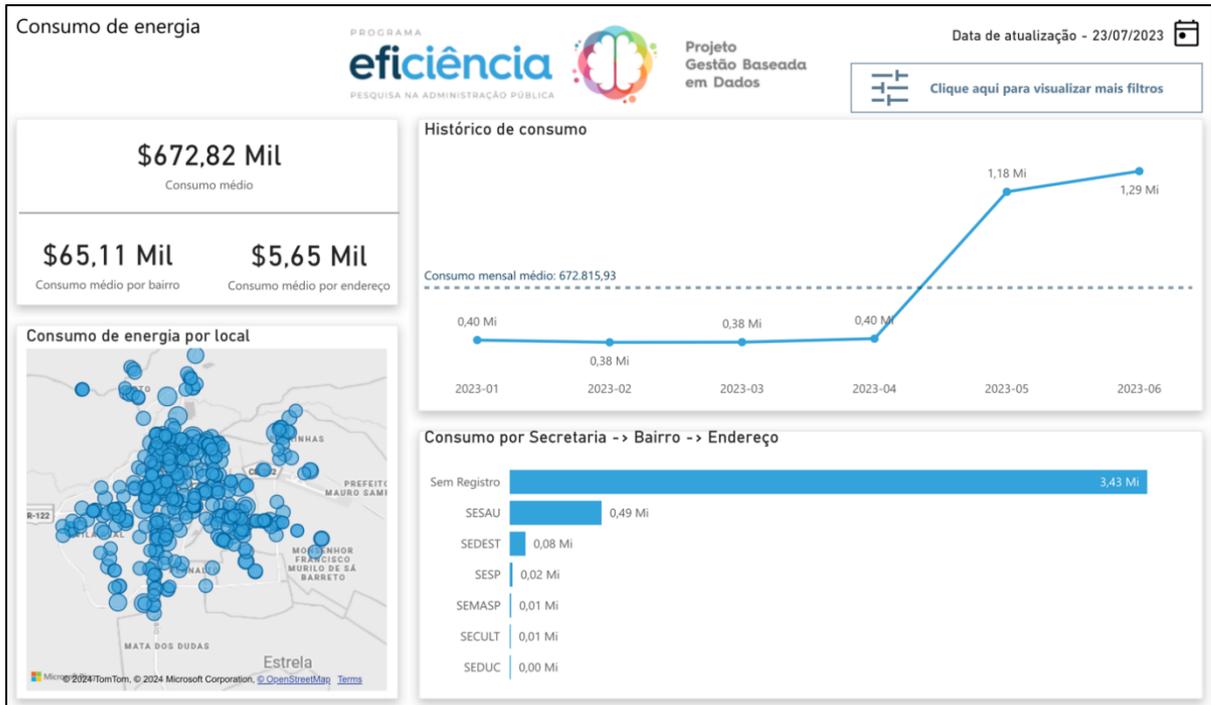
## Figura 17

### Painel de Controle de Contas de Energia

Id#	Local	Apelido	Secretaria	Competência	Valor	Ação
1	MUNICIPIO DE JUAZEIRO DO NORTE AV PRS CASTELO BRANCO 00745 PIRAJÁ JUAZEIRO DO NORTE CE	PSF 6	SESAU	2023-02-01	R\$ 881,26	Excluir
2	MUNICIPIO DE JUAZEIRO DO NORTE RU TEREZINHA FELIX DE SOUSA 00038 JOSE GERALDO DA CRUZ JUAZEIRO DO NORTE CE	NÚCLEO DE ARTE, EDUCAÇÃO E CULTURA MARCUS JUSSIER	SECULT	2023-01-01	R\$ 1.540,56	Excluir
3	MUNICIPIO DE JUAZEIRO DO NORTE AV PAULO MAIA 00025 SANTO ANTONIO JUAZEIRO DO NORTE CE	TEATRO MUNICIPAL MARQUISE BRANCA	SECULT	2023-01-01	R\$ 92,55	Excluir
4	MUNICIPIO DE JUAZEIRO DO NORTE RU P 01 - RES SAO SEBASTIAO 01 00052 00052 PRF MARIA GELI DE S# BARRETO JUAZEIRO DO NORTE CE		Nenhuma secretaria foi cadastrada	2023-01-01	R\$ 408,04	Excluir
5	MUNICIPIO DE JUAZEIRO DO NORTE Rua FRANCISCO LIRA PEREIRA 00064 00064 DISTRITO DE MARROCOS JUAZEIRO DO NORTE CE	CRAS SÃO GONÇALO	SEDEST	2023-01-01	R\$ 205,48	Excluir

Nota. Print screen da tela do sistema.

Na Figura 18, é possível observar o resultado do sistema descrito. Um painel mostra os valores das contas e a sua evolução, por secretaria e por endereço. Um painel subsequente exibe a variação em relação ao mês anterior e ao ano anterior, com indicativos em cores (tons de verde para valores menores e tons de vermelho para valores maiores) que alertassem o gestor para algum tipo de consumo anormal, podendo inclusive disparar um *e-mail* de aviso para o gestor. Tal painel permitiu que a prefeitura pudesse se organizar, identificar situações atípicas no consumo e, conseqüentemente, economizar.

**Figura 18****Painel de Consumo de Energia**

Nota. Print screen da tela do sistema.

Com os sistemas e painéis desenvolvidos para a SESAU e o vislumbre por parte dos secretários de como o trabalho desenvolvido iria proporcionar melhores tomadas de decisões baseadas em evidências, os resultados foram aprovados pela gestão municipal, como consequência observou-se o interesse de diversas secretarias em implementar metodologias similares. Ficou decidido que seria dado sequência ao trabalho na Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA).

### - Mudando de local: da complexidade organizacional à precariedade tecnológica

Após cerca de oito meses na SESAU, a administração municipal entendeu que outra secretaria deveria ser contemplada. Em uma reunião de gestão, estabeleceu-se a realocação para a SEINFRA, principalmente pelo volume de orçamento envolvido e pela necessidade da gestão de ter informações em tempo real. Iniciou-se, então, o diagnóstico e as reuniões semanais com os gestores da secretaria. O trabalho acontecia de forma muito mais fluida e rápida do que na SESAU, onde, em vários períodos, não era dada a atenção necessária à equipe; na SEINFRA, as reuniões com o gestor máximo, o secretário, e com boa parte de sua equipe de apoio, seus diretores, era semanal.

Assim como na SESAU, a equipe era comprometida, mas havia dificuldades estruturais, como equipamento de informática desatualizado, falta de estrutura de TI para armazenamento em nuvem, além de *softwares* que também não atendiam completamente às necessidades. Essa foi a **quarta dificuldade**.

Para tentar minimizar os problemas, os processos começaram a ser mapeados, integrando-os e pensando numa solução que pudesse automatizar todo o fluxo. Finalizado o mapeamento, a equipe começou a produzir o *software* que permitiria uma maior rapidez e uma maior integração com outras secretarias, como, por exemplo, a Secretaria Financeira, que executava o pagamento das obras e que permitiria que a SEINFRA tivesse todas as informações à disposição em tempo real. O sistema também integraria as informações do fiscal de obras em campo, através de um aplicativo *mobile*, que consolidaria todo o funcionamento da secretaria.

Como resultado, foi possível estruturar cerca de 70% da produção desse sistema, mas tornou-se necessário parar para mapear 100% dos processos. A situação ilustra o que Gao (2015) destaca sobre os desafios na implementação de sistemas de mensuração no setor público, especialmente quanto à necessidade de infraestrutura adequada. Também se alinha à visão de Sanger (2008) sobre a importância de recursos e investimentos gerenciais significativos para mudanças efetivas e reflete o que Leinonen (2001) e Sanger (2008) apontaram sobre os custos e recursos necessários para implementar sistemas.

Após uma apresentação do projeto em uma reunião de gestão para todos os secretários (a primeira que contou com a participação da equipe do projeto), o prefeito chamou a equipe e fez uma pergunta que mudaria o escopo do projeto e que seria o principal desafio. Esse episódio representou uma nova mudança do projeto, situação que ocorreu por diversas vezes: a equipe do projeto, em um momento, estava sob supervisão de uma pessoa, depois mudava, aumentava e diminuía de tamanho de acordo com as restrições financeiras do município. Isso demonstra a dificuldade de ter um planejamento mais adequado. Esse fator também gerou outro problema, que foi a urgência com que as demandas eram solicitadas à equipe, impedindo que se fizessem os devidos testes nos *softwares*.

#### **- Uma nova ‘urgência’ administrativa e política: mais uma mudança (o maior desafio – o início do SIMEC)**

Nesse momento, a gestão recebia críticas com os pacientes em filas para marcar exames em um local chamado “central de marcação e regulação”, um galpão onde as pessoas se aglomeravam desde a madrugada para conseguir uma senha. A gestão do prefeito, que tinha

optado por esse modelo centralizado, era alvo de objeções constantes da oposição e cobertura desfavorável dos meios de comunicação, com várias matérias adversas na televisão e nas redes sociais. Nesse contexto a gestão municipal indagou sobre a viabilidade de solucionar esse problema que afetava tanto a população quanto à administração municipal, por meio de um novo processo associado a um *software*. Hood (1991) e Pollitt e Bouckaert (2011) caracterizam como um desafio da implementação de reformas no setor público a pressão política e social, uma vez que a necessidade de resultados rápidos pode impactar o processo de planejamento e implementação. Essa foi a **quinta dificuldade**.

A solicitação foi prontamente aceita, estabelecendo-se um cronograma com duração prevista entre três e quatro meses, definindo-se o prazo final em quatro meses. O início ocorreu em meados de julho de 2023, com a meta de disponibilizar um sistema minimamente viável para testes em outubro do mesmo ano. Construir um sistema tão complexo em tão pouco tempo era uma tarefa desafiadora de realizar. O prefeito estabeleceu o acordo, determinando: “parem tudo o que estão fazendo e se concentrem nesse sistema.” O trabalho continuou, mapeando os processos, criando o sistema a partir do que nos era fornecido de informação. A cada avanço do sistema, havia reuniões periódicas para mostrá-lo, tirar dúvidas, entender o que queria a gestão e, paulatinamente, avanços eram obtidos.

Tal situação exemplifica o que Moynihan (2008) descreveu sobre como sistemas de informação influenciam decisões da gestão e relaciona-se ao que Armstrong (2009) definiu sobre gestão de desempenho como forma de obter melhores resultados através de objetivos compartilhados. Demonstra, ainda, o que Fryer et al. (2009) destacaram sobre a gestão de desempenho como atividade orientada para ação visando melhoria de serviços.

A marcação de exames e consultas na SESAU de Juazeiro do Norte tinha diversos problemas, como, por exemplo, *softwares* limitados, comunicação e processos mal definidos, falta de unidade entre as pessoas envolvidas e falta de gestão disso tudo. A central de marcação centralizada foi uma tentativa do prefeito de evitar que pessoas passassem na frente das outras por questões de apadrinhamento e influência política ou econômica quando esses exames eram marcados nos cerca de 85 postos do Programa Saúde da Família (PSFs). Acreditou-se que, ao centralizar essa função em pessoas de sua confiança, esse problema seria minimizado.

Só que não havia um bom processo pensado e planejado. Em uma análise preliminar da situação encontrada, constatou-se um cenário caracterizado por significativa desorganização. Por exemplo, os exames que os profissionais de saúde do posto (médicos, enfermeiros e odontólogos) solicitavam eram enviados para a central de regulação e marcação pelo aplicativo Telegram. Os reguladores faziam a marcação, clicavam no “coração” para sinalizar que haviam

marcado e mandavam o boleto da marcação por Telegram novamente. Não havia a possibilidade de controlar as milhares de mensagens diárias, nem saber se elas estavam chegando aos seus destinatários, muito menos ter estatísticas confiáveis sobre a quantidade de pacientes, exames, marcações, nada. Isso era só o que se passava entre os PSFs e a central.

Por que então havia fila de pessoas no prédio da central, já que a comunicação entre a central e os postos era feita pelo Telegram? Analisando a situação chegou-se a conclusão que isso ocorria porque havia pacientes que não passavam pelos PSFs, que vinham solicitar exames e encaminhamentos para especialistas vindos de pequenos planos de saúde comuns na região ou com receitas de amigos, parentes, ou de ações sociais que médicos/políticos da região fazem com frequência. Para acabar com as filas na central de marcação, fez-se necessário desenvolver um sistema que organizasse o fluxo realizado pelo Telegram, além de poder também ser usado na ponta, nos PSFs, para atender essas pessoas que não haviam passado pelo SUS, chamadas de “avulso”.

Mapeado e entendido o processo, iniciou-se o desenvolvimento do sistema batizado como: Sistema Integrado de Marcação de Exames e Consultas (SIMEC) Reuniões periódicas eram realizadas com os gestores para avaliar e validar as funcionalidades. O sistema teria a função de organizar o fluxo, permitir uma melhor integração entre todos os envolvidos, facilitar o uso dos profissionais de saúde, das clínicas conveniadas, dos reguladores e da própria gestão da SESAU (gerando dados para a tomada de decisão e para o estabelecimento e mensuração de metas), para ter como beneficiário final o paciente. De Bruijn & Dicke (2006) e Talbot (2010) mencionam características multifacetadas e às vezes contraditórias no setor público, onde é necessário desenvolver soluções que atendam a diferentes demandas e *stakeholders* simultaneamente.

A previsão era testar o sistema em dois PSFs, considerados padrões de funcionamento, por duas semanas, o que realmente aconteceu. Posteriormente, planejou-se a expansão dos testes para mais 12 postos, totalizando 14, dois de cada regional (que eram sete), meta que foi cumprida dentro do cronograma estabelecido. A etapa seguinte seria de correções das falhas do sistema e implementação de melhorias para em um momento seguinte implantar em toda a rede.

O cronograma de quatro meses atrasou por causa de informações desestruturadas da SESAU sobre quais funcionalidades seriam críticas para constar no sistema, então prorrogou-se o início do uso do SIMEC em toda a rede de PSFs para o dia 15 de dezembro de 2023. Em 23 de novembro, após críticas recorrentes relacionadas às filas na central de marcação, o prefeito determinou a desativação da central à partir de 1 de dezembro, demandando soluções imediatas de todos os envolvidos. Isso gerou uma antecipação de 15 dias em relação ao que

estava originalmente previsto, o que impactou o trabalho em diversos aspectos, desde a finalização do *software*, passando por seus testes, até o treinamento de uma grande quantidade de pessoas que iriam usá-lo (por volta de 400 pessoas). Essa foi a **sexta dificuldade**.

Obviamente, foi uma surpresa para todos e uma tensão consideravelmente elevada. Imediatamente após tomar conhecimento, a equipe dirigiu-se à SESAU para compreender os próximos passos e estabeleceu contato com a diretora da atenção primária, responsável pela gestão de 85 PSFs. A gestora parecia apreensiva, pois teria que fazer o atendimento das demandas dos cidadãos que antes iam para a central de marcação em papel ou estabeleciam contato pelo Telegram. Isso dificultou ainda mais o processo, pois o sistema disponível não tinha essa funcionalidade.

Procedeu-se à busca de uma solução. Estabeleceu-se uma reunião com a equipe do projeto para o prazo de dois dias subsequentes, objetivando a concepção de uma solução técnica para a questão em análise. Na reunião, foi apresentada uma forma de inserir os avulsos no SIMEC, apenas digitando o número do seu Cadastro de Pessoa Física (CPF), escaneando as receitas que continham suas demandas e enviando essa solicitação também para a central de marcação fazer o agendamento dentro do próprio SIMEC. Matheson (2002) e Mayne (2007) identificam situações como estas como “desafios técnicos” relacionados à implementação de sistemas no setor público. Com esse ajuste, a informação, não seria perdida e não haveria desorganização e o fluxo se manteria igual. Com essa decisão, surgiu a necessidade de treinar em torno de 320 profissionais (médicos, dentistas, enfermeiros e atendentes) de todos os PSFs que ainda não estavam usando o sistema. Foram dois dias de treinamento, durante toda a tarde nas dependências da UFCA, em um ritmo intenso (em uma quarta e uma quinta-feira, pois sexta-feira o sistema iria começar a funcionar em todo o município).

A equipe do projeto estava apreensiva, pois era uma escala significativa, não haviam sido feitos testes suficientes, as pessoas não estavam treinadas de forma suficiente e ainda faltavam funcionalidades a serem implementados no sistema. O primeiro problema foi descobrir, em uma conversa informal antes de uma reunião, que havia uma funcionalidade chamada “segundo boleto”: um laudo que ia junto com a solicitação do exame, que o sistema não estava preparado para emitir, pois ninguém nunca havia relatado que existia tal funcionalidade.

Havia um considerável problema, que era a falta de padronização de processos dentro desse ecossistema, que envolve a diretoria de atenção primária, a diretoria de atenção especializada e a diretoria de controle e auditoria, que tem dentro de si a central de marcação e regulação. Conforme evidenciam Arnaboldi e Azzone (2010), a multiplicidade de objetivos no

setor público torna mais difícil estabelecer metas claras e processos padronizados. Há diversos processos interligados que dependem uns dos outros, como, por exemplo, a quantidade de vagas nos estabelecimentos.

Outro problema delicado foi a falta de profissionalismo ou comprometimento de algumas pessoas envolvidas no processo. Por algum motivo, se por intencionalidade ou pela ausência de uma visão mais sistêmica e estratégica, verificou-se a omissão de informações cruciais referentes às funcionalidades do sistema. Tal situação encontra paralelo no que dizem Hood e Peters (2004) quando argumentam que pessoas na organização são propensas a terem comportamentos que podem levar à omissão ou distorção de informações. Uma, dentre várias situações, foi o já citado “segundo boleto”, que atrasou em quase um mês a completa implementação do SIMEC.

Um desafio adicional no processo de desenvolvimento foram as significativas tensões institucionais relacionadas ao *software* em uso pela administração municipal por mais de uma década. O sistema vigente apresentava limitações funcionais substanciais, e a implementação de novas soluções pela equipe de desenvolvimento do SIMEC provocou uma reação defensiva por parte da empresa fornecedora, que passou a apresentar propostas de funcionalidades similares às já desenvolvidas.

A proximidade do término contratual, previsto para junho de 2024, evidenciou um cenário que se alinha às observações de Bevan e Hood (2006) e de Heinrich e Marschke (2010) sobre “interesses estabelecidos ameaçados” e sobre “pressões externas” que impactam implementações no setor público, conforme análise de Propper e Wilson (2003).

O ambiente institucional experimentou crescente tensionamento, manifestado através de visitas frequentes dos representantes da empresa fornecedora à SESAU, incluindo seu proprietário, prática até então incomum na dinâmica organizacional. Estabeleceu-se um cenário de instabilidade decisória em relação à definição do sistema operacional definitivo. Esta dinâmica corrobora a caracterização de Talbot (2010) sobre “problemas políticos e de valores” na implementação de sistemas, em que interesses comerciais estabelecidos podem constituir obstáculos significativos à modernização da gestão pública. Houve pelo menos quatro reuniões dessas, fora os boatos de corredor. Essa foi a **sétima dificuldade**.

Como resposta estratégica, intensificou-se o desenvolvimento e a implementação de novas funcionalidades no SIMEC, demonstrando eficiência operacional superior na resposta às demandas organizacionais. O novo sistema alcançou rapidamente equivalência ou superioridade funcional em relação ao sistema usado, com destaque para aspectos de usabilidade e velocidade.

O ponto crítico deste processo de indefinição manifestou-se durante uma iniciativa municipal de redução das filas de espera para exames e consultas, operacionalizada através de um mutirão de marcações. O planejamento operacional, desenvolvido sob significativas restrições temporais, estabeleceu meta de atendimento de aproximadamente 30 mil usuários em um período de seis dias, com média diária de cinco mil atendimentos. A operação foi estruturada em instalação esportiva municipal, mobilizando equipe de aproximadamente 100 profissionais, incluindo 50 reguladores dedicados aos procedimentos de marcação. O SIMEC foi designado como sistema principal, responsável por aproximadamente 70% do volume de agendamentos.

A implementação inicial apresentou desafios técnicos significativos, caracterizados por instabilidade sistêmica e ocorrência de erros operacionais que demandaram intervenções corretivas emergenciais. Esta situação alinha-se ao que Smith (1995) identifica como “riscos de implementações apressadas”, sem planejamento adequado. A gestão da SESAU manifestou preocupações quanto à continuidade operacional, resultando em uma decisão contingencial de redistribuição parcial das vagas para o sistema alternativo. Essa foi a **oitava dificuldade**

Em resposta à situação crítica, a equipe técnica do projeto estendeu suas atividades além do horário regular, estabelecendo reunião extraordinária para análise e planejamento de intervenções corretivas. Foram cogitadas múltiplas hipóteses da causa, sem, contudo, estabelecer-se diagnóstico conclusivo das instabilidades observadas. As intervenções técnicas focaram-se em ajustes nas configurações do servidor e na investigação sistemática de inconsistências operacionais, estabelecendo protocolo experimental para o segundo dia de operações.

O reinício das atividades no dia subsequente evidenciou significativa melhoria no desempenho sistêmico, caracterizada por estabilidade operacional e minimização de erros. Esta evolução positiva contribuiu para o restabelecimento da confiança institucional no sistema. O período operacional restante apresentou redução significativa de intercorrências críticas, permitindo a consolidação efetiva do SIMEC como sistema principal de gerenciamento de agendamentos. Na Tabela 2, consegue-se ver o problema inicial no primeiro dia e a sua evolução nos dias subsequentes.

**Tabela 2***Quantidade de Procedimentos Marcados por Sistema*

<b>Data</b>	<b>SIMEC</b>	<b>Outro</b>
Dia 01	752	3.710
Dia 02	4.848	2.453
Dia 03	2.333	1.245
Dia 04	4.031	2.825
Dia 05	5.579	2.672
Dia 06	4.745	1.978
Total	22.288	14.883

A análise quantitativa dos resultados demonstrou evolução significativa na eficiência operacional do sistema. Após dificuldades iniciais no primeiro dia, registrando 752 procedimentos contra 3.710 do sistema alternativo, observou-se inversão substancial nos dias subsequentes. O SIMEC processou volume final de 22.288 procedimentos, em comparação com 14.883 do sistema alternativo, evidenciando significativa superioridade operacional.

A conclusão do mutirão possibilitou a implementação de estratégia de reinicialização do sistema de filas solicitada pela gestão, denominada V0, estabelecendo marco divisório na gestão das demandas, com o critério de que quem não compareceu ao mutirão já estaria com sua demanda atendida. Entretanto, esta implementação apresentou complexidades imprevistas, incluindo inconsistências no registro de requisições e agendamentos laboratoriais. Esta experiência corrobora as observações de Fryer et al. (2009) sobre a necessidade de equilíbrio entre velocidade de implementação, garantia de qualidade, engajamento das partes interessadas e processos de teste adequados.

A implementação do V0, que parecia que ia ser um processo simples, gerou inúmeros problemas imprevistos, desde perdas de requisições do sistema até o sumiço de exames que tinham sido agendados e os laboratórios não conseguiam confirmar. Isso aconteceu por erro da equipe, mas também pelo clima de extrema pressão existente desde o começo da produção do SIMEC.

Sempre foi uma manifestação recorrente dos desenvolvedores de TI a velocidade imposta à equipe para entregar o mais rápido possível as funcionalidades necessárias. Com isso, não havia testes exaustivos das funcionalidades para detectar problemas, nem se documentava o *software* de forma adequada para que fosse possível acompanhar seu desenvolvimento. Como

alertam Fryer et al. (2009), há a necessidade de equilíbrio entre velocidade de implementação, garantia de qualidade, engajamento das partes interessadas e processos de teste adequados.

Juntando esses fatores, algo de inadequado foi feito na implementação do V0 e foi preciso quase três semanas para conseguir corrigir a contento, o que gerou um desgaste significativo com as clínicas e laboratórios, que começaram a manifestar preocupação em atender os pacientes e não receber por isso. Essa foi a **nona dificuldade**.

A estratégia de resolução fundamentou-se no estabelecimento de comunicação sistemática entre a equipe técnica, os laboratórios conveniados e a secretaria (nessa época foi implementada uma espécie de Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC), um suporte, funcionando de manhã e de tarde para atender e tirar dúvidas), assegurando o comprometimento com a resolução do problema, que foi solucionado satisfatoriamente..

A estabilização foi alcançada através da implementação de protocolo estruturado de comunicação, incluindo serviço de atendimento ao cliente em dois turnos, o que proporcionou maior segurança aos *stakeholders* e resultou na normalização operacional do sistema.

### Tabela 3

*Resumo: Dificuldades x Ações x Resultados*

N.º	Dificuldade	Ação	Resultado
01.	Desconfiança e resistência por partes de membros da gestão por terem a visão de que acadêmicos só sabem teoria.	Estruturação de plano de trabalho detalhado, reunião com todos os membros da equipe, ressaltando as experiências de mercado de cada um.	Pleno apoio do gestor máximo, diminuição das desconfianças dos outros e autorização para iniciarmos os trabalhos.
02.	Falta de estruturação da área de TI como um todo: profissionais, sistemas e equipamentos.	Sensibilização dos gestores para a realização de investimentos na área para que o cenário fosse mudando gradualmente.	Estruturação de uma diretoria de TI, da elaboração de uma carta de serviços e do processo de solicitações desses serviços.
03.	Início do projeto pela maior e mais complexa secretaria, com uma quantidade enorme de <i>softwares</i> e indicadores.	Diagnóstico detalhado em cada uma das 10 diretorias da SESAU, com a identificação dos problemas, sua priorização e sugestão de soluções.	Apoio irrestrito do corpo gestor como um todo, devido à segurança que a qualidade do diagnóstico passou e ao início da implementação das soluções.
04.	Mudança para uma nova secretaria (SEINFRA), com os mesmos problemas, além de uma quantidade muito menor de pessoal para lidar com muito trabalho.	Mapear rapidamente os processos e criar um <i>software</i> de gerenciamento que integraria todos os setores e aumentaria bastante a produtividade deles.	Mapeamento de 100% dos principais processos, construção de 70% do <i>software</i> , que parou por conta da quinta dificuldade, apontada a seguir.
05.	Urgência administrativa e política: parar tudo o que a equipe estava fazendo para se concentrar em resolver o problema das filas de marcação de consultas e exames.	Mapeamento urgente dos processos envolvidos nesse problema e início do desenvolvimento do SIMEC.	Foi criada uma versão básica inicial que foi testada em alguns PSFs.
06.	A antecipação do cronograma de implantação efetiva em todo o	Implementação urgente de ferramentas que ainda iam ser	A implementação foi relativamente tranquila, sem

- |     |   |  |  |
|-----|---|--|--|
|     | <p>município em mais de 15 dias, com um prazo de apenas sete dias para realizá-la, e a quantidade de atividades a serem feitas nesse período.</p> | <p>testadas, treinamento de mais de 300 usuários do sistema em um curto período de tempo.</p>  | <p>grandes intercorrências. A maioria delas consistiu em dúvidas de usuários sobre o uso do sistema e não sobre falhas técnicas.</p>   |
| 07. | <p>Pressões internas de pessoas que não queriam nosso sistema e sim o da empresa concorrente.</p>   | <p>Houve uma intensificação da produção de novas funcionalidades.</p>  | <p>O SIMEC foi cada vez mais elogiado por todos os usuários pela sua facilidade e rapidez. Foram feitas otimizações de urgência, revisão de código e medidas urgentes que pudessem melhorar o desempenho, o que aconteceu.</p> |
| 08. | <p>Graves problemas no funcionamento do sistema durante um mutirão de atendimento à população.</p>  | <p>Plantão da equipe durante todo o dia para investigar e tentar resolver o problema.</p>  | <p>O problema foi resolvido e tudo voltou ao normal.</p>   |
| 09. | <p>Complicações ao arquivar todas as solicitações anteriores ao mutirão. O que era pra ser uma ação simples gerou uma complicação de semanas.</p> | <p>Estabelecimento de comunicação sistemática entre a equipe técnica, os laboratórios conveniados e a secretaria, para atualizá-los sobre como estava a resolução do problema.</p> |  |

Todo esse esforço relatado para a implementação do SIMEC tinha dois objetivos: o primeiro era dar racionalidade ao processo de atendimento à população nos postos de saúde e na marcação de exames e consultas; o segundo, e não menos importante, foi estruturar informações que permitissem à equipe produzir indicadores e estatísticas, possibilitando aos gestores pudessem tomar decisões baseadas em evidências. Isso vem acontecendo nos últimos três meses, conforme pode-se ver nos painéis a seguir, construídos a partir as informações do SIMEC.

### **- A GBE em grande escala**

A implementação inicial do projeto caracterizou-se por uma abordagem estruturalmente modesta em sua concepção, alinhada ao que Barends e Rousseau (2018) descrevem como fase preliminar da gestão baseada em evidências, na qual sistemas embrionários permitem o aprendizado organizacional e o desenvolvimento gradual de capacidades analíticas.

No decorrer dos primeiros 12 meses, o projeto experimentou uma significativa transformação em sua amplitude e complexidade operacional, evoluindo para uma solução multidimensional que transcendeu consideravelmente os parâmetros iniciais. A magnitude desta evolução reflete-se no alcance do SIMEC, que, além de atender diretamente profissionais e gestores da saúde municipal, impacta indiretamente uma população de aproximadamente 270 mil cidadãos do município de Juazeiro do Norte, evidenciando sua abrangência e relevância social no contexto da gestão pública municipal.

A análise da trajetória evolutiva do Programa Eficiência, desde o desenvolvimento de sistemas e indicadores preliminares até a implementação do SIMEC em Juazeiro do Norte, revela correspondências com os fundamentos teóricos da GBE. A progressão da iniciativa, materializada inicialmente em sistemas de menor complexidade e culminando no SIMEC, exemplifica o que Pfeffer e Sutton (2011) identificam como elemento nuclear da GBE: a necessidade de transcender a mera coleta de dados para estabelecer mecanismos robustos de suporte à tomada de decisão fundamentada em evidências. Esta transformação sistemática corrobora a visão de Barends e Rousseau (2018), que enfatizam a importância do desenvolvimento gradual de capacidades analíticas como base para uma gestão pública mais efetiva e orientada por dados.

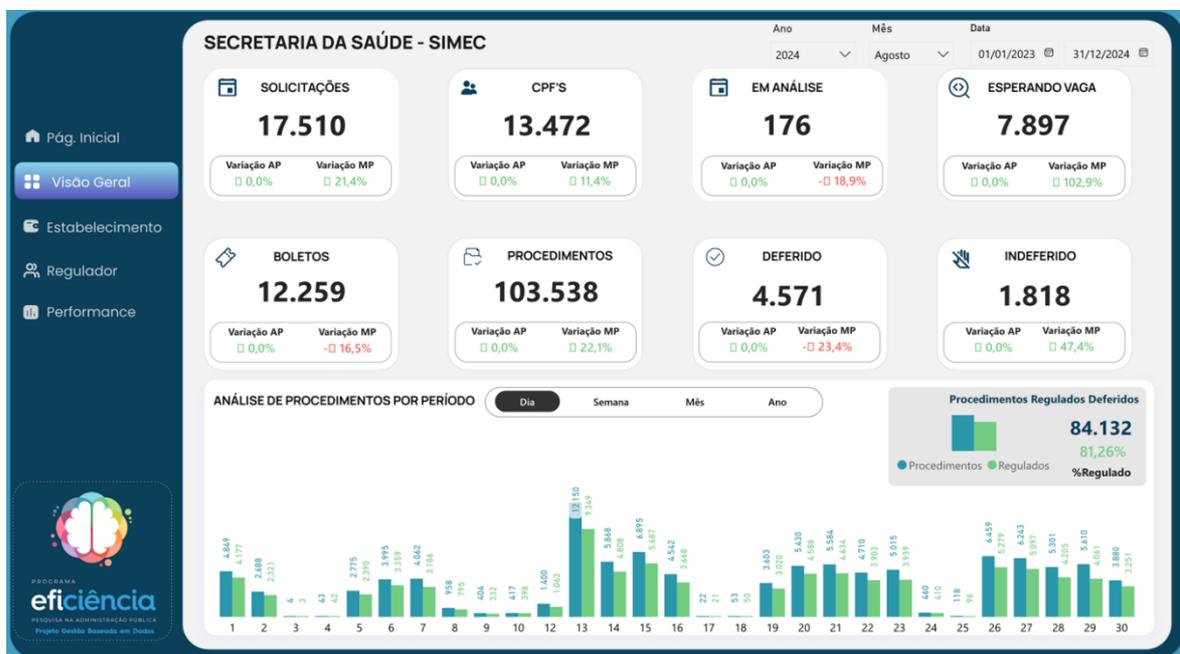
A implementação do SIMEC caracterizou-se por uma abordagem sistêmica e abrangente, envolvendo múltiplos *stakeholders* em diferentes níveis operacionais e gerenciais. O processo de capacitação foi estruturado em duas dimensões complementares: no nível operacional, contemplou centenas de usuários diretos, incluindo profissionais de saúde, atendentes, representantes de clínicas e laboratórios; no nível estratégico, focou-se na formação da equipe gestora da SESAU em análise de dados e interpretação de indicadores para suporte à tomada de decisão. Esta estruturação metodológica alinha-se precisamente aos três pilares fundamentais para o sucesso da GBE identificados por Tannenbaum e Cerasoli (2013): estabelecimento de metodologias rigorosas para coleta e análise de dados, investimento sistemático na formação gerencial e implementação de mecanismos robustos para monitoramento contínuo dos resultados. A designação de equipe específica para acompanhamento do sistema e análise dos dados gerados reforça o compromisso com a institucionalização de práticas baseadas em evidências, conforme preconizado por Wright et al. (2016) sobre o desenvolvimento de capacidades organizacionais para GBE.

A implementação do SIMEC representa um marco na modernização da gestão pública municipal de Juazeiro do Norte, constituindo-se como primeira iniciativa de um sistema customizado que atende às especificidades locais da administração. Esta solução tecnológica, alinhada ao que Rynes e Bartunek (2017) identificam como infraestrutura necessária para práticas baseadas em evidências, possibilita a geração e análise de dados em tempo real, características essenciais para uma tomada de decisão ágil e fundamentada. A capacidade de personalização das análises conforme as demandas gerenciais reflete o que Hodgkinson et al. (2018) descrevem como flexibilidade adaptativa, elemento crucial para sistemas de suporte à decisão em contextos dinâmicos da gestão pública.

A Figura 19 apresenta o painel de indicadores do SIMEC, que consolida métricas fundamentais do sistema de saúde municipal, incluindo volume de solicitações oriundas das unidades básicas, quantitativo de atendimentos realizados, demanda por exames, *status* dos agendamentos (deferidos, indeferidos e pendentes), além da análise temporal das solicitações e seus respectivos processamentos. A visualização integrada destes indicadores possibilitou uma intervenção gerencial significativa, exemplificando o que Briner et al. (2009) descrevem como uso efetivo de evidências para aprimoramento de processos organizacionais. O redimensionamento da equipe de agendamento, baseado na análise destes dados, resultou em uma redução expressiva do represamento de solicitações (de 28 mil para menos de mil em um período de dois meses), corroborando o que Pfeffer e Sutton (2011) identificam como impacto direto da tomada de decisão fundamentada em evidências. Esta transformação operacional permitiu a transição de um modelo reativo para um sistema de processamento em tempo real, alinhando-se ao que Rousseau e Gunia (2016) caracterizam como otimização de processos baseada em evidências.

**Figura 19**

*Painel de Indicadores Gerais do SIMEC*



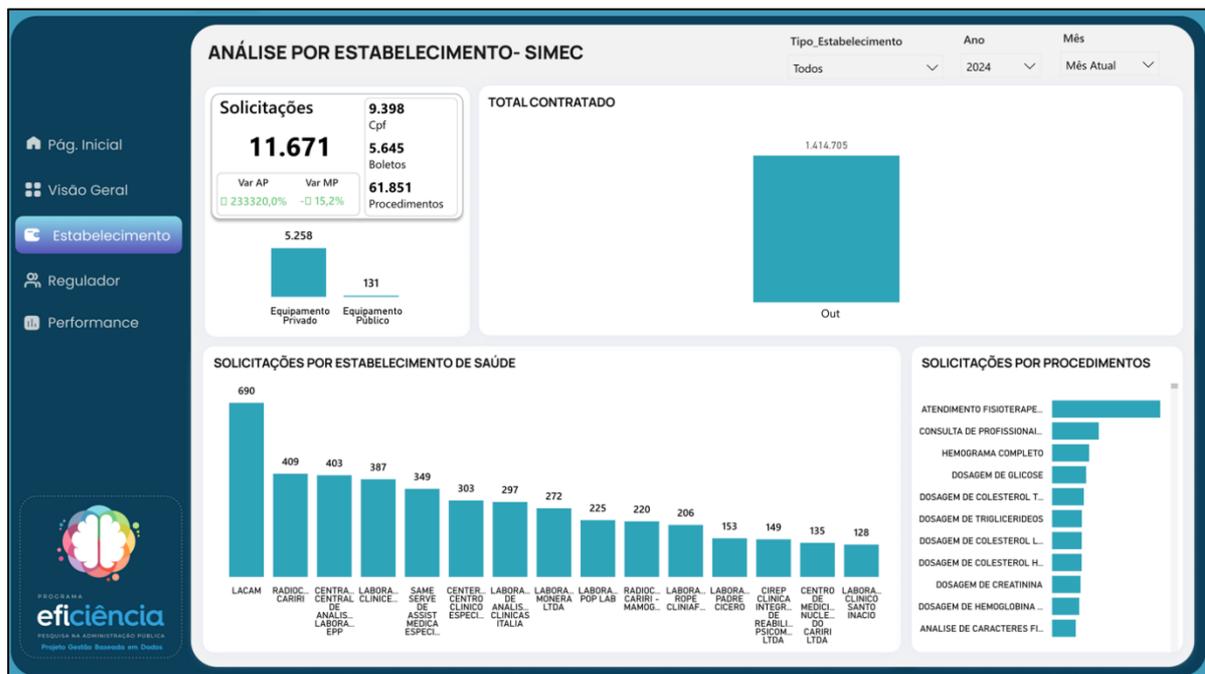
*Nota. Print screen da tela do sistema.*

A Figura 20 exibe um painel analítico que permite o monitoramento granular da demanda por serviços de saúde, discriminando o volume de atendimentos por estabelecimento, tanto na rede pública quanto privada, incluindo laboratórios, clínicas e hospitais. A visualização

contempla ainda aspectos financeiros e a distribuição dos tipos de exames solicitados, fornecendo subsídios para o que Dawes et al. (2005) caracterizam como tomada de decisão multidimensional baseada em evidências. Esta abordagem analítica possibilita um planejamento mais eficiente da distribuição de recursos e encaminhamentos, alinhando-se ao que Barends e Rousseau (2018) identificam como uso estratégico de dados para otimização de processos decisórios. Adicionalmente, a análise agregada dos exames solicitados permite o desenvolvimento de um perfil epidemiológico dinâmico da população, facilitando a identificação precoce de tendências e potenciais surtos, exemplificando o que Wright et al. (2016) descrevem como uso preventivo de dados para gestão em saúde pública.

**Figura 20**

*Painel de Indicadores de Exames e Estabelecimentos de Saúde do SIMEC*



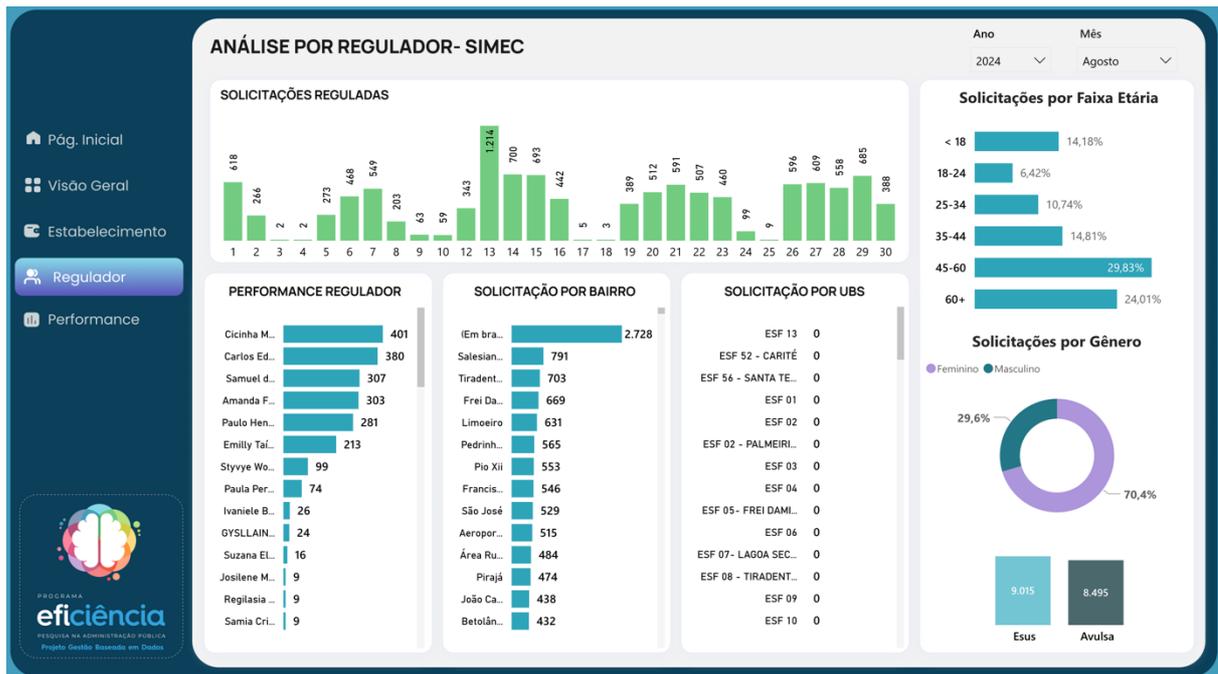
*Nota. Print screen da tela do sistema.*

A Figura 21 apresenta um conjunto de indicadores de desempenho dos reguladores responsáveis pela análise e agendamento de consultas e exames no sistema municipal de saúde. O monitoramento sistemático da produtividade individual dos reguladores exemplifica o que Ellis e Davidi (2005) identificam como métricas essenciais para gestão baseada em evidências. A análise georreferenciada das solicitações por bairro, combinada com a estratificação demográfica por faixa etária e gênero, proporciona um panorama epidemiológico multidimensional que, segundo Tannenbaum e Cerasoli (2013), constitui elemento fundamental para tomada de decisão fundamentada em evidências no contexto da saúde pública. Esta

abordagem analítica possibilita a identificação de padrões territoriais de morbidade e características demográficas específicas, fornecendo subsídios para o que Hodgkinson et al. (2018) descrevem como planejamento estratégico de intervenções sanitárias direcionadas e campanhas de saúde customizadas às necessidades locais.

**Figura 21**

*Painel de Indicadores de Reguladores SIMEC*



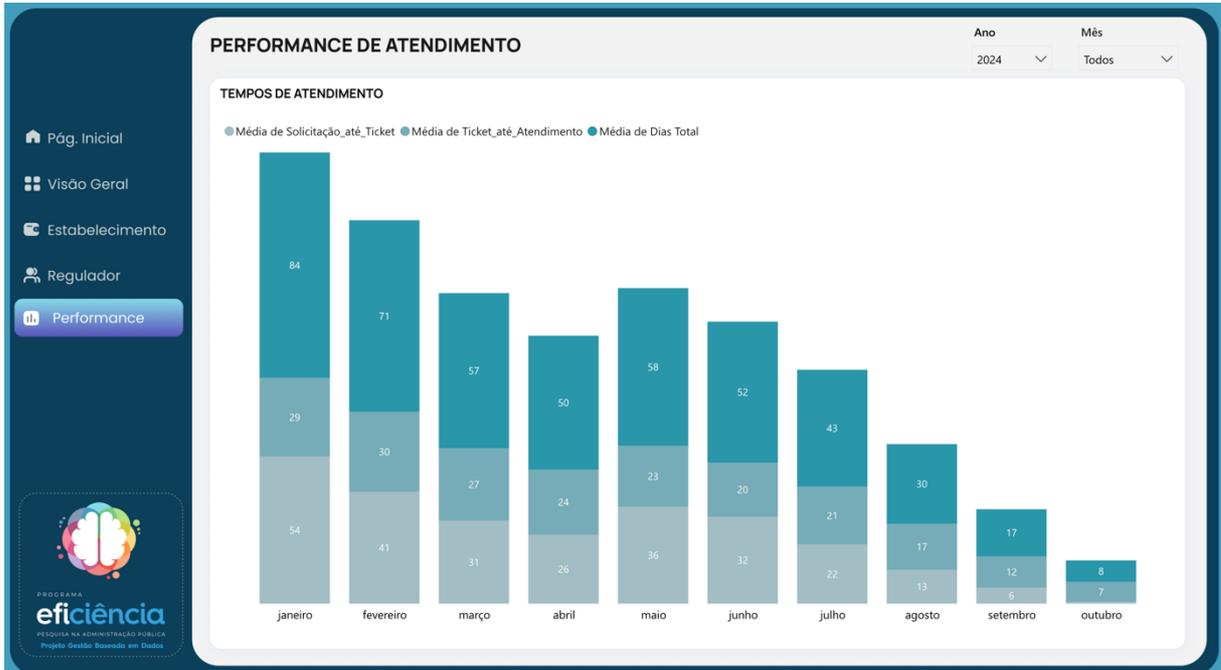
Nota. Print screen da tela do sistema.

A Figura 22 apresenta um indicador estratégico para avaliação da eficiência operacional do sistema de saúde municipal, estruturado em três camadas temporais complementares. O primeiro estrato analítico mensura o intervalo entre o atendimento inicial nos PSFs e o agendamento do procedimento, seguido pela mensuração do período entre agendamento e atendimento efetivo, culminando no tempo total do ciclo assistencial. Esta estruturação métrica alinha-se ao que Barends e Rousseau (2018) caracterizam como indicadores compostos para avaliação de processos complexos em sistemas públicos. A análise longitudinal destes indicadores evidencia uma redução significativa no tempo total de atendimento após a implementação de intervenções baseadas em evidências, corroborando o que Rynes e Bartunek (2017) identificam como impacto direto da tomada de decisão fundamentada em dados para otimização de processos organizacionais. Esta melhoria operacional exemplifica o que Pfeffer e Sutton (2011) descrevem como ciclo virtuoso da gestão baseada em evidências, no qual

análises sistemáticas informam ações que resultam em aprimoramentos mensuráveis dos serviços públicos.

**Figura 22**

*Painel de Performance do Tempo de Espera do SIMEC*



*Nota. Print screen da tela do sistema.*

A implementação do Programa Eficiência na Prefeitura de Juazeiro do Norte revelou-se um processo complexo e desafiador, caracterizado por uma série de obstáculos que demandaram adaptação contínua e resiliência por parte da equipe executora. As dificuldades enfrentadas, desde a resistência inicial de alguns gestores até os desafios técnicos e operacionais na implementação do sistema SIMEC, ilustram as complexidades inerentes à introdução de inovações na gestão pública municipal. Essas experiências corroboram as observações de diversos autores, como Hood (1991), Talbot (2010) e Pollitt e Bouckaert (2011), sobre os desafios da modernização administrativa no setor público, especialmente em contextos de recursos limitados e pressões políticas.

Apesar dos obstáculos, o projeto demonstrou capacidade significativa de superação e adaptação, evidenciada pela evolução positiva na implementação do SIMEC e na gradual conquista de confiança e apoio institucional. A experiência ressalta a importância crucial do suporte da liderança executiva e do engajamento dos servidores, alinhando-se às observações de Berman e Wang (2000) e Mayne (2007) sobre os fatores críticos de sucesso em iniciativas de reforma administrativa. Ademais, o caso ilustra o potencial transformador da colaboração

entre universidade e administração pública, reforçando as proposições de Etzkowitz e Leydesdorff (2000) e de Goddard e Vallance (2013) sobre o papel da terceira missão universitária no desenvolvimento regional e na inovação do setor público.

#### 4.2.2 Relação com a gestão

A análise das relações institucionais revela características comuns à gestão pública municipal brasileira, especialmente em regiões interioranas, refletindo o processo crescente de profissionalização da administração pública, embora ainda em estágio de consolidação e demandando amadurecimento institucional adicional. O município experimentou expansão significativa do ensino superior nos últimos 15 anos, consolidando-se como polo educacional regional, com impactos graduais na qualificação profissional dos setores público e privado.

A administração municipal implementou renovação significativa do quadro funcional através da incorporação de mais de 2.000 servidores concursados, resultando na implementação progressiva de práticas administrativas contemporâneas. Entretanto, persistem desafios estruturais na infraestrutura tecnológica, na qualificação específica e integração de sistemas, bem como na gestão de recursos humanos, evidenciando a necessidade de atualização dos planos de carreira e desenvolvimento profissional.

A organização da gestão municipal apresenta desafios estruturais significativos, manifestados em múltiplas dimensões operacionais. No âmbito tecnológico, observa-se déficit em infraestrutura de equipamentos de informática, escassez de pessoal tecnicamente qualificado e ausência de planejamento estratégico em TI. A arquitetura sistêmica atual caracteriza-se pela fragmentação operacional, com sistemas tecnologicamente obsoletos e ausência de integração entre protocolos, documentação e comunicação eletrônica.

A análise da estrutura de recursos humanos revela inadequações significativas no plano de cargos e carreiras, incluindo disparidades entre remuneração e atribuições funcionais, indefinição na estrutura hierárquica e ausência de descrições formais de cargos e competências. O desenvolvimento profissional é prejudicado pela carência de políticas estruturadas de treinamento, capacitação e qualidade de vida no trabalho. A área de Recursos Humanos opera predominantemente em modelo cartorial, limitando-se a funções administrativas básicas, como processamento de folha de pagamento e gestão de benefícios.

Este cenário resulta em significativo dispêndio de esforço gerencial para a manutenção das operações básicas, caracterizado por redundância de processos, perda de informações críticas e comprometimento da capacidade decisória baseada em evidências. O ambiente

organizacional reflete um padrão de gestão predominantemente reativo, focado na resolução de contingências imediatas em detrimento do planejamento estratégico.

O desenvolvimento do projeto foi impactado por variáveis administrativas como a falta de fluxos bem definidos do processo de acompanhamento das atividades do projeto, alterações frequentes no dimensionamento da equipe e descontinuidade na gestão da secretaria de saúde, com a mudança de três gestores. A experiência incluiu realocações institucionais significativas, incluindo transferência da SESAU para a SEINFRA e posterior retorno à SESAU para desenvolvimento do SIMEC.

Fatores positivos significativos incluíram o suporte consistente da gestão executiva municipal e a receptividade do corpo funcional às inovações propostas. O alinhamento estratégico com a gestão superior e o engajamento dos servidores contribuíram substancialmente para o progresso do projeto, evidenciando o potencial de desenvolvimento institucional presente no quadro funcional municipal.

### **4.3 Integração entre referencial teórico e análise empírica**

A análise integrada do referencial teórico com a experiência do Programa Eficiência em Juazeiro do Norte revela convergências significativas em múltiplas dimensões. A implementação do programa refletiu elementos fundamentais das diferentes escolas de administração pública, desde a TPA até a NPG, com particular influência da NPM, em sua busca por eficiência e foco em resultados. A experiência demonstrou a aplicabilidade prática dos princípios da GBE, mesmo que não estruturada formalmente, através da utilização sistemática de dados para tomada de decisão, observada especialmente na implementação do SIMEC. Os desafios enfrentados durante o projeto, como resistências organizacionais, limitações estruturais e pressões políticas, corroboraram as previsões teóricas sobre as complexidades inerentes à gestão de desempenho no setor público. A parceria universidade-governo, materializada na atuação da UFCA, exemplificou o potencial transformador da terceira missão universitária no desenvolvimento e modernização da gestão pública local, demonstrando como a colaboração institucional pode catalisar mudanças significativas nas práticas administrativas municipais.

#### **4.3.1 Escolas de administração pública e a gestão de desempenho**

A análise dos fundamentos apresentados no segundo capítulo, referentes à gestão de desempenho no setor público, revela significativas convergências entre os aspectos teóricos e práticos observados. Como destacam Dixon, Hood e Jones (2008), rankings e classificações de desempenho do serviço público tornaram-se uma parte familiar do cenário da gestão pública internacional. A influência das escolas de Administração Pública manifesta-se de forma evidente, desde a TPA até a NPG, refletindo o que Behn (2003) argumenta sobre a mensuração de desempenho não ser um fim em si, mas uma parte da estratégia geral de gestão.

No contexto prático analisado, observa-se particularmente a influência da NPM, caracterizada pela busca de eficiência, pela implementação de tecnologias e pelo foco em resultados, como descrito por Hood (1991) e reforçado por Pollitt e Bouckaert (2011). Esta abordagem se exemplifica pelo desenvolvimento do sistema SIMEC para otimização dos processos de marcação de exames e consultas, alinhando-se ao que Osborne e Gaebler (1992) identificam como elementos fundamentais da modernização administrativa.

A relevância da mensuração de desempenho para a gestão pública, enfatizada pela teoria, especialmente a partir da NPM, materializa-se na implementação de painéis de indicadores e no monitoramento sistemático de métricas operacionais. Como apontam Bouckaert e Halligan (2008), os sistemas de mensuração de desempenho tornaram-se uma espécie de referência de gestão e assumiram papel central nos sistemas de gestão de desempenho. O foco em processos e tecnologia, destacado pela NPM como elemento fundamental para a modernização das organizações públicas, manifesta-se através do mapeamento e redesenho de processos, alinhando-se ao que Metawie e Gilman (2005) e Bovaird e Löffler (2009) identificam como elementos essenciais para melhorar o desempenho do serviço público.

Os desafios na implementação, teoricamente previstos por Propper e Wilson (2003) — como a ausência de padronização, a resistência a mudanças e as deficiências estruturais organizacionais — encontram correspondência direta na experiência empírica. De acordo com Dixit (2002), o setor público apresenta características distintivas fundamentais, incluindo a multiplicidade de *stakeholders* e objetivos, que se manifestam através de processos interligados, resistências individuais e problemas comunicacionais.

A necessidade de capacitação e de recursos adequados, teoricamente identificada como fator crítico para a gestão de desempenho por Arnaboldi e Azzone (2010), reflete-se na realidade observada através do déficit de infraestrutura tecnológica e escassez de pessoal tecnicamente qualificado. A perspectiva da NPG sobre colaboração interinstitucional, como

descrita por Osborne (2010), materializa-se na parceria estabelecida entre a prefeitura e a universidade para o desenvolvimento do projeto de modernização da gestão pública.

Esta análise evidencia uma significativa correspondência entre os elementos teóricos discutidos por Talbot (2010) sobre complexidade na consideração de elementos não econômicos e valores latentes na prestação de serviços públicos e a experiência empírica relatada. A influência das diferentes escolas de pensamento administrativo, a centralidade da mensuração de desempenho, o foco em processos e tecnologia, os desafios implementacionais, a relevância do suporte da liderança e a necessidade de recursos adequados emergem como elementos convergentes entre teoria e prática, alinhando-se ao que Moynihan (2008) identifica como elementos cruciais para o sucesso das iniciativas de gestão de desempenho no setor público.

Diante desta complexa interação entre elementos teóricos e práticos na gestão do desempenho público, emerge a necessidade de uma abordagem mais sistemática e fundamentada para a tomada de decisões organizacionais. A GBE surge neste contexto como uma metodologia que busca superar as limitações tradicionalmente encontradas na administração pública, oferecendo um *framework* mais robusto para lidar com os desafios identificados por Moynihan (2008) e Talbot (2010).

Esta abordagem propõe transcender a simples mensuração de resultados para estabelecer um processo decisório que integre sistematicamente evidências científicas, experiência profissional, dados organizacionais e perspectivas dos *stakeholders*, fornecendo, assim, um caminho mais estruturado para a implementação efetiva de sistemas de gestão de desempenho no setor público.

#### 4.3.2 Gestão Baseada em Evidências (GBE)

A análise comparativa entre os fundamentos teóricos da GBE e a experiência empírica do projeto na Prefeitura de Juazeiro do Norte revela convergências significativas em múltiplas dimensões. Como argumentam Pfeffer e Sutton (2011), a GBE emerge como uma abordagem fundamental para aprimorar a qualidade das decisões organizacionais, contrapondo-se à tendência predominante de basear decisões em crenças infundadas e modismos sem suporte empírico.

O princípio fundamental da GBE referente à utilização de evidências para tomada de decisão, descrito por Dawes et al. (2005), manifesta-se concretamente nas práticas adotadas durante o projeto. Segundo Kahneman (2011) e Bazerman (2009), a integração adequada de

diferentes fontes de evidência — experiência profissional, literatura científica, dados organizacionais e informações das partes interessadas — fornece uma base sólida para a tomada de decisões nas organizações.

O processo de avaliação crítica das evidências, elemento central da GBE segundo Simon (1997), materializou-se através da análise sistemática das informações fornecidas pela administração municipal. Como demonstram Barnett-Hart (2009) e Loungani (2000), este processo envolve uma análise sistemática da confiabilidade e relevância das informações, questionando sua origem, metodologia de coleta e possíveis vieses.

A implementação do projeto, embora não explicitamente estruturada segundo o modelo GBE de Barends e Rousseau (2018), seguiu naturalmente suas etapas fundamentais. Como apontam Briner et al. (2009) e Rynes e Bartunek (2017), este processo sistemático e iterativo envolve desde a identificação clara do problema até a avaliação abrangente dos resultados. O envolvimento ativo dos *stakeholders*, aspecto crucial da GBE destacado por Rousseau e Gunia (2016), manifestou-se através da participação efetiva das equipes municipais. A adaptação ao contexto local, outro princípio fundamental enfatizado por Hodgkinson et al. (2018), evidenciou-se no esforço consistente de compreensão das particularidades locais.

O desenvolvimento e a utilização de painéis de indicadores alinham-se com a ênfase da GBE no monitoramento sistemático de resultados, como descrito por Wright e Griffin (2019). O processo de aprendizado e melhoria contínua, embora enfrentando desafios significativos, correlaciona-se com a visão de Baba e Hakem Zadeh (2021) sobre aprimoramento baseado em evidências.

Estas convergências demonstram que, mesmo sem uma estruturação formal completa, o projeto incorporou substancialmente os princípios e práticas fundamentais da GBE. Como destacam Armstrong e Parker (2021), a mera apresentação de evidências não é suficiente para promover mudanças organizacionais, sendo necessárias abordagens que considerem aspectos psicológicos e sociais da resistência à mudança.

A experiência contribui significativamente para a compreensão da aplicabilidade prática dos princípios da GBE no contexto da administração pública brasileira, alinhando-se ao que Ghoshal (2019) e Bansal et al. (2018) identificam como imperativo moral para a prática gerencial responsável. Como argumentam Rynes et al. (2018), a construção de uma cultura organizacional baseada em evidências emerge como elemento crítico para o sucesso da GBE, demandando capacidade, motivação e oportunidade para prática.

Esta análise reforça o potencial da GBE como abordagem metodológica para o aprimoramento da gestão pública, particularmente quando adaptada às especificidades

contextuais locais, conforme destacado por Kepes et al. (2020) e Pfeffer e Sutton (2022). O caso estudado demonstra a importância do equilíbrio entre rigor metodológico e praticabilidade organizacional, alinhando-se às observações de Walshe e Rundall (2020) sobre os desafios da implementação da GBE em contextos públicos.

A aplicação da GBE na administração pública, entretanto, não pode ser dissociada de uma compreensão aprofundada das particularidades do desempenho no setor público. Como evidenciam Walshe e Rundall (2020) e Kepes et al. (2020), a efetividade das práticas baseadas em evidências depende fundamentalmente do entendimento das especificidades setoriais. Neste sentido, é crucial examinar as características distintivas da mensuração e gestão do desempenho no contexto público, onde a multiplicidade de *stakeholders*, a complexidade dos objetivos organizacionais e a natureza dos serviços prestados impõem desafios singulares que transcendem a mera adaptação de práticas do setor privado. A análise destas especificidades fornece o substrato necessário para compreender como a GBE pode ser efetivamente implementada no ambiente público, considerando suas limitações e potencialidades.

#### 4.3.3 Desempenho no setor público

A complexidade na definição de metas claras no setor público, teoricamente fundamentada por Beck Jorgensen e Bozeman (2002) através da multiplicidade de objetivos e *stakeholders*, manifesta-se empiricamente através dos desafios enfrentados pela equipe técnica na obtenção de informações estruturadas. Como destacam Rainey (2009) e Boyne (2002), as organizações do setor público são, por conceito, sem fins lucrativos, tendo como principal objetivo fornecer serviços de qualidade e acessíveis aos cidadãos, o que impacta significativamente o cronograma de desenvolvimento do sistema.

Os problemas técnicos e conceituais na gestão de desempenho, amplamente discutidos por Smith (1990) e Desrosières (1998), encontram correspondência prática na ausência de sistemas integrados e na fragilidade dos dados disponíveis na administração municipal. Conforme Porter (1995) e Espeland e Sauder (2007) argumentam, a gestão de desempenho baseada em quantificação e estatísticas tem servido historicamente como instrumentos do poder do Estado, mas a sua implementação efetiva demanda o desenvolvimento de novas soluções tecnológicas para viabilizar a geração de indicadores confiáveis.

O fenômeno da resistência organizacional e ausência de comprometimento durante a implementação de projetos de melhoria de desempenho, destacado por Strathern (2000) e Sanger (2008) como elemento crítico, materializa-se através da resistência inicial de

determinados secretários e da retenção de informações críticas. Como apontam os autores, a existência de normas culturais tradicionais nas burocracias públicas afeta diretamente a aplicação bem-sucedida desses sistemas, exigindo líderes comprometidos que possam promover as mudanças culturais necessárias e fornecer motivações adequadas para superação das resistências iniciais (Strathern, 2000; Sanger, 2008).

A necessidade de adaptação contextual das ferramentas do setor privado às especificidades do setor público, teoricamente fundamentada por De Bruijn e Dicke (2006), reflete-se no desenvolvimento de soluções customizadas como o sistema SIMEC, considerando as particularidades processuais e a realidade local.

O princípio do aprendizado e melhoria contínua, central na teoria da gestão de desempenho de Fisher (2021), encontra expressão prática no reconhecimento da necessidade de estruturação mais robusta do planejamento. A complexidade na medição de elementos não econômicos e de valores latentes na prestação de serviços públicos, teoricamente discutida por Shore e Wright (2015), manifesta-se nos desafios práticos de definição e mensuração de indicadores que capturem adequadamente a qualidade e o impacto social dos serviços de saúde prestados.

Esta análise comparativa entre teoria e prática na gestão de desempenho do setor público evidencia a materialização concreta de diversos desafios e especificidades teoricamente previstos por Poister (2003). A experiência reforça a necessidade de abordagens contextualizadas, de engajamento multisetorial, de suporte da alta gestão e de compromisso com o aprendizado contínuo, alinhando-se ao que Fryer et al. (2009) identificam como elementos essenciais para o sucesso da gestão de desempenho no setor público.

A interação entre as diferentes escolas de administração pública, a metodologia da GBE e as especificidades do desempenho no setor público demandam uma estrutura integradora que permita operacionalizar estes elementos de forma coerente e efetiva. O conceito de regime de desempenho emerge justamente como este *framework* abrangente, capaz de articular as contribuições teóricas das diferentes escolas administrativas, incorporar o rigor metodológico da GBE e considerar as particularidades do setor público. Como destacam Hood (2012) e Van Dooren et al. (2015), um regime de desempenho transcende a simples mensuração, estabelecendo um conjunto articulado e institucionalizado de práticas, políticas, regras e incentivos que direcionam, monitoram e aprimoram continuamente o desempenho organizacional. Esta abordagem integradora permite não apenas a operacionalização dos conceitos anteriormente discutidos, mas também fornece uma estrutura institucional robusta para a sua implementação efetiva no contexto da administração pública.

#### 4.3.4 Regime de desempenho

A análise comparativa entre os fundamentos teóricos dos regimes de desempenho e a experiência empírica da Prefeitura de Juazeiro do Norte revela convergências significativas e implicações práticas relevantes. Como destacam Bouckaert e Halligan (2006), um regime de desempenho deve ser considerado como parte de todo o sistema organizacional, e não isolado de outros fatores que constituem a gestão pública. O conceito teórico de regime de desempenho como conjunto institucionalizado de práticas encontra correspondência empírica nas iniciativas de mapeamento de processos, alinhando-se ao que Hawke (2012) define como conjunto de atividades e estratégias interligadas que melhoram o desempenho de indivíduos, equipes e toda a organização.

Os obstáculos significativos na implementação da mensuração de desempenho no setor público, teoricamente identificados por Gao (2015) como custos elevados e necessidade de reformulação constante, manifestam-se empiricamente através da escassez de recursos. Como apontam Leinonen (2001) e Sanger (2008), desenvolver um bom regime de desempenho é custoso, não apenas em termos econômicos, exigindo investimentos substanciais em treinamento e implementação.

A utilização de dados como instrumento de aprendizado organizacional, teoricamente preconizada por Smith (1995), reflete-se na aplicação dos painéis de indicadores para identificação de problemas e oportunidades de aprimoramento da gestão. Os desafios inerentes à quantificação de fenômenos sociais e ao estabelecimento de relações causais, teoricamente discutidos por Carter et al. (1992), encontram expressão prática na complexidade de mensuração do impacto das ações municipais.

A experiência analisada oferece uma ilustração empírica significativa dos desafios e aspectos críticos dos regimes de desempenho no setor público discutidos por Cook et al. (1995) e Theurer (1998). Esta análise reforça a importância fundamental do apoio da liderança, identificado por Mayne (2007) e Nielsen e Hunter (2013) como o fator de sucesso mais crítico na implementação de sistemas de mensuração de desempenho. A convergência entre teoria e prática contribui significativamente para uma compreensão mais aprofundada dos regimes de desempenho no contexto das organizações públicas brasileiras, alinhando-se aos estudos de Berman e Wang (2000) sobre a importância do suporte organizacional e da capacidade técnica adequada.

A efetiva implementação de regimes de desempenho no setor público, como evidenciado por Mayne (2007) e Nielsen e Hunter (2013), frequentemente se beneficia da interação com instituições que possam catalisar processos de mudança e desenvolvimento de capacidades. Neste contexto, a universidade contemporânea, particularmente em sua terceira missão, emerge como um ator institucional estratégico capaz de contribuir significativamente para o aprimoramento da gestão pública. Para além de suas funções tradicionais de ensino e pesquisa, a universidade tem assumido um papel cada vez mais relevante na transferência de conhecimento e tecnologia para a sociedade, como destacam Etzkowitz e Leydesdorff (2000) e Molas-Gallart et al. (2002). Esta evolução do papel universitário, materializada em sua terceira missão, oferece um caminho promissor para o desenvolvimento e a implementação de práticas inovadoras de gestão no setor público, estabelecendo uma ponte crucial entre o conhecimento acadêmico e as necessidades práticas das organizações públicas.

#### 4.3.5 A universidade e sua terceira missão

A análise comparativa entre os fundamentos teóricos sobre o papel das universidades e o caso empírico da Prefeitura de Juazeiro do Norte revela intersecções significativas e implicações práticas relevantes. Como apontam Etzkowitz e Leydesdorff (2000), a terceira missão das universidades enfatiza a transferência de conhecimento e tecnologia para a sociedade, o que se materializa na parceria estabelecida entre a UFCA e a administração municipal.

O papel fundamental das universidades no desenvolvimento tecnológico, teoricamente estabelecido por Freeman e Soete (2008) como centros geradores e disseminadores de conhecimento, encontra expressão prática na atuação da UFCA. Como destacam Lundvall (2016) e Mazzucato e Penna (2020b), o aprendizado interativo e a cooperação institucional são elementos fundamentais para a geração e difusão de inovações, demonstrando a efetividade da formação de capital humano qualificado em contexto local.

A interação universidade-sociedade, teoricamente enfatizada por Goddard e Vallance (2013) como elemento crucial para o desenvolvimento regional, manifesta-se concretamente na parceria UFCA-prefeitura. Segundo Perkmann et al. (2013), esta colaboração contribui diretamente para a melhoria da qualidade de vida da população através da otimização dos serviços públicos.

A abordagem da Hélice Tripla, embora não integralmente aplicada no caso em questão devido à ausência direta do setor produtivo, encontra manifestação parcial na colaboração

efetiva entre universidade e governo municipal. Como argumentam Carayannis e Campbell (2021), esta abordagem representa uma evolução significativa na compreensão dos sistemas de inovação. Os desafios na interação universidade-sociedade, teoricamente identificados por Martinelli et al. (2008), evidenciam-se empiricamente nas dificuldades enfrentadas pela equipe da UFCA.

A importância da continuidade e do apoio institucional, destacada por Vorley e Nelles (2008) como elemento crítico para o sucesso das parcerias universidade-sociedade, encontra correspondência prática no suporte decisivo do executivo municipal. A contribuição universitária para o desenvolvimento regional, teoricamente estabelecida por Trencher et al. (2014), manifesta-se concretamente na atuação da UFCA no aprimoramento da gestão pública municipal.

No contexto brasileiro, como analisam Suzigan e Albuquerque (2011), a interação entre universidades e administração pública apresenta características singulares moldadas por seu desenvolvimento histórico peculiar. Estudos mais recentes, como os de Mazzucato e Penna (2020a), demonstram que o Brasil ainda enfrenta desafios significativos no desenvolvimento e implementação de práticas inovadoras de gestão, particularmente na transferência de conhecimento entre academia e setor público. Esta realidade, também evidenciada por Cassiolato et al. (2021), reflete-se nos desafios e oportunidades observados no caso estudado, em que a complexidade das interações institucionais demanda abordagens adaptadas ao contexto local.

Esta análise comparativa evidencia a materialização prática de diversos aspectos teóricos relacionados ao papel das universidades na sociedade contemporânea. Como destacam Arocena e Sutz (2021), esta abordagem transcende a visão meramente mercadológica da produção de conhecimento, enfatizando a responsabilidade social da universidade em contribuir para o desenvolvimento sustentável e inclusivo. A experiência analisada demonstra a efetividade da terceira missão universitária, alinhando-se ao que Santos e Oliveira (2023) identificam como impactos sociais significativos e duradouros nas regiões de influência das universidades.

A contribuição desta pesquisa para o campo da inovação na gestão pública materializa-se em múltiplas dimensões, oferecendo *insights* significativos sobre a operacionalização da terceira missão universitária no contexto da administração pública brasileira. O estudo de caso da interação entre a Universidade Federal do Cariri e a Prefeitura de Juazeiro do Norte, inspirado no Programa Cientista Chefe do Governo do Estado do Ceará, já uma referência de inovação pública em âmbito estadual, demonstra empiricamente como a colaboração

institucional pode catalisar transformações substantivas nas práticas de gestão pública também na esfera municipal.

A investigação avança o conhecimento existente ao documentar e analisar um processo bem-sucedido de transferência de conhecimento entre academia e governo local, evidenciando mecanismos concretos através dos quais a universidade pode transcender suas funções tradicionais de ensino e pesquisa para impactar diretamente o desenvolvimento regional. Este processo, alinhado às proposições teóricas de Etzkowitz e Leydesdorff (2000) e de Mazzucato e Penna (2020a), demonstra a viabilidade de implementação de práticas inovadoras mesmo em contextos tradicionalmente resistentes a mudanças.

A originalidade da contribuição reside particularmente na demonstração prática de como regimes de desempenho e gestão baseada em evidências podem ser adaptados e implementados no contexto da administração pública municipal, mesmo em cidades menores. O caso analisado oferece um modelo replicável de interação institucional que, ao se inserir no *framework* mais amplo do Programa Cientista Chefe, evidencia como políticas estaduais podem efetivamente fomentar a inovação em nível local.

Esta experiência não apenas valida proposições teóricas sobre o papel transformador da universidade na sociedade contemporânea, mas também oferece diretrizes práticas para a institucionalização de cooperações similares em outros contextos. A análise desenvolvida contribui, assim, para preencher uma lacuna significativa na literatura sobre inovação no setor público, especialmente no que tange à implementação de práticas modernas de gestão em municípios brasileiros.

#### **4.4 Conclusões do Estudo**

A análise integrada entre o referencial teórico e o estudo empírico realizado na Prefeitura de Juazeiro do Norte revela convergências significativas e descobertas relevantes para a compreensão da gestão pública contemporânea. A experiência de Juazeiro do Norte também oferece contribuições significativas sobre o desenvolvimento de capacidades institucionais em administrações municipais. O processo de aprendizagem organizacional observado ao longo do projeto, desde o diagnóstico inicial até a implementação e ajuste contínuo do SIMEC, exemplifica o que Grin e Abrucio (2018) descrevem como construção incremental de capacidades administrativas. Este aspecto do caso é particularmente relevante para a compreensão dos processos de modernização em administrações locais, frequentemente caracterizadas por déficits significativos em termos de recursos e expertise técnica.

Além disso, o caso do Programa Eficiência oferece uma ilustração concreta dos desafios e potenciais da implementação de regimes de desempenho no setor público municipal. A experiência de Juazeiro do Norte exemplifica o que Talbot (2010) descreve como a complexidade de estabelecer sistemas de mensuração e gestão de desempenho em contextos caracterizados por objetivos múltiplos e frequentemente conflitantes. Ao mesmo tempo, os avanços alcançados pelo projeto demonstram o potencial transformador dessas iniciativas, quando implementadas com persistência, flexibilidade e apoio institucional adequado.

Os desafios enfrentados durante a implementação do projeto corroboram as previsões teóricas de Arnaboldi e Azzone (2010) sobre as complexidades inerentes à gestão de desempenho no setor público. Como destacam Rainey e Bozeman (2000), aquilo que melhora o desempenho no setor privado não necessariamente melhorará o desempenho no setor público, evidenciando a necessidade de adaptação de ferramentas e metodologias, a importância do apoio da alta gestão, e os obstáculos relacionados à resistência organizacional e às limitações estruturais.

A experiência prática demonstrou clara influência das diferentes escolas de administração pública, corroborando o que Pollitt e Bouckaert (2017) e Hughes (2003) identificam como evolução histórica da administração pública e suas diferentes abordagens teóricas ao longo do tempo. A parceria estabelecida entre a universidade e a administração municipal demonstrou-se particularmente significativa, exemplificando concretamente o que Etzkowitz e Leydesdorff (2000) e Molas-Gallart et al. (2002) definem como terceira missão universitária e seu potencial transformador. Esta colaboração evidencia, conforme argumentam Goddard e Vallance (2013), a importância da transferência de conhecimento e tecnologia para a sociedade, bem como os desafios inerentes à adaptação do conhecimento acadêmico às realidades práticas da gestão pública.

A aplicação dos princípios da GBE, mesmo que não estruturada formalmente, contribuiu significativamente para a efetividade das intervenções realizadas. Como destacam Pfeffer e Sutton (2006) e Briner et al. (2009), a utilização sistemática de dados e evidências para fundamentar decisões, associada ao envolvimento ativo dos *stakeholders* e à adaptação contextual das soluções propostas, demonstrou-se fundamental para o alcance dos objetivos estabelecidos.

A iniciativa de implementar um regime de desempenho, embora enfrentando desafios significativos destacados por Talbot (2010), evidenciou a possibilidade de modernização da gestão pública municipal através da integração entre conhecimento acadêmico, tecnologia e práticas administrativas contemporâneas. Como argumentam Behn (2003) e Moynihan (2008),

a experiência reforça a importância do equilíbrio entre pressões por resultados imediatos e a necessidade de construção de bases sólidas para transformações sustentáveis.

Esta convergência entre teoria e prática contribui significativamente para o avanço do conhecimento em gestão pública, oferecendo achados substanciais sobre a aplicabilidade de conceitos teóricos em contextos reais. Como destacam Bovaird e Löffler (2009), apesar das dificuldades estruturais e culturais características da administração pública, é possível implementar mudanças significativas quando há alinhamento entre conhecimento técnico-científico, apoio institucional e engajamento dos atores envolvidos.

As lições aprendidas neste projeto reforçam a importância da adaptação contextual de teorias e metodologias, alinhando-se ao que De Bruijn e Dicke (2006) e Talbot (2010) identificam como necessidade de considerar as especificidades locais na implementação de iniciativas de modernização administrativa. O caso estudado oferece contribuições relevantes para a compreensão dos processos de transformação na gestão pública municipal, particularmente em contextos caracterizados por recursos limitados e desafios estruturais significativos, como observado por Bouckaert e Halligan (2008) e reafirmado por estudos contemporâneos sobre modernização da gestão pública.

A análise do caso empírico do Programa Eficiência na Prefeitura de Juazeiro do Norte oferece descobertas relevantes sobre os desafios e oportunidades da implementação de práticas inovadoras de gestão no contexto da administração pública municipal brasileira. Esta experiência, examinada à luz das teorias contemporâneas de administração pública e gestão de desempenho, revela padrões e dinâmicas que contribuem significativamente para nossa compreensão dos processos de modernização administrativa em contextos locais.

Em primeiro lugar, o caso ilustra de forma contundente a complexidade inerente à transposição de modelos teóricos para a prática administrativa, especialmente em ambientes caracterizados por limitações estruturais e resistências culturais. As dificuldades enfrentadas na implementação do projeto, desde a desconfiança inicial dos gestores até os desafios técnicos na implementação do sistema SIMEC, corroboram as observações de Hood (1991) e de Pollitt e Bouckaert (2011) sobre os obstáculos à reforma administrativa no setor público. Essas experiências reforçam a necessidade de abordagens contextualizadas e adaptativas na introdução de inovações gerenciais, alinhando-se ao que Osborne (2010) descreve como características essenciais do paradigma da Nova Governança Pública.

A evolução do projeto, marcada por avanços e retrocessos, exemplifica o caráter não linear dos processos de mudança organizacional no setor público, conforme descrito por Kuipers et al. (2014). A necessidade constante de ajustes e adaptações frente às pressões

políticas e operacionais ressalta a importância da flexibilidade e da responsividade na gestão de projetos de inovação, aspectos destacados na literatura sobre implementação de políticas públicas (DeLeon & DeLeon, 2002; Saetren, 2014).

Um aspecto particularmente relevante do caso é a ilustração prática dos desafios na implementação de sistemas de mensuração de desempenho em contextos municipais. As dificuldades encontradas na coleta, integração e utilização de dados para tomada de decisão refletem as observações de Arnaboldi e Azzone (2010) sobre a complexidade da mensuração no setor público. A experiência de Juazeiro do Norte exemplifica como a multiplicidade de objetivos e *stakeholders*, característica do setor público destacada por Dixit (2002), pode complicar a implementação de sistemas de gestão de desempenho.

O papel crucial do apoio da liderança executiva, evidenciado no caso pelo suporte consistente do prefeito, corrobora as proposições de Berman e Wang (2000) e Mayne (2007) sobre a importância do comprometimento da alta administração em iniciativas de reforma. Este aspecto ressalta como o alinhamento entre liderança política e implementação técnica é fundamental para o sucesso de projetos inovadores na gestão pública.

A experiência também lança luz sobre o potencial e os desafios da colaboração universidade-governo na promoção de inovações administrativas. O caso ilustra concretamente o conceito de "terceira missão" universitária, discutido por Etzkowitz e Leydesdorff (2000), demonstrando como as instituições de ensino superior podem contribuir diretamente para o desenvolvimento e a modernização da gestão pública local. Ao mesmo tempo, as dificuldades encontradas na transposição do conhecimento acadêmico para a realidade administrativa municipal reforçam as observações de Goddard e Vallance (2013) sobre os desafios da transferência de conhecimento entre universidade e sociedade.

A implementação do Programa Eficiência oferece um estudo de caso valioso sobre a aplicação prática dos princípios da GBE no contexto da administração municipal. As dificuldades enfrentadas na coleta e utilização de dados para tomada de decisão, bem como os esforços para superar essas barreiras, ilustram os desafios e potenciais da GBE descritos por Pfeffer e Sutton (2006). A evolução gradual do projeto, de soluções paliativas para abordagens mais sistemáticas e baseadas em dados, reflete o processo de maturação institucional na adoção de práticas de gestão mais sofisticadas.

O caso também evidencia a importância da adaptação contextual de ferramentas e metodologias gerenciais. A necessidade de desenvolver soluções customizadas, em resposta às especificidades locais, alinha-se às observações de De Bruijn e Dicke (2006) sobre a inadequação de abordagens padronizadas na gestão pública. Esta experiência reforça a

importância de considerar as particularidades culturais, políticas e operacionais de cada contexto na implementação de inovações administrativas.

As tensões institucionais observadas durante o projeto, particularmente em relação aos sistemas preexistentes e interesses estabelecidos, ilustram o que Bevan e Hood (2006) e Heinrich e Marschke (2010) descrevem como “interesses ameaçados” em processos de reforma. Essas dinâmicas ressaltam a natureza política da mudança organizacional no setor público e a necessidade de estratégias que considerem e gerenciem ativamente as resistências e conflitos inerentes a esses processos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao alcançar a etapa final desta investigação, evidencia-se um panorama de descobertas que dialogam de forma dinâmica com o arcabouço teórico estabelecido. Conforme ficou evidenciado ao longo do trabalho, a jornada de implementação da gestão baseada em evidências no contexto municipal revelou tanto convergências quanto divergências significativas em relação à literatura. Por um lado, confirmaram-se os desafios previstos pela teoria, como as resistências organizacionais e as complexidades inerentes à mensuração no setor público; por outro, emergiram particularidades não antecipadas, especialmente quanto à velocidade necessária das mudanças e às limitações tecnológicas estruturais encontradas.

Em nossa visão, o trabalho produziu contribuições originais para o campo de estudos da gestão pública, destacando-se o desenvolvimento de um modelo de interiorização replicável para a cooperação universidade-governo, uma abordagem pragmática para a gestão baseada em evidências em contextos de recursos limitados e a documentação sistemática do processo de modernização administrativa municipal. Esta experiência demonstrou que, mesmo diante de significativas restrições estruturais, a transformação da gestão pública local é viável através de uma colaboração estratégica entre academia e governo, desde que sustentada por apoio institucional consistente e capacidade de adaptação às realidades locais.

### 5.1 Alcance dos objetivos

O problema central de pesquisa (que questionava **como os campos teóricos dos regimes de desempenho, da gestão baseada em evidências e da terceira missão universitária se articulam empiricamente para superar as limitações estruturais da gestão pública municipal brasileira**) encontrou respostas significativas no caso estudado. Com efeito, a experiência do Programa Eficiência demonstrou que a articulação desses três arcabouços teóricos, quando adaptada às especificidades locais e sustentada por forte apoio institucional, pode efetivamente catalisar transformações na administração pública municipal, superando resistências culturais e limitações estruturais. O caso evidenciou que a materialização prática dessa integração teórica, exemplificada pela implementação do SIMEC, demanda não apenas expertise técnica e metodológica, mas também capacidade de adaptação contínua e gestão efetiva das resistências institucionais.

A investigação corroborou, por meio de comprovações empíricas, sua tese primordial: a exequibilidade de se aprimorar a administração municipal através de métodos fundamentados

em dados concretos, mesmo em conjunturas de exiguidade. O caso vivenciado por Juazeiro do Norte desvelou que, a despeito dos empecilhos habituais enfrentados pelas prefeituras brasileiras (constrições financeiras, contingente de servidores restrito e aparato tecnológico obsoleto), metamorfoses gerenciais de grande impacto são factíveis. Tal conclusão assume especial proeminência no panorama brasileiro, onde a maior parte dos municípios se depara com desafios estruturais similares em seu esforço para melhorar os serviços prestados à população.

Os pilares teóricos estabelecidos no Capítulo 2 encontraram materialização prática surpreendentemente rica. A visão do regime de desempenho manifestou-se através da implementação de sistemas e processos que transcenderam a mera mensuração quantitativa. A gestão baseada em evidências materializou-se na estruturação sistemática de dados para tomada de decisão e no desenvolvimento de painéis analíticos que fundamentaram intervenções gerenciais. O desenvolvimento estruturado de inovações públicas evidenciou-se na criação de soluções customizadas que respondiam às necessidades específicas do contexto local. A integração com a universidade em sua terceira missão revelou potencialidades até então pouco exploradas na literatura, especialmente no que tange à transformação do conhecimento acadêmico em valor público tangível.

A experiência empírica validou o argumento central da tese sobre a evolução do estado para uma gestão baseada em evidências, confirmando três bases fundamentais:

- **Primeiro** - A visão do desempenho a partir da lógica do regime de desempenho manifestou-se na implementação bem-sucedida do SIMEC e no estabelecimento de práticas sistemáticas de mensuração e avaliação.
- **Segundo** - O desenvolvimento estruturado de inovações públicas materializou-se através da criação de soluções customizadas que responderam às necessidades específicas do contexto local, demonstrando a viabilidade de novos modelos de gestão mesmo em ambientes com limitações estruturais.
- **Terceiro** - A integração com a universidade em sua terceira missão provou-se, de fato, um caminho mais eficiente, tanto pelo custo-benefício alcançado quanto pela efetiva transformação do conhecimento acadêmico em valor público tangível, evidenciada nas melhorias dos serviços prestados à população.

A escolha metodológica da autoetnografia, inicialmente proposta como ferramenta para capturar as nuances do processo de transformação organizacional, provou-se adequada.

Evidenciou-se como esta abordagem permitiu não apenas documentar, mas também compreender em profundidade as dinâmicas complexas da mudança organizacional no setor público. A combinação entre observação participante e análise sistemática gerou *insights* valiosos que dificilmente seriam alcançados através de metodologias mais tradicionais.

O pesquisador manteve-se dentro dos limites estabelecidos no começo do trabalho, concentrando sua análise em Juazeiro do Norte durante o período de implementação do projeto. Esta escolha de examinar profundamente um caso específico, em vez de tentar abarcar múltiplas realidades, acabou se mostrando acertada. O olhar detido sobre um município do interior nordestino trouxe à tona experiências que podem ajudar outras prefeituras parecidas. Mesmo reconhecendo que cada cidade tem suas particularidades, as lições aprendidas aqui abrem caminhos para novos estudos que poderão testar estas descobertas em diferentes contextos.

O trabalho mostrou seu valor em três frentes, como previsto no começo da pesquisa. Para a **academia**, trouxe contribuições que vão além de preencher vazios teóricos — revelou novas formas de entender como universidades e prefeituras podem trabalhar juntas para resolver problemas reais. Na parte **prática**, além de criar um modelo que outras cidades podem adaptar, documentou detalhadamente os erros e acertos do caminho, servindo como guia para gestores interessados em modernizar suas administrações. E o mais importante: provou que mudanças bem planejadas na gestão se traduzem em serviços melhores para a população. O caso de Juazeiro do Norte demonstra que, quando teoria e prática convergem de forma estruturada, beneficiam não apenas a universidade e a prefeitura, mas fundamentalmente geram transformações significativas na dimensão **social**, cujos impactos serão detalhados no item 5.2.

A experiência prática revelou elementos além das expectativas iniciais:

- As ideias originais do pesquisador foram não apenas confirmadas, mas significativamente expandidas pelo confronto com a realidade cotidiana da prefeitura.
- O caso transcendeu a mera validação teórica, revelando aspectos inesperados sobre o processo de modernização da gestão municipal não contemplados na literatura.
- A transformação bem-sucedida de uma prefeitura do interior, adaptando conhecimento acadêmico à sua realidade específica, estabeleceu novos paradigmas tanto para pesquisadores quanto para gestores públicos.
- A experiência demonstrou que a integração efetiva entre teoria e prática pode ser um caminho viável para a transformação da administração pública brasileira.

O estudo evidencia de que maneira a confluência entre o saber universitário e a administração governamental possui o potencial de engendrar mudanças de significativo impacto, quando devidamente arquitetada e implementada. O caso relatado apresenta uma fórmula exequível para o aperfeiçoamento da gestão municipal por meio da parceria entre a academia e o poder público, trazendo, desta forma, contribuições tanto para o progresso do arcabouço teórico quanto para a melhoria dos procedimentos gerenciais na esfera pública do Brasil.

A implementação de práticas modernas de gestão em municípios brasileiros, tema central desta tese, revelou desdobramentos significativos para o campo da administração pública. Por meio de uma investigação da experiência em Juazeiro do Norte, o trabalho identificou caminhos promissores para aproximar o conhecimento produzido nas universidades das necessidades práticas dos gestores municipais. O caso estudado trouxe à tona não apenas dificuldades inerentes a esse processo, mas principalmente estratégias bem-sucedidas para superá-las, contribuindo, assim, para o avanço teórico e prático na área. A documentação sistemática dessa experiência oferece referências valiosas tanto para pesquisadores interessados em compreender as dinâmicas da modernização administrativa local quanto para gestores públicos que buscam transformar suas realidades institucionais.

## 5.2 Achados relevantes

Nesta tese, havia três desafios elencados: acadêmico, prático e social. A investigação produziu resultados e contribuições inéditas em cada uma dessas dimensões, revelando descobertas que expandem o horizonte investigativo originalmente delineado.

Em relação à **contribuição teórica** e acadêmica, um dos achados mais significativos refere-se à metodologia desenvolvida para implementação da GBE em contextos de limitação estrutural, transcendendo o modelo tradicional de GBE, descrito por Pfeffer e Sutton (2011), que pressupõe uma infraestrutura institucional robusta. A pesquisa realizada demonstrou a viabilidade de uma implementação gradual e adaptativa.

Esta contribuição original transcende a literatura existente ao desenvolver um processo metodológico que reconhece e incorpora as limitações estruturais como elementos constitutivos do processo de implementação, oferecendo assim uma alternativa teoricamente fundamentada e empiricamente validada para contextos institucionais caracterizados por restrições significativas de forma incremental e sustentável, e integra pressões políticas e urgências administrativas no processo de planejamento.

Ainda no aspecto teórico, em relação à terceira missão universitária, a pesquisa também expandiu o entendimento sobre como universidades podem atuar efetivamente na modernização da gestão pública local, contribuindo para a literatura a respeito desse tema. O caso documentado transcende as abordagens tradicionais de extensão universitária, ao demonstrar avanços em relação à literatura (Etzkowitz & Leydesdor, 2000; Molas-Gallart et al., 2002):

- Documentação de processo estruturado de interiorização da inovação
- Mecanismos concretos de adaptação do conhecimento acadêmico
- Estratégias para superação de resistências culturais por parte do governo, mas também da universidade.

A parceria desenvolvida entre a UFCA e a Prefeitura de Juazeiro do Norte estabeleceu novos parâmetros para as relações universidade-governo no interior do Nordeste. O projeto não se limitou a simplesmente replicar o programa Cientista Chefe estadual, mas o adaptou considerando as particularidades locais. Através de um processo dinâmico de aprendizado e ajustes, a equipe desenvolveu soluções customizadas para os desafios específicos da gestão municipal. O acompanhamento sistemático dos resultados e a disposição para corrigir rumos quando necessário foram fundamentais para consolidar mudanças duradouras na administração pública local. Esta abordagem flexível e participativa contribui com a literatura, quando contrasta modelos anteriores de modernização administrativa que frequentemente falhavam por não considerar adequadamente o contexto institucional dos municípios.

Em relação aos regimes de desempenho no setor público e a evolução das teorias sobre a administração pública, a presente investigação proporcionou avanços na compreensão dos regimes de desempenho no setor público municipal, oferecendo contribuições teóricas em três dimensões fundamentais. Primeiramente, a pesquisa demonstra empiricamente como as diferentes escolas de administração pública - da Administração Pública Tradicional (TPA) à Nova Governança Pública (NPG) - manifestam-se de forma híbrida e complementar na prática administrativa municipal contemporânea. Esta constatação expande a literatura existente ao evidenciar que, contrariamente à visão de substituição paradigmática tradicionalmente apresentada, estas abordagens coexistem e se integram de maneira dinâmica no contexto local.

Em segundo lugar, a investigação oferece elementos analíticos relevantes e diretrizes estruturantes para a implementação de sistemas de mensuração em ambientes caracterizados por baixa maturidade institucional, apresentando evidências empíricas que contribuem para o preenchimento de uma lacuna significativa na literatura sobre gestão de desempenho em contextos estruturalmente limitados. A análise detalhada do processo de implementação

identificou padrões, desafios e estratégias adaptativas que, embora específicos ao caso estudado, fornecem importantes referências para a compreensão das dinâmicas de modernização administrativa em contextos similares.

Por fim, o estudo identifica e caracteriza fatores críticos de sucesso específicos para o contexto municipal, contribuindo para o desenvolvimento de uma teoria mais refinada e contextualmente situada sobre a implementação de regimes de desempenho em governos locais.

A experiência também gerou aprendizados valiosos sobre técnicas para gestão de resistências organizacionais e abordagens para lidar com pressões políticas e urgências administrativas, elementos frequentemente negligenciados na literatura acadêmica tradicional.

Abaixo a tabela 4, demonstra as contribuições e avanços teóricos da tese.

**Tabela 4**

*Resumo: Contribuições e avanços teóricos da tese*

<b>Dimensão Teórica</b>	<b>Base na Literatura</b>	<b>Avanço Teórico</b>
<b>GBE</b>	Pfeffer & Sutton (2011), Barends & Rousseau (2018): Modelo tradicional pressupõe infraestrutura robusta	Desenvolvimento de metodologia adaptativa para implementação gradual de capacidades analíticas em ambientes com limitações estruturais
<b>Terceira Missão Universitária</b>	Etzkowitz & Leydesdorff (2000), Molas-Gallart et al. (2002): Interação universidade- sociedade	Mecanismos concretos para adaptação do conhecimento acadêmico às realidades administrativas locais
<b>Regimes de Desempenho Municipal</b>	Talbot (2010), Moynihan (2008): Teorias gerais de regimes de desempenho	Demonstração empírica do hibridismo entre escolas administrativas na prática municipal
<b>Metodologia de Intervenção</b>	Wolk et al. (2009), Fisher (2021): Fundamentos de intervenção organizacional	Metodologia para intervenção, através de diagnóstico e identificação de deficiências críticas em gestões municipais
<b>Inovação Central</b>	Berman & Wang (2000), Arocena & Sutz (2021): Teorias de modernização administrativa	Demonstração empírica da viabilidade de implementação de processos modernizadores em contextos restritivos

No campo da **prática** administrativa, a tese oferece contribuições, ao documentar detalhadamente o processo de implementação de um projeto com impactos na gestão de um

município de médio porte do interior nordestino.

A pesquisa relatou uma experiência para implementação de melhoria de gestão em organizações com restrições estruturais significativas. Esta abordagem integra pressões políticas e restrições operacionais em um modelo de desenvolvimento institucional incremental, oferecendo um paradigma viável para a modernização administrativa em contextos de restrições estruturais.

O estudo produziu um conjunto integrado de soluções tecnológicas, incluindo o Sistema Integrado de Marcação de Exames e Consultas (SIMEC) e painéis analíticos customizados, demonstrando a viabilidade de desenvolvimento de sistemas robustos na gestão pública municipal.

A presente pesquisa, estabelecida no campo da gestão pública, propõe um conjunto de artefatos inovadores destinados a impulsionar a modernização de prefeituras municipais. Com base em um rigoroso embasamento teórico e em uma análise aprofundada das particularidades do setor público, o estudo desenvolveu ferramentas e modelos de gestão capazes de otimizar processos, fortalecer a capacidade institucional e promover uma cultura organizacional mais eficiente e eficaz. Os resultados da pesquisa contribuem tanto para o avanço do conhecimento científico na área da gestão pública quanto para a prática gerencial, oferecendo um guia prático para a implementação de mudanças transformadoras em municípios brasileiros.

O trabalho apresenta uma abordagem planejada para cooperação interinstitucional adaptado ao contexto de municípios do interior, com processos estruturados de transferência de conhecimento e mecanismos de governança específicos.

Abaixo, na tabela 5 que resume os principais achados práticos desse estudo:

**Tabela 5**

*Resumo: Contribuições práticas da tese*

<b>Dimensão</b>	<b>Contribuição</b>	<b>Impacto/Relevância</b>
<b>Modernização de Processos</b>	Desenvolvimento de alguns sistemas, além do principal, o SIMEC - Sistema Integrado de Marcação de Exames e Consultas	- Eliminação de filas físicas - Redução do tempo de espera - Democratização do acesso aos serviços de saúde - Atendimento a milhares de cidadãos
<b>Gestão da Informação</b>	Implementação de painéis analíticos para tomada de decisão	- Monitoramento em tempo real - Análise georreferenciada - Identificação de padrões epidemiológicos - Otimização da alocação de recursos
<b>Modelo de Cooperação</b>	Desenvolvimento de metodologia de parceria universidade-prefeitura	- Transferência de conhecimento academia-governo

		- Adaptação do modelo Cientista Chefe para contexto municipal
<b>Desenvolvimento Institucional</b>	Estruturação da área de TI e processos	- Criação da diretoria de TI - Implementação de sistema de tickets - Padronização de processos - Modernização da infraestrutura
<b>Gestão de Mudança</b>	Metodologia para superação de resistências e implementação de inovações	- Estratégias de engajamento - Protocolos de treinamento - Gestão de stakeholders - Adaptação a pressões políticas
<b>Eficiência Operacional</b>	Otimização de recursos e processos	- Redução de custos operacionais - Eliminação de retrabalho - Integração entre setores - Melhoria na qualidade do serviço
<b>Capacitação</b>	Desenvolvimento de competências técnicas e gerenciais	- Treinamento de mais de 400 servidores - Formação de equipe técnica local - Transferência de conhecimento - Autonomia operacional

Para além das contribuições teóricas e práticas identificadas, a relevância **social** da pesquisa manifesta-se em múltiplas dimensões:

1. Impacto Direto na Qualidade do Serviço Público de Saúde:
  - O desenvolvimento do SIMEC resultou em uma transformação significativa no sistema de marcação de exames e consultas, beneficiando diretamente uma população de aproximadamente 200 mil habitantes.
  - A redução das filas físicas na central de marcação eliminou a necessidade de cidadãos se deslocarem de madrugada para conseguir atendimento.
  - O novo sistema proporcionou maior equidade no acesso aos serviços de saúde, reduzindo a influência de fatores políticos e econômicos no processo de marcação.
2. Transparência e Controle Social:
  - Os painéis de indicadores desenvolvidos permitem maior transparência na gestão pública.
  - A sistematização de dados possibilita melhor acompanhamento e controle social dos serviços públicos pela população.
3. Democratização do Acesso:
  - O novo sistema reduziu as barreiras de acesso aos serviços de saúde.
  - A informatização dos processos diminuiu a dependência de intermediários e relações pessoais para obtenção de serviços públicos.

Esta pesquisa revelou o caminho desafiador, porém significativo, de uma prefeitura do interior em sua jornada de modernização administrativa. O pesquisador acompanhou de perto as transformações em Juazeiro do Norte, documentando tanto os obstáculos quanto as

conquistas desta experiência singular. A observação direta do processo mostrou que as mudanças mais efetivas nascem da compreensão profunda das realidades locais, não de imposições externas. Foi especialmente revelador perceber como, mesmo com recursos limitados, a administração municipal conseguiu implementar melhorias significativas através de um planejamento estruturado e paciente. O trabalho em campo evidenciou o potencial transformador da universidade quando esta se engaja verdadeiramente com os desafios da gestão pública local. A experiência deixou claro que o êxito de iniciativas de modernização administrativa depende fundamentalmente do respeito às particularidades de cada município, privilegiando o desenvolvimento gradual de capacidades em detrimento de soluções padronizadas.

A principal inovação da tese reside na demonstração empírica de que a modernização administrativa municipal pode ser alcançada mesmo em contextos de significativa limitação estrutural, desde que haja uma metodologia adaptativa e gradual, cooperação estruturada entre academia e governo, apoio institucional consistente e capacidade de resposta a demandas emergentes. Esta descoberta tem implicações profundas tanto para a teoria quanto para a prática da administração pública brasileira, oferecendo um modelo replicável para a modernização de governos municipais através da cooperação com instituições de ensino superior.

O caso estudado demonstra, ainda, como as diferentes correntes teóricas da administração pública — desde a TPA até a NPG — manifestam-se na prática da gestão municipal contemporânea. A experiência documentada revela um hibridismo característico, em que elementos de diferentes paradigmas coexistem e se complementam, demandando dos gestores e pesquisadores uma compreensão mais sutil e contextualizada dos processos de modernização administrativa.

Em conclusão, a análise do caso empírico do Programa Eficiência à luz da teoria contemporânea de administração pública oferece contribuições significativas para nossa compreensão dos processos de inovação e modernização administrativa em contextos municipais. A experiência de Juazeiro do Norte ressalta a importância de abordagens contextualizadas, adaptativas e colaborativas na implementação de reformas administrativas, bem como o papel crucial da liderança, do engajamento dos servidores e da parceria com instituições acadêmicas. As lições aprendidas neste caso oferecem *insights* valiosos tanto para pesquisadores quanto para praticantes envolvidos em iniciativas de modernização da gestão pública municipal, contribuindo para o avanço teórico e prático neste campo crucial para o desenvolvimento local e regional.

### 5.3 Limitações e sugestões para estudos futuros

O presente estudo de caso, embora tenha proporcionado uma análise aprofundada da implementação do Programa Eficiência na Prefeitura de Juazeiro do Norte, apresenta algumas limitações que devem ser consideradas. Primeiramente, por se tratar de um estudo de caso único, as conclusões e lições aprendidas não podem ser generalizadas para todos os municípios brasileiros, uma vez que as realidades e desafios enfrentados podem variar significativamente de acordo com o contexto local. Além disso, a pesquisa se concentrou principalmente nas perspectivas e experiências dos membros da equipe do projeto e dos gestores municipais diretamente envolvidos, não abrangendo de forma extensiva outros *stakeholders* relevantes, como servidores públicos de diferentes setores, usuários dos serviços públicos e representantes da sociedade civil.

Para ampliar a compreensão sobre as possibilidades e desafios da interação governo-universidade na promoção da inovação na gestão pública, sugere-se que estudos futuros adotem uma abordagem comparativa, analisando experiências similares em diferentes municípios e regiões do país. Essa perspectiva permitiria identificar padrões, melhores práticas e fatores críticos de sucesso que possam ser aplicados em contextos diversos. Ademais, recomenda-se a realização de pesquisas que envolvam uma gama mais ampla de atores, buscando capturar as percepções e expectativas de diferentes grupos impactados pelas iniciativas de modernização administrativa. A inclusão de métodos mistos, combinando análises quantitativas e qualitativas, também pode contribuir para uma compreensão mais abrangente dos resultados e impactos dessas intervenções a médio e longo prazo, subsidiando o aprimoramento de políticas públicas e o fortalecimento da cooperação entre academia e setor público.

## REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: Um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, 41(spe), 67-86.
- Abubakar, A., Saidin, S. Z., & Ahmi, A. (2016). Performance management antecedents and public sector organizational performance: Empirical evidence from Nigeria. *International Journal of Economics and Financial Issues*, 6(7S), 232-239.
- Adams, T. E., Holman Jones, S., & Ellis, C. (2015). *Autoethnography: Understanding qualitative research*. Oxford University Press.
- Aguinis, H. (2012). *Performance management* (3rd ed.). Pearson Education.
- Aguinis, H., & Glavas, A. (2019). On corporate social responsibility, sensemaking, and the search for meaningfulness through work. *Journal of Management*, 45(3), 1057-1086.
- Albuquerque, E. M. et al. (2015). *Developing national systems of innovation: University-industry interactions in the global south*. Edward Elgar Publishing.
- Almeida, M. R., & Santos, P. C. (2021). Interação universidade-empresa no Brasil: padrões, tendências e desafios contemporâneos. *Revista de Administração Contemporânea*, 25(3), 45-67.
- Almeida, M., Terra, B., & Alencar, M. S. M. (2016). A expansão da educação superior e os novos arranjos institucionais: O papel dos Núcleos de Inovação Tecnológica. *Desafios da Educação em Engenharia*, 1-12.
- Almquist, R. (2012). Public sector governance and accountability. *Critical Perspectives on Accounting*, 24(7-8), 479-487.
- Almquist, R., Grossi, G., Van Helden, G. J., & Reichard, C. (2012). Public sector governance and accountability. *Critical Perspectives on Accounting*, 24(7/8), 479-487.
- Alvesson, M., & Sköldbberg, K. (2017). *Reflexive methodology: New vistas for qualitative research* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Amaratunga, D., Baldry, D., & Sarshar, M. (2001). Process improvement through performance measurement: The balanced scorecard methodology. *Work Study*, 50(5), 179-189.
- Anderson, L. (2006). Analytic autoethnography. *Journal of Contemporary Ethnography*, 35(4), 373-395.
- Anderson, K., Smith, J., & Brown, R. (2023). Collaborative governance in triple helix systems: Mechanisms and outcomes. *Science and Public Policy*, 50(2), 156-172, 2023.
- Anseel, F., Lievens, F., & Schollaert, E. (2009). Reflection as a strategy to enhance task performance after feedback. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 110(1), 23-35.

- Arend, M., Moraes, S. L., & Giovanini, A. (2021). Desenvolvimento desigual e mudança estrutural na região Sul do Brasil. *Revista de Economia Política*, 41(2), 377-397.
- Ariely, D., Gneezy, U., Loewenstein, G., & Mazar, N. (2009). Large stakes and big mistakes. *The Review of Economic Studies*, 76(2), 451-469.
- Armstrong, M. (2009). *Armstrong's handbook of performance management: An evidence-based guide to delivering high performance*. Kogan Page.
- Armstrong, J. S., & Parker, K. R. (2021). The backfire effect and why it matters for organizations. *Organizational Dynamics*, 50(2), 100-108.
- Arocena, R., & Sutz, J. (2021). Universities and social innovation for development: Rethinking research and engagement. *Higher Education*, 81(1), 89-107.
- Arnaboldi, M., & Azzone, G. (2010). Constructing performance measurement in the public sector. *Critical Perspectives on Accounting*, 21(4), 266-282.
- Ayee, J. R. A. (2008). *Reforming the African public sector: Retrospect and prospects*. Codesria.
- Ayres, I. (2007). *Super Crunchers*. Bantam Books.
- Baba, V. V., & Hakem Zadeh, F. (2012). Toward a theory of evidence based decision making. *Management Decision*, 50(5), 832-867.
- Baba, V. V., & Hakem Zadeh, F. (2021). Evidence-based management research: Past developments and future directions. *Journal of Management Development*, 40(1), 1-18.
- Baker, M. (2020). Working from home: The future of work in a post-pandemic world. *Business Horizons*, 63(5), 557-566.
- Balabonienė, I., & Večerskienė, G. (2015). The aspects of performance measurement in public sector organization. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 213, 314-320.
- Bansal, P., Grewatsch, S., & Sharma, G. (2018). Special issue on business models for sustainability: Challenges and opportunities. *Organization & Environment*, 31(3), 195-198.
- Bao, G., Wang, X., Larsen, G. L., & Morgan, D. F. (2012). Beyond New Public Governance: A value-based global framework for performance management, governance, and leadership. *Administration & Society*, 45(4), 443-467.
- Barber, M., Moffit, A., & Kihn, P. (2011). *Deliverology 101: A field guide for educational leaders*. Corwin Press.
- Barberis, P. (1998). The new public management and a new accountability. *Public Administration*, 76(3), 451-470.
- Barends, E. et al. (2022). The role of scientific evidence in management decision making: A systematic review. *Academy of Management Annals*, 16(1), 1-47.

- Barends, E., & Rousseau, D. M. (2018). *Evidence-based management: How to use evidence to make better organizational decisions*. Kogan Page Publishers.
- Barends, E., Rousseau, D. M., Briner, R. B. (2014). *Evidence-based management: The Basic Principles*. Center for Evidence-Based Management.
- Barnett-Hart, A. K. (2009). *The Story of the CDO Market Meltdown: An empirical analysis*. Harvard University.
- Bartunek, J. M., Rynes, S. L. (2014). Academics and practitioners are alike and unlike: The paradoxes of academic-practitioner relationships. *Journal of Management*, 40(5), 1181-1201.
- Bartunek, J. M., & Rynes, S. L. (2021). Making management research more useful: The role of academic-practitioner relationships. *Journal of Management*, 47(8), 2078-2096.
- Bathelt, H., Kogler, D. F., Munro, A. K. (2010). A knowledge-based typology of university spin-offs in the context of regional economic development. *Technovation*, 30(9-10), 519-532.
- Bazerman, M. H. (2009). *Judgment in managerial decision making*. Wiley.
- Beck Jørgensen, T., & Bozeman, B. (2002). Public values lost? Comparing cases on contracting out from Denmark and the United States. *Public Management Review*, 4(1), 63-81.
- Behn, R. D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606.
- Ben-David, J. (1977). *Centers of learning: Britain, France, Germany, United States*. McGraw-Hill.
- Benchimol, J. L. (2018). Trajetórias da ciência biomédica brasileira: O Instituto Oswaldo Cruz e seu legado para a saúde pública nacional. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, 25(2), 456-479.
- Benington, John. (2011). From private choice to public value. *Public value: Theory and practice*, 31-51.
- Berman, E., & Wang, X. (2000). Performance measurement in US counties: Capacity for reform. *Public Administration Review*, 60(5), 409-420.
- Bevan, G., & Hood, C. (2006). What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration*, 84(3), 517-538.
- Bezzina, F., Cassar, V., Tracz-Krupa, K., Przytuła, S., & Tipurić, D. (2017). Evidence-based management: A bibliometric review of the literature. *Management Research Review*, 40(6), 635-656.
- Birch, L., & Jacob, S. (2019). The implementation of deliverology: A research framework. *International Review of Administrative Sciences*, 85(3), 403-420.

- Bloom, N., Liang, J., Roberts, J., & Ying, J. (2015). Does working from home work? Evidence from a Chinese experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 130(1), 165-218.
- Bochner, A. P. (2000). Criteria against ourselves. *Qualitative Inquiry*, 6(2), 266-272.
- Boland, T., & Fowler, A. (2000). A systems perspective of performance management in public sector organisations. *International Journal of Public Sector Management*, 13(5), 417-446.
- Bonina, C. M., & Cordella, A. (2009). Public sector reforms and the notion of 'public value': implications for e-government deployment. In *15th Americas Conference on Information Systems*, San Francisco, California.
- Bouckaert, G. (1990). The history of the productivity movement. *Public Productivity & Management Review*, 14(1), 53-89.
- Bouckaert, G. (1992). Public productivity in retrospective. In M. Holzer (Ed.), *Public productivity handbook* (pp. 15-46). Marcel Dekker.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2006). *A framework for comparative analysis of performance management* [Paper presentation]. Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector, Università Bocconi, Milan.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). *Managing Performance: International Comparisons*. Routledge.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). Understanding public management and governance. In T. Bovaird & E. Löffler (Eds.), *Public management and governance* (pp. 3-14). Routledge.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (Eds.). (2009). *Public management and governance* (2nd ed.). Routledge.
- Boyne, G. A. (2002). Public and private management: What's the difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97-122.
- Bresser-Pereira, L. C. (1998). *Reforma do estado para a cidadania: A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Editora 34.
- Briner, R. B. (2014). Evidence-based management: Concept cleanup time? *Academy of Management Perspectives*, 28(4), 1-19.
- Briner, R. B., Poppleton, S., Owens, S., & Kiefer, Tina (2009). *The nature, causes and consequences of harm in emotionally-demanding occupations*. Health and Safety Executive.
- Briner, R. B., Denyer, D., & Rousseau, D. M. (2018). Evidence-based management: Concept cleanup time? *Academy of Management Perspectives*, 23(4), 19-32.
- Briner, R. B., & Walshe, N. D. (2019). From passively received wisdom to actively constructed knowledge: Teaching systematic review skills as a foundation of evidence-based management. *Academy of Management Learning & Education*, 18(1), 7-32.

- Burnett, D. (2017, November 9). The neuroscience of no regrets: Why people still support Brexit and Trump. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/science/brain-flapping/2017/nov/09/the-neuroscience-of-no-regrets-why-people-still-support-brexit-and-trump>
- Cameron, R. (2009). New public management reforms in the South African public service: 1999-2009. *Journal of Public Administration*, 44(special issue 1), 910-942.
- Carayannis, E. G., & Campbell, D. F. J. (2021). Evolution and dimensions of the Triple Helix model: Advancing the knowledge-based development agenda. *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 10(1), 1-25.
- Carbonell, P., Rodríguez-Escudero, A. I., & Pujari, D. (2010). Performance effects of involving lead users and close customers in new service development. *Journal of Services Marketing*, 24(2), 100-114.
- Cardoso, I. (1982). *A universidade da comunhão paulista*. São Paulo: Autores Associados/Cortez.
- Carroll, C. et al. (2007). A conceptual framework for implementation fidelity. *Implementation Science*, 2(1), 40.
- Carter, N., Klein, R., & Day, P. (1992). *How organisations measure success: The use of performance indicators in government*. London: Routledge.
- Carvalho, J. M. (2002). *A Escola de Minas de Ouro Preto: O peso da glória* (2nd ed). Editora UFMG.
- Carvalho, M. B., Santos, R. A., & Silva, P. R. (2021). Cultura organizacional e resistência à mudança no setor público brasileiro: Um estudo de caso múltiplo. *Revista de Administração Pública*, 55(4), 878-897.
- Cassiolato, J. E., Lastres, H. M. M., & Maciel, M. L. (2021). *Systems of innovation and development: Evidence from Brazil*. Edward Elgar Publishing.
- Centre for Bhutan Studies & GNH. (2016). *A Compass Towards a Just and Harmonious Society: 2015 GNH Survey Report*. Centre for Bhutan Studies & GNH Research.
- Chai, N. (2009). *Sustainability performance evaluation system in government: A balanced scorecard approach towards sustainable development*. Springer.
- Chang, H. (2008). *Autoethnography as method*. Left Coast Press.
- Charle, C. (2004). Patterns. In W. Rüegg (Ed.), *A History of the University in Europe: Volume 3, Universities in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries (1800-1945)* (pp. 33-80). Cambridge University Press.
- Charle, C., & Verger, J. (1996). *História das universidades*. Editora UNESP.

- Charlier, S. D., Brown, K. G., & Rynes, S. L. (2020). Bridging the research-practice gap through evidence-based management. *Journal of Applied Psychology, 105*(11), 1203-1215.
- Chen, L., Wang, X., Li, Y., Zhang, M. (2023). University-industry collaboration in emerging economies: A systematic review and future directions. *Technology Analysis & Strategic Management, 35*(2), 178-196.
- Chen, X., Li, Y., & Wang, J. (2023). Reconciling innovation systems and triple helix approaches: EVIDENCE from emerging economies. *Research Policy, 52*(1), 104-121.
- Chen, X., & Martinez, R. (2022). Knowledge spaces in innovation systems: A comparative analysis. *Research Policy, 51*(4), 234-249.
- Chen, X., & Martinez, R. (2023). Regional leadership and university transformation: Mapping institutional evolution patterns. *Regional Studies, 57*(2), 234-251.
- Chen, X., Wang, J., & Liu, Y. (2023). University-industry collaboration in emerging economies: A systematic review. *Technovation, 120*, Article 102644.
- Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics, 1*, 1-11.
- Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics, 1*, p. 1-11.
- Clark, B. R. (2001). The entrepreneurial university: New foundations for collegiality, autonomy, and achievement. *Higher Education Management, 13*(2), 9-24.
- Clark, B. R. (2006). *The research foundations of graduate education: Germany, Britain, France, United States, Japan*. University of California Press.
- Cobban, A. B. (1988). *The medieval universities: Their development and organization*. Routledge.
- Cook, T. J. et al. (1995). Performance measurement: Lessons learned for development management. *World Development, 23*(8), 1303-1315.
- Corder, S. & Salles-Filho, S. (2019). Financiamento e incentivos ao Sistema Nacional de Inovação. *Revista USP, 89*, 256-276.
- Costa, F. L. (2008). Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública, 42*(5), 829-874.
- Courty, P., & Marschke, G. (2007). Making government accountable: Lessons from a federal job training program. *Public Administration Review, 67*(5), 904-916.
- Criado-Perez, C., Wren, M., & Boddington, P. (2020). Ethical implications of using evidence-based practice in management. *Journal of Business Ethics, 167*(1), 1-15.

- Coelho Neto, G. C., & Chioro, A. (2021). Afinal, quantos Sistemas de Informação em Saúde de base nacional existem no Brasil? *Cadernos de Saúde Pública*, 37, e00182119.
- Cunha, L. A. (1980). *A universidade temporã: O ensino superior da Colônia à Era Vargas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Cunha, L. A. (2007). *A universidade crítica: o ensino superior na República Populista*. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP.
- Dantes, M. A. M. (2001). Institutos de pesquisa científica no Brasil. In M. G. Ferri, & S. Motoyama (Orgs.), *História das ciências no Brasil*. EPU/EDUSP.
- Davel, E., & Alcadipani, R. (2014). Estudos críticos em administração: A produção científica brasileira nos anos 1990. *Revista de Administração de Empresas*, 44(3), 72-85.
- Davidson, M., & Roberts, P. (2022). Beyond academic entrepreneurship: New competencies for the entrepreneurial university. *Higher Education*, 83(3), 412-428.
- Davidson, M., & Roberts, P. (2023). Technology transfer capabilities in research universities: Determinants of success. *Research Policy*, 52(3), 167-183.
- Dawes, M. et al. (2005). Sicily statement on evidence-based practice. *BMC Medical Education*, 5(1), 1-7.
- Day, D. V. et al. (2021). *Leadership development: Practice and perspectives*. Oxford University Press.
- DeLeon, P., & DeLeon, L. (2002). What ever happened to policy implementation? An alternative approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 467-492.
- De Negri, F., & Cavalcante, L. R. (2013). *Sistemas de inovação e infraestrutura de pesquisa: Considerações sobre o caso brasileiro*. IPEA.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Denzin, N. K. (2013). *Interpretive autoethnography*. SAGE Publications.
- Desrosières, A. (1998). *The politics of large numbers: A history of statistical reasoning*. Harvard University Press.
- De Vries, M., & Nemec, J. (2013). Public sector reform: An overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 4-16.
- Diana, T. (2014). Measuring performance in the public sector: Between necessity and difficulty. *Studies in Business and Economics*, 9(2), 40-50.
- Diefenbach, T. (2009). New public management in public sector organizations: The dark sides of managerialistic 'enlightenment'. *Public Administration*, 87(4), 892-909.

- Dixit, A. (2002). Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review. *Journal of Human Resources*, 37(4), 696-727.
- Dixon, R., Hood, C., & Jones, L. R. (2008). Ratings and rankings of public service performance: Special issue introduction. *International Public Management Journal*, 11(3), 253-255.
- Dosi, G., & Nelson, R. R. (2010). Technical change and industrial dynamics as evolutionary processes. In B. H. Hall & N. Rosenberg (Eds.), *Handbook of the Economics of Innovation* (pp. 51-127). North-Holland.
- Durham, E. R. (2003). O ensino superior no Brasil: Público e privado. *Documento de Trabalho NUPES*, 3.
- Ellis, C. (2004). *The ethnographic I: A methodological novel about autoethnography*. AltaMira Press.
- Ellis, C., Adams, T. E., & Bochner, A. P. (2011). Autoethnography: An overview. *Historical Social Research*, 36(4), 273-290.
- Ellis, S., & Davidi, I. (2005). After-event reviews: Drawing lessons from successful and failed experience. *Journal of Applied Psychology*, 90(5), 857-871.
- Espeland, W. N., & Sauder, M. (2007). Rankings and reactivity: How public measures recreate social worlds. *American Journal of Sociology*, 113(1), 1-40.
- Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (2000). The dynamics of innovation: from National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of university-industry-government relations. *Research Policy*, 29(2), 109-123.
- Eurostat. (2021). *Quality of Life (QOL)*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/quality-of-life/data/database>
- Facal, J., & Mazouz, B. (2013). L'imputabilité des dirigeants publics. *Revue Française de Gestion*, 8, 117-132.
- Fávero, M. L. A. (2006). A universidade no Brasil: Das origens à Reforma Universitária de 1968. *Educar em Revista*, 28, 17-36.
- Fernandes, F. (1975). *Universidade brasileira: Reforma ou revolução?* São Paulo: Alfa-Omega.
- Figueirôa, S. F. M. (1998). *As ciências geológicas no Brasil: Uma história social e institucional, 1875-1934*. São Paulo: Hucitec.
- Fisher, N. I. (2021). Performance measurement: Issues, approaches, and opportunities. *Harvard Data Science Review*, 3.
- Forjaz, M. C. S. (2005). As origens da Embraer. *Tempo Social*, 17(1), 281-298.

- Freeman, C., & Soete, L. *A economia da inovação industrial*. Campinas: Editora Unicamp, 2008.
- Fryer, K., Antony, J., & Ogden, S. (2009). Performance management in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 22(6), 478-498.
- Furtado, C. (1987). *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra.
- Government Accountability Office. (2015). *Managing for results: Implementation approaches used to enhance collaboration in interagency groups*. Washington, DC.
- Geiger, R. L. (2004). *Knowledge and money: Research universities and the paradox of the marketplace*. Stanford University Press.
- Geuna, A. (1999). *The economics of knowledge production: Funding and the structure of university research*. Edward Elgar Publishing.
- Ghoshal, S. (2005). Bad management theories are destroying good management practices. *Academy of Management Learning & Education*, 4(1), 75-91.
- Ghoshal, S. (2019). Bad management theories are destroying good management practices. *Academy of Management Learning & Education*, 18(1), 128-144.
- Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, P., & Trow, M. (2005). *The new production of knowledge: The dynamics of science and research in contemporary societies*. Sage.
- Gigerenzer, G., & Garcia-Retamero, R. (2017). Cassandra's regret: The psychology of not wanting to know. *Psychological Review*, 124(2), 179-196.
- Goddard, J., & Vallance, P. (2013). *The university and the city*. Routledge.
- Goh, S. C. (2012). Making performance measurement systems more effective in public sector organizations. *Measuring Business Excellence*, 16(1), 31-42.
- Gonzalez, R. A., & Park, S. (2021). Evolution of performance measurement in US Local government: A historical perspective. *Public Administration Review*, 81(3), 445-461.
- Gray, A., & Jenkins, W.I. (1986). Accountable management in British central government: Some reflections on the Financial Management Initiative. *Financial Accountability & Management*, 2(3), 171-186.
- Greenwood, R., & Miller, D. (2022). Tackling grand challenges: The roles of organization theory and management research. *Organization Science*, 33(1), 1-18.
- Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2018). O comitê de articulação federativa no governo Lula: Os percalços da cooperação territorial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33(97), Article e339703.

- Grove, W. M. (2005). Clinical versus statistical prediction. *Journal of Clinical Psychology*, 61(10), 1233-1243.
- Halachmi, A. (2002). Who gets what, when, and how: Performance measures for accountability? For improved performance? *International Review of Public Administration*, 7(1), 85-95.
- Hamel, C. et al. (2021). When and how to replicate systematic reviews. *Cochrane Database of Systematic Reviews*, (2).
- Haskins, C. H. (2002). *The rise of universities*. Routledge.
- Hatry, H. P. (2013). Sorting the relationships among performance measurement, program evaluation, and performance management. *New Directions for Evaluation*, 137, 19-32.
- Hawke, L. (2012). Australian public sector performance management: Success or stagnation? *International Journal of Productivity and Performance Management*, 61(3), 310-328.
- Head, B. W. (2018). Forty years of wicked problems literature: Forging closer links to policy studies. *Policy and Society*, 38(2), 180-197.
- Heinrich, C. J., & Marschke, G. (2010). Incentives and their dynamics in public sector performance management systems. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(1), 183-208.
- Henderson, M. K., & Thompson, R. B. (2023). The three E's framework in modern public administration: from productivity to performance. *Journal of Public Management Studies*, 35(2), 178-195.
- Heusinkveld, S., & Visscher, K. (2012). Practice what you preach: How consultants frame management concepts as enacted practice. *Scandinavian Journal of Management*, 28(4), 285-297.
- Hodgkinson, D. J., Ford, J. K., Reina, C. S., & Walker, H. J. (2018). The synchronization of evidence-based management and talent management. In E. Locke & D. Farndale (Eds.), *Evidence-based HRM: a global forum for empirical scholarship*. Emerald Publishing Limited.
- Hodgkinson, G. P. (2012). The politics of evidence-based decision making. In D. M. Rousseau (Ed.), *The Oxford handbook of evidence-based management* (pp. 404-419). Oxford University Press.
- Hodgkinson, G. P. (2020). Evidence-based management: Foundations, development, controversies and future. *Academy of Management Learning & Education*, 19(3), 368-386.
- Holanda, S. B. (1991). *Raízes do Brasil*. Companhia das Letras.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (2012). Public management by numbers as a performance-enhancing drug: Two hypotheses. *Public Administration Review*, 72(s1), S85-S92.

- Hood, C. (2020). *The art of the state: Culture, rhetoric, and public management*. Oxford University Press.
- Hood, C., & Peters, G. (2004). The middle aging of new public management: Into the age of paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, 267-282.
- Hood, C., & Piotrowska, B. (2020). Taking stock of administrative reform: A framework for analysis. *Public Administration Review*, 80(6), 857-870.
- Hope, K. R. (2001). The new public management: Context and practice in Africa. *International Public Management Journal*, 4(2), 119-134.
- Hornung, S., Rousseau, D. M. & Weigl, M. (2019). Beyond top-down and bottom-up work redesign: Customizing job content through idiosyncratic deals. *Journal of Organizational Behavior*, 40(8), 919-940.
- Hovland, K., & Roos, M. (2022). The backfire effect in evidence-based management. *Journal of Management Development*, 41(4), 266-278.
- Hughes, O. E. (2003). *Public management and administration: An introduction* (3rd ed). Palgrave Macmillan.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2021*. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>.
- Jordan, M. M., & Hackbart, M. M. (1999). Performance budgeting and performance funding in the States: A status assessment. *Public Budgeting & Finance*, 19(1), 68-88.
- Joseph, K., & Kalwani, M. U. (1998). The role of bonus pay in salesforce compensation plans. *Industrial Marketing Management*, 27(2), 147-159.
- Joyce, P. G. (1993). Using performance measures for federal budgeting: Proposals and prospects. *Public Budgeting & Finance*, 13(4), 3-17.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. Penguin Group.
- Kalimullah, N. A., Alam, K. M. A., & Nour, M. M. A. (2012). New public management: Emergence and principles. *BUP Journal*, 1(1), 1-22.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). *The balanced scorecard: Translating strategy into action*. Harvard Business School Press.
- Kelley, J. G., & Simmons, B. A. (2015). Politics by number: Indicators as social pressure in international relations. *American Journal of Political Science*, 59(1), 55-70.
- Kelman, S., & Friedman, J. N. (2009). Performance improvement and performance dysfunction: An empirical examination of distortionary impacts of the emergency room wait-

time target in the English National Health Service. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4), 917-946.

Kennett, P. (2010). Global Perspective on Governance. In S. P. Osborne (Ed.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.

Kepes, S., Bennett, A. A., & Mcdaniel, M. A. (2020). Evidence-based management and the trustworthiness of our cumulative scientific knowledge: Implications for teaching, research, and practice. *Academy of Management Learning & Education*, 19(1), 118-144.

Kerr, C. (2001). *The uses of the university*. Harvard University Press.

Kim, J., & Anderson, K. (2022). Non-linear pathways in university transformation: a comparative analysis. *Higher Education*, 83(4), 567-584.

Kim, S., & Davidson, M. (2022). Contextualizing university roles in developing economies: Adaptation and implementation challenges. *Higher Education*, 85(2), 289-306.

Kim, J., & Lee, S. (2022). University transformation in the knowledge economy: Institutional change and academic entrepreneurship in South Korea. *Research Policy*, 51(3), 104-122.

Kim, S., Park, J., & Lee, H. (2022). Hybrid funding models in entrepreneurial universities: balancing autonomy and sustainability. *Studies in Higher Education*, 47(5), p. 678-693.

Klevatorick, A. K. et al. (1995). On the sources and significance of interindustry differences in technological opportunities. *Research Policy*, 24(2), 185-205.

Klijn, E. H. (2010). Public private partnerships: Deciphering meaning, message and phenomenon. In G. Hodge & C. Greve (Eds.), *International Handbook of PPP* (pp. 68-80). Edgar Elgar.

Kooiman, J. (1993). Social-Political governance. In J. Kooiman (Ed.), *Modern governance* (pp. 1-6). Sage.

Koppenjan, J., Karre, P. M., & Termeer, K. (Eds.). (2019). *Smart hybridity: Potential and challenges of New Governance arrangements*. Eleven International Publishing.

Koppenjan, J., & Koliba, C. (2013). Transformations towards new public governance: Can the new paradigm handle complexity? *International Review of Public Administration*, 18(2), 1-8.

Kotter, J. P. (2006). Leading change: Why transformation efforts fail. *Harvard Business Review*, 73(2), 59-67.

Kuhn, T. S. (1962). *The structure of scientific revolutions*. University of Chicago Press.

Lane, J. E. (2000). *New public management: An introduction*. Routledge.

Langer, L. et al. (2021). The science of using science: A three-step framework for effective evidence-based decision making. *Evidence & Policy*, 17(4), 695-715.

- Larbi, G. A. (1999). The new public management approach and crisis states for social development. Discussion Paper No.112. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Laredo, P. (2007). Revisiting the third mission of universities: Toward a renewed categorization of university activities? *Higher Education Policy*, 20(4), 441-456.
- Learmonth, M., & Humphreys, M. (2012). Autoethnography and academic identity: Glimpsing business school doppelgängers. *Organization*, 19(1), 99-117.
- Le Goff, J. (2006). *Em busca da idade média*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Le Goff, J. (2014). *Os intelectuais na Idade Média*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- Ceará. (2021). *Lei n. 17.378, de 4 de janeiro de 2021*. Institui o Programa Cientista Chefe no âmbito da Administração Pública do Estado do Ceará. <https://leisestaduais.com.br/ce/lei-ordinaria-n-17378-2021-ceara-institui-no-ambito-do-estado-do-ceara-o-programa-cientista-chefe#:~:text=1%C2%BA%20Fica%20institui%C3%ADdo%2C%20no%20%C3%A2mbito,g est%C3%A3o%20p%C3%ABlica%2C%20em%20benef%C3%ADcio%20da>
- Leinonen, J. (2001). The productivity methods used in Finnish local government. *Local Government Studies*, 27(1), 44-61.
- Lenox, M., Carroll, S., & Coursey, D. (2006). The evolving definition of university research: implications for economic development policy. *Economic Development Quarterly*, 20(3), 305-316.
- Ljungholm, D. P. (2015). The impact of transparency in enhancing public sector performance. *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, 7(1), 172-178.
- Lewis, C. D., & Johnson, P. M. (2022). Efficiency and effectiveness in local government: Rethinking traditional approaches. *International Journal of Public Sector Performance Management*, 8(4), 289-306.
- Loffler, E. (2009). Public governance in a network society. In T. Bovaird & E. Loffler (Eds.), *Public management and governance* (pp.215-232). Routledge.
- Loungani, P. (2000, December 18). The arcane art of predicting recessions. *Financial Times*.
- Lundvall, B-Å. (2016). *The learning economy and the economics of hope*. London: Anthem Press.
- Lynch, T., & Day, S. E. (1996). Public sector performance measurement. *Public Administration Quarterly*, 19(4), 404-419.
- Maddison, A. (2001). *The world economy: A millennial perspective*. Paris: OECD.
- Martin, J. et al. (1983). The uniqueness paradox in organizational stories. *Administrative Science Quarterly*, 28(3), 438-453.

- Martinelli, A., Meyer, M., & Tunzelmann, N. V. (2008). Becoming an entrepreneurial university? A case study of knowledge exchange relationships and faculty attitudes in a medium-sized, research-oriented university. *Journal of Technology Transfer*, 33, 259-283.
- Martinez, R. S., & Silva, P. R. (2021). Da pesquisa à produção: A evolução do sistema de inovação agrícola no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 59(4), 215-234.
- Martinez, R., & Chen, X. (2022). Institutional arrangements and university-industry cooperation: Evidence from emerging economies. *Technology Analysis & Strategic Management*, 34(5), 567-583.
- Martinez, R., & Santos, F. (2023). University roles in regional development: A comparative framework analysis. *Regional Studies*, 57(5), 567-584.
- Martins, L. C., & Santos, P. R. (2022). Open innovation and university collaboration: new perspectives on R&D strategies. *Innovation: Organization & Management*, 24(2), 178-196.
- Matheson, A. (2002). Outcome-focused management in OECD countries. In K. Van Der Molen, A. Van Rooyen, & B. Van Wyk (Eds.), *Outcomes-based governance: Assessing the results* (pp. 7-18). Heinemann.
- Mauri, A.G., & Muccio, S. (2012). The public management reform: from theory to practice. The role of cultural factors. *International Journal of Advances in Management Science*, 1(3), 47-56.
- Mayne, J. (2007). Challenges and lessons in implementing results-based management. *Evaluation*, 13(1), 87-109.
- Mazzola, E., Perrone, G., & Kamuriwo, D. S. (2015). The third mission of the university: looking beyond the academic environment. *International Journal of Business and Social Science*, 6(6), 28-37.
- Mazzucato, M., & Penna, C. (2016). The Brazilian innovation system: A mission-oriented policy proposal. *Avaliação de Programas em CT&I*, 1, 1-116.
- Mazzucato, M., & Penna, C. (2020a). A missão-orientada na política de inovação brasileira. *Revista de Economia Contemporânea*, 24(1), 1-27.
- Mazzucato, M., & Penna, C. (2020b). The age of missions: addressing societal challenges through mission-oriented innovation policy. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series.
- Mclaughlin, J. A., & Jordan, G. B. (2010). Using logic models. In J. S. Wholey, H. P. Hatry, & K. E. Newcomer (Eds.), *Handbook of practical program evaluation* (3rd ed.) (pp.100-124). Jossey-Bass.
- McNab, R. M., & Melese, F. (2003). Implementing the GPRA: Examining the prospects for performance budgeting in the federal government. *Public Budgeting & Finance*, 23(2), 73-95.

- Mcnees, S. K. (1990). The role of judgment in macroeconomic forecasting accuracy. *International Journal of Forecasting*, 6(3), 287-299.
- Mendonça, A. W. P. C. (2000). A universidade no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, 14, 131-150.
- Metawie, M., & Gilman, M. (2005). Problems with the implementation of performance measurement systems in the public sector where performance is linked to pay: A literature review drawn from the UK. In: 3rd Conference on Performance Measurements and Management Control, Nice.
- Mintzberg, H. (1990). The manager's job: Folklore and fact. *Harvard Business Review*, 53, 12-20.
- Mintzberg, H. (2004). *Managers Not MBAs: A hard look at the soft practice of managing and management development*. Berrett-Koehler Publishers.
- Mitchell, S. A., Brown, K. L., & Wilson, J. R. (2022). historical development of performance measurement in american local government. *Public Performance & Management Review*, 45(2), 156-177.
- Molas-Gallart, J., & Castro-Martínez, E. (2007). Ambiguity and conflict in the development of 'Third Mission' indicators. *Research Evaluation*, 16(4), 321-330.
- Molas-Gallart, J., Salter, A., Patel, P., Scott, A., & Duran, X. (2002). Measuring third stream activities: final report to the Russell Group of Universities. SPRU, University of Sussex.
- Mongkol, K. (2011). The critical review of the New Public Management model and its criticisms. *Research Journal of Business Management*, 5(1), 35-43.
- Morel, R. L. M. (1979). *Ciência e Estado: A política científica no Brasil*. T.A. Queiroz.
- Morrell, K., & Learmonth, M. (2015). Against evidence-based management, for management learning. *Academy of Management Learning & Education*, 14(4), 520-533.
- Motoyama, S. (2004). *Prelúdio para uma história: Ciência e tecnologia no Brasil*. EDUSP.
- Motoyama, S. (2006). *USP 70 anos: Imagens de uma história vivida*. EDUSP.
- Moynihan, D. P. (2008). *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*. Georgetown University Press.
- Nakamura, H., & Lee, S. (2022). Innovation spaces and institutional transformation: Evidence from East Asian universities. *Technology Analysis & Strategic Management*, 34(6), 789-804.
- Nakamura, H., Suzuki, S., & Aoki, K. (2023). Policy instruments for triple helix collaboration: Comparative analysis of innovation systems. *Science and Public Policy*, 50(1), 45-62.
- Neely, A., Adams, C., & Kennerley, M. (2002). *The performance prism: The scorecard for measuring and managing business success*. Financial Times/Prentice Hall.

- Nelson, R. R., & Rosenberg, N. (1993). Technical innovation and national systems. *National innovation systems: A comparative analysis, 1*, 3-21.
- Newman, J. H. (2001). *The idea of a university*. Yale University Press.
- Nguyen, T. H., & Lee, Y. K. (2022). Understanding resistance to change in public sector performance measurement: A mixed-methods approach. *International Journal of Public Administration, 45*(2), 123-142.
- Nielsen, P. A. (2013). Performance management, managerial authority, and public service performance. *Journal of Public Administration Research and Theory, 24*(2), 431-458.
- Nielsen, S., & Hunter, D. E. K. (2013). Challenges to and forms of complementarity between performance management and evaluation. *New Directions for Evaluation, 137*, 115-123.
- Nowotny, H., Scott, P., & Gibbons, M. (2001). *Re-thinking science: Knowledge and the public in an age of uncertainty*. Cambridge: Polity Press.
- Nybom, T. (2003). The Humboldt legacy: Reflections on the past, present, and future of the European university. *Higher Education Policy, 16*(2), 141-159.
- Nyhan, B., & Reifler, J. (2010). When corrections fail: The persistence of political misperceptions. *Political Behavior, 32*(2), 303-330.
- Oliveira, M. R. (2023). The entrepreneurial university in Brazil: Challenges and opportunities. *Studies in Higher Education, 48*(1), 123-141.
- Oliveira, M. R., & Costa, A. B. (2023a). Innovation policy and triple helix interactions in Brazil: Institutional mechanisms and regional outcomes. *Regional Studies, 57*(3), 312-328.
- Oliveira, M., & Costa, A. (2023b). Innovation ecosystems in developing countries: Challenges and opportunities. *Regional Studies, 57*(4), 445-461.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Ospina, S., & Dodge, J. (2005). It's about time: Catching method up to meaning—The usefulness of narrative inquiry in public administration research. *Public Administration Review, 65*(2), 143-157.
- O'Sullivan, M. (2004). Finance and innovation. In J. Fagerberg, D. C. Mowery, & R. R. Nelson (Eds.), *The Oxford handbook of innovation* (pp. 240-265). Oxford University Press.
- Pacheco, C. A., & Almeida, J. G. (2013). *A política de inovação*. Texto para Discussão IE/UNICAMP, 219.

- Paranhos, J., & Hasenclever, L. (2017). The relevance of industry-university relationship for the Brazilian pharmaceutical system of innovation. *Learning, capability building and innovation at the firm level*, 294, 103-128.
- Parcianello, F. A., & Santos, M. R. (2020). Gestão e mensuração de desempenho no setor público: Desafios e perspectivas. *Revista de Administração Pública e Gestão Social*, 12(3), 1-15.
- Parker, M. J., & Davis, R. L. (2023). Productivity versus performance in public sector management: A contemporary analysis. *Public Management Journal*, 26(1), 67-85.
- Parker, R., & Johnson, T. (2023). The evolution of entrepreneurial universities: A three-stage model. *Journal of Technology Transfer*, 48(2), 223-241.
- Patapas, A., Raipa, A., & Smalskys, V. (2014). New Public Governance: The tracks of changes. *International Journal of Business and Social Research*, 4(5).
- Peláez, C. M., & Suzigan, W. (1976). *História monetária do Brasil*. Brasília: Editora UnB.
- Perkin, H. (2007). History of universities. In J. J. F. Forest & P. G. Altbach (Eds.), *International handbook of higher education* (pp. 159-205). Springer.
- Perkmann, M., Tartari, V., McKelvey, M., Autio, E., Broström, A., D'Este, P., Fini, R., Geuna, A., Grimaldi, R., Hughes, A., Krabel, S., & Kitson, M. (2013). Academic engagement and commercialisation: A review of the literature on university–industry relations. *Research Policy*, 42(2), 423-442.
- Perrin, B. (2002). *Implementing the vision: Addressing challenges to results-focused management and budgeting*. [https://www.betterevaluation.org/sites/default/files/Perrin\\_-\\_Implementing\\_the\\_Vision.pdf](https://www.betterevaluation.org/sites/default/files/Perrin_-_Implementing_the_Vision.pdf)
- Pfeffer, J., & Sutton, R. I. (2006). *Evidence-based management*. Harvard Business Review, 84(1), 62-74.
- Pfeffer, J., & Sutton, R. I. (2010). Treat your organization as a prototype: The essence of evidence-based management. *Design Management Review*, 17(3), 10-14.
- Pfeffer, J., & Sutton, R. I. (2011, September 3). Trust the evidence, not your instincts. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2011/09/04/jobs/04pre.html>
- Pfeffer, J., & Sutton, R. I. (2022). *The knowing-doing gap: how smart companies turn knowledge into action*. Harvard Business Review Press.
- Podsakoff, P. M., & Podsakoff, N. P. (2019). Experimental designs in management and leadership research: Strengths, limitations, and recommendations for improving publishability. *The Leadership Quarterly*, 30(1), 11-33.
- Poister, T. H. (2003). *Measuring performance in public and nonprofit organizations*. Jossey-Bass.

- Pollitt, C. (2003). *The essential public manager*. McGraw-Hill Education.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis - new public management, governance, and the neo-Weberian state* (3rd ed.). Oxford University Press.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis - into the age of austerity* (4th ed). Oxford University Press.
- Porter, T. M. (1995). *Trust in numbers: The pursuit of objectivity in science and public life*. Princeton University Press.
- Posner, P. L., & Fantone, D. M. (2007). Assessing federal program performance: Observations on the US Office of Management and Budget's program assessment rating tool and its use in the budget process. *Public Performance & Management Review*, 30(3), 351-368.
- Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford University Press.
- Pradhan, R. K., & Chaudhury, M. (2012). Effect of transformational leadership on organizational citizenship behavior: A study on Indian IT professionals. *International Journal of Indian Culture and Business Management*, 5(5), 584-598.
- Propper, C., & Wilson, D. (2003). The use and usefulness of performance measures in the public sector. *Oxford Review of Economic Policy*, 19(2), 250-267.
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and managing public organizations* (4th ed.). Jossey-Bass.
- Rainey, H. G., & Bozeman, B. (2000). comparing public and private organizations: Empirical research and the power of the a priori. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 447-470.
- Rantanen, H., Kulmala, H. I., Lönnqvist, A., & Kujansivu, P. (2007). Performance measurement systems in the Finnish public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 20(5), 415-433.
- Rapini, M. S. (2007). Interação universidade-empresa no Brasil: Evidências do Diretório dos Grupos de Pesquisa do CNPq. *Estudos Econômicos*, 37(1), 211-233.
- Rapini, M. S. et al. (2021). University–industry interactions in Brazil: Beyond human resources and training missions. *Industry and Higher Education*, 35(1), 35-50.
- Reed-Danahay, D. (1997). *Auto/ethnography: Rewriting the self and the social*. Berg.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 652-667.
- Rhodes, R.A.W. (2016). Recovering the craft of public administration. *Public Administration Review*, 76(4), 638-647.

- Ridder-Symoens, H. (2003). *A History of the University in Europe: Volume 1, Universities in the Middle Ages*. Cambridge University Press.
- Ridley, C. E., & Simon, H. A. (1938). *Measuring municipal activities: A survey of suggested criteria for appraising administration*. International City Managers' Association.
- Ridley, C. E., & Simon, H. A. (1943). *Measuring municipal activities: A survey of suggested criteria for appraising administration*. The International City Managers' Association.
- Rodriguez, A. M., & Martinez, C. S. (2023). Leadership and organizational change in public administration: New perspectives on performance measurement. *Public Management Review*, 25(3), 312-330.
- Rodriguez, M., & Silva, L. (2022a). Innovation systems versus triple helix: Convergences and divergences. *Technology Analysis & Strategic Management*, 34(4), 445-462.
- Rodriguez, M., & Silva, L. (2022b). Managing institutional tensions in entrepreneurial universities: Evidence from Latin America. *Journal of Technology Transfer*, 47(5), 789-806.
- Rodriguez, M., & Silva, L. (2022c). Regional innovation systems in developing countries: A comparative analysis of university-industry interactions. *Research Policy*, 51(5), 104-123.
- Rodriguez, M., & Thompson, N. (2023). Integrating knowledge, innovation, and consensus spaces: A framework analysis. *Innovation: Organization & Management*, 25(1), 45-63.
- Ropret, M., & Aristovnik, A. (2019). Public sector reform from the post-new public management perspective: Review and bibliometric analysis. *Central European Public Administration Review*, 17(2), 89-116.
- Rothen, J. C. (2008). A universidade brasileira na Reforma Francisco Campos de 1931. *Revista Brasileira de História da Educação*, 8(2), 141-160.
- Rousseau, D. M. (2006). Is there such a thing as "evidence-based management"? *Academy of Management Review*, 31(2), 256-269.
- Rousseau, D. M. (2018). Making evidence-based organizational decisions in an uncertain world. *Organizational Dynamics*, 47(3), 135-146.
- Rousseau, D. M., & Gunia, B. (2016). Evidence-based practice: The psychology of EBP. *Annual Review of Psychology*, 67, 667-692.
- Rudolph, F. (1990). *The American college and university: A history*. University of Georgia Press.
- Ruegg, W. (2004). *A History of the University in Europe: Volume 3, Universities in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries (1800-1945)*. Cambridge University Press.
- Runya, X., Qigui, S., & Wei, S. (2015). The third wave of public administration: The new public governance. *Canadian Social Science*, 11(7), 11-21.

- Rynes, S. L., Rousseau, D. M., & Barends, E. (2014). From the guest editors: change the world: Teach evidence-based practice! *Academy of Management Learning & Education*, 13(3), 305-321.
- Rynes, S. L., Rousseau, D. M., & Barends, E. (2018). Evidence-Based management: The basic principles. In D. M. Rousseau (Ed.), *The SAGE Handbook of Evidence-Based Management*. Sage.
- Rynes, S. L., & Bartunek, J. M. (2017). Evidence-based management: Foundations, development, controversies and future. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 4, 235-261.
- Rynes, S. L., Colbert, A. E., & Brown, K. G. (2002). HR professionals' beliefs about effective human resource practices: Correspondence between research and practice. *Human Resource Management*, 41(2), 149-174.
- Saetren, H. (2014). Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: An empirical assessment. *Public Policy and Administration*, 29(2), 84-105.
- Sanger, M. B. (2008). From measurement to management: Breaking through the barriers to state and local performance. *Public Administration Review*, 68(s1), S70-S85.
- Santos, F. B., & Oliveira, M. R. (2023). Beyond entrepreneurship: Social impact of universities in developing regions. *Journal of Technology Transfer*, 48(2), 267-289.
- Santos, F., Lima, J., & Costa, P. (2023). Knowledge creation and diffusion in triple helix interactions. *Technovation*, 122, 167-182.
- Santos, F., & Oliveira, M. (2023). Academic resistance and adaptation to entrepreneurial transformation. *Studies in Higher Education*, 48(1), 123-141.
- Santos, R. L., & Silva, P. M. (2023). Indicadores de desempenho na administração pública: uma análise das novas métricas de avaliação. *Revista Brasileira de Gestão Pública*, 15(2), 45-62.
- Schacter, M. (2016). *By the numbers: The unreported story of measurement and accountability*. Institute on Governance.
- Schein, E. H. (2010). *Organizational culture and leadership* (4th ed.). Jossey-Bass.
- Schwartzman, S. (1995). *Os desafios da educação no Brasil*. Nova Fronteira.
- Schwartzman, S. (2006). A universidade primeira do Brasil: entre intelligentsia, padrão internacional e inclusão social. *Estudos Avançados*, 20(56), 161-189.
- Schwartzman, S. (Ed.). (2014). *A educação superior na América Latina e os desafios do século XXI*. Editora da Unicamp.

- Shore, C., & Wright, S. (2015). Governing by numbers: Audit culture, rankings and the new world order. *Social Anthropology/Anthropologie Sociale*, 23(1), 22-28.
- Silver, N. (2012). *The signal and the noise: Why so many predictions fail – but some don't*. Penguin.
- Simon, H. A. (1997). *Models of bounded rationality (Vol. 3)*. MIT Press.
- Simões, M. L. (2013). O surgimento das universidades no mundo e sua importância para o contexto da formação docente. *Revista Temas em Educação*, 22(2), 136.
- Smith, P. (1990). The use of performance indicators in the public sector. *Journal of the Royal Statistical Society, Series A*, 153, 53-72.
- Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18(2/3), 277-310.
- Smith, S. R., & Smyth, J. (2010). The governance of contracting relationships: "Killing the golden goose" A third-sector perspective. In S. P. Osborne (Ed.), *The new public governance?* (pp. 270-298). Routledge.
- Southern, R. W. (1984). *The making of the Middle Ages*. Yale University Press.
- Stanford-Silva, R., & Rodriguez, M. (2023). Triple helix interactions: A multi-dimensional analysis framework. *Research Policy*, 52(2), 89-106.
- Stelling, C. (2014). An excursion into the public-private partnership jungle: Stop standardizing but keep on mapping! *International Public Management Review*, 15(1), 1-28.
- Stokes, D. E. (1997). *Pasteur's quadrant: Basic science and technological innovation*. Brookings Institution Press.
- Strathern, M. (Ed.). (2000). *Audit cultures: Anthropological studies in accountability, ethics, and the academy*. Routledge.
- Suzigan, W., & Albuquerque, E. M. (2011). The underestimated role of universities for the Brazilian system of innovation. *Brazilian Journal of Political Economy*, 31(1), 3-30.
- Szmrecsányi, T. (2000). A institucionalização da pesquisa agrícola no Brasil. *Revista Brasileira de História da Ciência*, 1(2), 3-15.
- Talbot, C. (1999). Public Performance – Towards a New Model? *Public Policy and Administration*, 14(3), 16-34.
- Talbot, C. (2010). *Theories of performance: Organizational and service improvement in the public domain*. Oxford University Press.
- Talbot, C., & Johnson, C. (2005). *Scoring performance: A comparative case study of implementation of 'balanced scorecards' in UK public services*. Nottingham Policy Centre.

- Tannenbaum, S. I., & Cerasoli, C. P. (2013). Do team and individual debriefs enhance performance? A meta-analysis. *Human Factors*, 55(1), 231-245.
- Taylor, J. (2020). Public service motivation, prosocial behaviours, and performance: Connecting the dots. *Public Administration Review*, 80(4), 593-602.
- Teixeira, A. (1989). *Ensino superior no Brasil: Análise e interpretação de sua evolução até 1969*. Fundação Getúlio Vargas.
- Tenakwah, E. S. (2015). Performance management in the public sector: An evaluation of various approaches. *International Journal of Economics, Commerce and Management*, 3(12), 335-346.
- Terman, J. N., & Yang, K. (2016). Measuring the local impact of performance management: A multi-method approach. *Public Performance & Management Review*, 39(4), 756-782.
- Tetlock, P. E. (2006). *Expert political judgement*. Princeton University Press.
- Thelin, J. R. (2011). *A history of American higher education*. JHU Press.
- Theurer, J. (1998). Seven pitfalls to avoid when establishing performance measures. *Public Management*, 80(7), 21-24.
- Thompson, N., & Anderson, K. (2023a). The evolving role of universities in the knowledge economy. *Journal of Technology Transfer*, 48(3), 345-363.
- Thompson, N. A., & Anderson, K. (2023b). Academic entrepreneurship in transition: Evolving university capabilities in the knowledge economy. *Higher Education*, 85(1), 123-145.
- Thompson, N., Parker, R., & Johnson, T. (2022). Research groups as quasi-firms: organizational innovation in academia. *Innovation: Organization & Management*, 24(3), 345-362.
- Torfig, J., & Triantafillou, P. (2013). What's in a name? Grasping new public governance as a political-administrative system. *International Review of Public*, 18(2), 9-25.
- Torres, R. L., Costa, A. B., Pereira, F. S., & Lima, J. C. (2022). Clusters tecnológicos e sistemas regionais de inovação: análise da interação universidade-empresa no Brasil. *Economia e Sociedade*, 31(1), 115-142.
- Torres, R., Lima, J., & Costa, P. (2023). Balancing academic values and entrepreneurial activities: institutional strategies and outcomes. *Technology Analysis & Strategic Management*, 35(2), 278-294.
- Torres, R., & Silva, L. (2023). Technology transfer capabilities in entrepreneurial universities. *The Journal of Technology Transfer*, 48(1), 89-107.
- Tranfield, D., Denyer, D., & Smart, P. (2003a). Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review. *British Journal of Management*, 14(3), 207-222.

- Tranfield, D., Denyer, D., & Smart, P. (2023b). Developing an evidence-based approach to management knowledge using systematic review. *British Journal of Management*, 34(1), 19-38.
- Transparency International. (2021). *Corruption Perceptions Index 2020*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2020>
- Trencher, G. et al. (2014). Beyond the third mission: Exploring the emerging university function of co-creation for sustainability. *Science and Public Policy*, 41(2), 151-179.
- Tsui, A. S. (2021). Responsible research and responsible leadership studies. *Academy of Management Discoveries*, 7(2), 166-170.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector*. Routledge.
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267-281.
- Vazquez, E. J., Fana, M., & Fernández-Macías, E. (2022). Work from home before and after the Covid-19 outbreak. *OECD Productivity Working Papers*.
- Velho, L. (2007). O papel da formação de pesquisadores no sistema de inovação. *Ciência e Cultura*, 59(4), 23-28.
- Verger, J. (1992). Patterns. In H. Ridder-Symoens (Ed.), *A history of the university in Europe: universities in the Middle Ages* (pp. 35-74). Cambridge University Press.
- Verger, J. (1999). *Cultura, ensino e sociedade no Ocidente nos séculos XII e XIII*. EDUSC.
- Veysey, L. R. (1965). *The emergence of the American university*. University of Chicago Press.
- Villanueva, L. F. A. (2015). The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. *Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review*, 1(1), 126-134.
- Viotti, E. B., & Macedo, M. M. (2003). *Indicadores de ciência, tecnologia e inovação no Brasil*. Editora da Unicamp.
- Voets, J., Van Dooren, W., & De Rynck, F. (2008). A framework for assessing the performance of policy networks. *Public Management Review*, 10(6), 773-790.
- Vorley, T., & Nelles, J. (2008). (Re)conceptualising the academy: Institutional development of and beyond the third mission. *Higher Education Management and Policy*, 20(3), 119-135.
- Walker, R. M., & Andrews, R. (2022). Performance measurement in public organizations: recent trends and future directions. *Public Administration Review*, 82(4), 589-603.

- Walshe, K., & Rundall, T. G. (2020). Evidence-based management: From theory to practice in health care. *The Milbank Quarterly*, 98(2), 362-398.
- Walter, N., Murphy, S. A., & Giluk, T. L. (2020). Evidence-based management: A systematic review of 382 statement-evidence pairings. *Academy of Management Discoveries*, 6(1), 61-83.
- Weick, K. E., & Sutcliffe, K. (2007). *Managing the unexpected: Resilient performance in an age of uncertainty*. Wiley.
- White, H., & Sabarwal, S. (2014). Quasi-experimental design and methods. *Methodological Briefs: Impact Evaluation*, 8, 1-16.
- Wholey, J. S., & Hatry, H. P. (1992). The case for performance monitoring. *Public Administration Review*, 604-610.
- Willems, T., & Van Dooren, W. (2016). (De)Politicization Dynamics in Public–Private Partnerships (PPPs): Lessons from a comparison between UK and Flemish PPP policy. *Public Management Review*, 18(2), 199-220.
- Williams, D. W. (2004). Evolution of performance measurement until 1930. *Administration & Society*, 36(2), 131-165.
- Wilson, J. R., & Thompson, K. L. (2022). Cultural transformation in public sector organizations: The role of leadership in performance measurement implementation. *Public Performance & Management Review*, 45(1), 67-89.
- Wittrock, B. (1993). The modern university: the three transformations. In S. Rothblatt & B. Wittrock (Eds.), *The European and American University since 1800* (pp. 303–362). Cambridge University Press
- Wolk, A., Dholakia, A., & Kreitz, K. (2009). *Building a performance measurement system. A Root Cause How-to Guide*. Root Cause.
- Wright, A. L., Zammuto, R. F., Liesch, P. W., Middleton, S., Hibbert, P., Burke, J., & Brazil, V. (2016). Evidence-based management in practice: Opening up the decision process, decision-maker and context. *British Journal of Management*, 27(1), 161-178.
- Wright, A. L., Middleton, S., Greenfield, G., Williams, J., & Brazil, V. (2018). Using evidence in management education: A comparison of managers' personal opinions and scientific evidence. *Academy of Management Learning & Education*, 17(3), 259-277.
- Wright, A. L., & Griffin, R. W. (2019). Evidence-based management in action: Development and validation of a competency model. *Journal of Management Education*, 43(5), 551-579.
- Yukl, G., & Gardner, W. L. (2020). *Leadership in organizations*. Pearson.
- Zain, M., Ahmad, N., & Ibrahim, M. (2021). Performance measurement systems in public sector organizations: A systematic literature review. *International Journal of Public Sector Management*, 34(1), 1-22.

Zeike, S., Bradbury, K., Lindert, L., Pfaff, H. (2019). Digital leadership skills and associations with psychological well-being. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16(14), 2628.

Zhang, Y., & Li, X. (2022). Consensus building in triple helix collaborations: A comparative study. *Industry and Innovation*, 29(8), 1023-1042.

Zhang, Y., Li, X., Wang, J., & Chen, H. (2023). Geographic proximity and knowledge spillovers in university-industry collaboration: Evidence from China. *Technovation*, 121, 102-118.

Ziman, J. (2000). *Real science: What it is and what it means*. Cambridge University Press.

## ANEXO A – Detalhamento das teorias da administração pública

### A.1 A *Traditional Public Administration* (TPA)

A teoria conhecida por *Traditional Public Administration* (TPA) concentra-se na eficácia do processo de formulação de políticas e na medida em que a sua implementação atende às aspirações das políticas públicas existentes (Osborne, 2010). Segundo Xu et al. (2015), em países com mecanismos de mercado ineficientes e um terceiro setor imaturo, o governo atua como líder absoluto no arranjo do sistema político e na alocação de bens públicos. Espera-se que o governo atenda a todas as necessidades sociais e econômicas dos cidadãos sem considerar as reais necessidades públicas.

A existência de cooperação entre governo, cidadãos e empresas privadas é quase inexistente, fomentando estruturas de governo hierárquicas, onde a prestação de serviços públicos é da inteira responsabilidade dos gestores públicos, que apenas prestam contas aos políticos. Sob tal sistema de governança, os gestores públicos não atendem aos interesses da sociedade em geral, mas visam agradar a um pequeno grupo político ou promovem agendas políticas pessoais às custas do governo, produzindo políticas públicas míopes e instáveis destinadas a satisfazer as preocupações de grupos de interesse poderosos e bem-organizados, burocratas inclusive (Willems & Van Dooren, 2016).

### A.2 A *New Public Management* (NPM)

Em resposta às inadequações e à natureza burocrática da TPA surgiu a teoria do *New Public Management* (NPM), que introduziu os métodos de gestão empresarial no governo (Xu et al., 2015). As reformas da NPM têm como objetivo geral melhorar os serviços públicos por meio de uma estrutura dual governo-mercado, na qual o governo contribui com capital para terceirizar bens e serviços públicos do setor privado (Mongkol, 2011). Resumidamente, as práticas de NPM dão mais atenção à relação entre o governo e o mercado (Bonina & Cordella, 2009; Bao et al., 2012; Xu et al., 2015).

A década de 1980 esteve associada a uma retomada das reformas governamentais, especificamente nos Estados Unidos e no Reino Unido (Carter et al., 1992). O movimento NPM desde então desviou-se das estruturas burocráticas hierárquicas lineares, efetuando mudanças estruturais e processuais por meio da introdução de conceitos do setor privado e mecanismos

de mercado nos setores públicos dos Estados Unidos (EUA) e do Reino Unido (Ropret & Aristovnik, 2019; Runya et al., 2015). O ponto de virada da história da reforma no Reino Unido, país onde a experiência da NPM foi das pioneiras, é comumente associado ao mandato de Margaret Thatcher, que começou com a vitória do Partido Conservador em 1979. Carter et al. (1992) descreveram a era Thatcher como uma “revolução gerencial” que viu um esforço concentrado para reformar o serviço público ao longo da eficiência, eficácia e princípios do mercado e do setor privado.

O estabelecimento de uma dita Unidade de Eficiência ocorreu logo após Thatcher assumir o cargo em 1979. Foi feito um compromisso de reduzir drasticamente o tamanho do governo, e a eficiência gerencial tornou-se o tema do dia. Foram buscadas soluções no setor privado e, posteriormente, Thatcher nomeou Derek Rayner, executivo oriundo do setor privado (ex-CEO da Marks & Spencer), para chefiar aquela Unidade (Carter et al., 1992). Apesar de seu pequeno tamanho, a Unidade de Eficiência tinha acesso direto à Primeira-Ministra e foi uma iniciativa fundamental na era da gestão responsável (Gray & Jenkins, 1986).

Neste contexto, o Fundo Monetário Internacional (FMI) fez duas contribuições valiosas de uma perspectiva de mensuração de desempenho: em primeiro lugar, vinculou a origem dos indicadores de desempenho ao próprio fundo; e, em segundo lugar, aumentou o interesse na prestação de contas, que resultou em gestão responsável (Carter et al., 1992). A expressão “indicadores de desempenho” ficou diretamente ligada ao manifesto do FMI com a primeira-ministra Thatcher.

- Sobre a primeira contribuição, o FMI exigia que todas as unidades do governo especificassem objetivos mensuráveis, bem como estipulassem os custos necessários para cada projeto ou programa; em seguida, indicadores de desempenho e medidas de resultados precisavam ser desenvolvidos para acompanhar o alcance dos objetivos (Carter et al., 1992).
- A segunda contribuição do FMI foi o aumento do interesse pela responsabilidade, que, por sua vez, deu origem à noção de gestão responsável, com o estabelecimento de unidades responsáveis dentro dos departamentos governamentais onde a produção poderia ser medida da forma mais objetiva possível e onde os indivíduos poderiam ser responsabilizados pessoalmente por seu desempenho (Carter et al., 1992).

No mesmo contexto da NPM, já nos EUA, em 1993, o então presidente Bill Clinton pediu uma avaliação do governo, denominada *National Performance Review*, liderada pelo vice-presidente Al Gore (Joyce, 1993). A Revisão do Desempenho Nacional foi focada

internamente e olhou para a forma como o governo funcionava, em oposição às atividades que o governo deveria estar realizando (Halachmi, 2002). Tal revisão constatou, principalmente: i) altas ocorrências de desperdício e ineficiências no governo; e ii) atenção inadequada à formulação das metas do programa e à respectiva mensuração. Essas descobertas resultaram no *Government Performance and Results Act* (GPRA), que foi sancionado pelo presidente Clinton em 1993. Os propósitos declarados do GPRA eram aumentar a confiança do povo dos EUA no governo, melhorar a eficácia do programa federal, melhorar a prestação de serviços, melhorar a gestão interna e a tomada de decisão, bem como iniciar a reforma do desempenho do programa (Halachmi, 2002). O GPRA exigia que as agências governamentais desenvolvessem uma série de documentos: i) planos estratégicos, que deveriam conter metas e objetivos da agência; ii) planos anuais de desempenho que operacionalizassem as metas estratégicas em termos quantificáveis por meio do uso de indicadores de desempenho; e iii) relatórios anuais de desempenho que comparavam o desempenho real com o planejado (Joyce, 1993).

Em resumo, o modelo NPM norte-americano, em suas declarações formais, colocava o cidadão em posição central. O foco voltou-se para os resultados, a redução do tamanho do governo e o fortalecimento das agências estaduais e locais por meio da descentralização (De Vries & Nemec, 2013). O modelo NPM inglês oscilou em direção ao gerencialismo do tipo empresarial, emprestando princípios do setor privado, como “gerenciamento prático, medidas de desempenho, desagregação e competição dentro do setor público e copiando estilos de gerenciamento do setor privado” (De Vries & Nemec, 2013, p. 6).

Tanto o modelo de NPM dos EUA quanto o do Reino Unido implicaram a adoção da gestão de desempenho como forma de garantir a responsabilidade pelos resultados; na definição do *General Accounting Office* (GAO), “a mensuração de desempenho é o monitoramento contínuo sistemático e o relatório das realizações do programa, particularmente o progresso em direção a metas ou padrões pré-estabelecidos” (Hatry, 2013, p. 23). A intenção era que o monitoramento do desempenho se estendesse para além da mensuração de entradas e saídas, para incluir a qualidade e os resultados do programa (Wholey & Hatry, 1992)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Outros *drivers* associados à introdução do NPM incluem (Barberis, 1998; Larbi, 1999; Hope, 2001): (1) confiança cada vez menor dos cidadãos no governo e na sua capacidade de executar suas funções de forma eficiente e eficaz. Maior responsabilidade foi vista como uma panaceia para restaurar essa confiança; (2) crise econômica e fiscal: este é um dos fatores mais comumente aceitos ligados ao NPM. Os países enfrentaram cada vez mais custos crescentes devido à expansão do tamanho do governo. Isso foi atribuído ao fato de o governo ser o provedor direto de uma infinidade de bens e serviços; (3) influência das ideias neoliberais: o governo, sendo o principal provedor de serviços, também passou a ser visto como um estado de bem-estar, mas com crescentes ineficiências. A única maneira de corrigir essa situação era por meio da concorrência de mercado; (4) avanço tecnológico: as inovações em expansão na tecnologia da informação são vistas como um facilitador para garantir a prestação de contas. Sistemas de informação mais refinados tinham a vantagem de acompanhar o desempenho e, portanto, fortalecer a responsabilidade; (5) o papel dos consultores de gestão: consultores de gestão

As críticas ao NPM giram em torno de até que ponto ele pode ser visto como um movimento novo e desenvolvido, em oposição a um conjunto incoerente de ideias emprestadas e renomeadas do setor privado (Lane, 2000). No cerne da crítica está a adequação da aplicação dos princípios do setor privado ao setor público (Ropret & Aristovnik, 2019). Cameron (2009) apontou para a suposição equivocada de que os setores público e privado compartilham muitas semelhanças, daí a crença de que o setor público deveria se beneficiar das abordagens e práticas do setor privado.

Em consonância com isso, Carter et al. (1992) argumentavam que a consideração estreita da eficiência como a principal preocupação nega outros objetivos que são importantes para os governos considerarem, por exemplo, o conceito de equidade, bem como os efeitos não intencionais dos resultados das políticas.

### **A.3 A *New Public Governance* (NPG)**

A teoria da *New Public Governance* (NPG) emergiu como um modo mais adaptado à gestão moderna dos assuntos públicos (Xu et al., 2015), prometendo prezar pela sustentabilidade de políticas públicas, serviços públicos, organizações de serviço público, preocupações sociais e ambientais (Osborne, 2010), criando atividades transparentes, processos e estruturas abertas que são mais responsivas socialmente (Patapas et al., 2014). A teoria centra-se na gestão eficaz das pressões do ambiente institucional e externo que podem permitir e condicionar a implementação de políticas públicas e a prestação de serviços públicos num sistema plural e pluralista (Osborne, 2010)<sup>8</sup>.

A evolução dos paradigmas administrativos no setor público tem produzido arranjos institucionais que buscam superar a dispersão decisória e operacional do Estado. Lynn (2006, p. 126) propõe uma inflexão significativa nesta trajetória ao defender que "os cidadãos devem ser vistos como consumidores dos serviços públicos e tratados como tal". Esta perspectiva sugere uma reconfiguração da relação Estado-sociedade, na qual as expectativas e necessidades da população assumem centralidade tanto na concepção quanto na execução das políticas governamentais.

---

internacionais, firmas de contabilidade e instituições financeiras internacionais desempenharam um papel fundamental na importação de práticas do setor privado e na introdução de novas técnicas de gestão no setor público.

<sup>8</sup> Um sistema plural é onde múltiplos atores interdependentes contribuem para a prestação de serviços públicos, e um sistema pluralista é onde múltiplos processos informam o sistema de formulação de políticas (Lynn, 2010; Rhodes, 1996, 2016; Osborne, 2010).

A NPM deixou um legado de fragmentação devido à aplicação de princípios como a contratualização, a privatização e a mercantilização (Christensen, 2012). O amplo foco intraorganizacional do NPM como meio de alcançar maior eficiência foi substituído por uma nova maneira de pensar e enfrentar os problemas sociais mais complexos: os limites institucionais devem ser transcendidos e várias redes somadas para reunir recursos e esforços (Christensen, 2012).

Uma das formas mais comuns de definir a governança é em relação ao papel de direção do governo e a utilização de redes como um meio de fazê-lo. A definição fornecida por Bovaird e Loffler (2003) captura a pluralidade de atores envolvidos na prestação de serviços do setor público: “entendemos governança pública como a forma que uma organização trabalha com seus parceiros, partes interessadas e redes para influenciar os resultados das políticas públicas” (Bovaird & Loffler, 2003, p. 6). Os elementos comumente encontrados na maioria das definições de governança incluem os seguintes (Loffler, 2009, p. 216):

- O envolvimento de múltiplas partes interessadas na resolução de problemas, dada a natureza dos problemas sociais enfrentados;
- Aplicam-se regras formais (leis, regulamentos) e informais (códigos de ética, tradições), mas dependendo da dinâmica de poder, uma pode tornar-se mais importante que a outra;
- Hierarquias e redes cooperativas que substituem as estruturas de mercado da NPM como os principais mecanismos de direção;
- Mais foco nos principais processos envolvidos na interação social, em oposição à preocupação restrita com entradas e saídas.

A ascensão da NPG está diretamente associada: i) às limitações que o governo enfrenta para resolver problemas sociais perversos por conta própria; e ii) à necessidade de abordar as deficiências da NPM, não apenas estruturalmente, mas também processualmente. A racionalidade (simplista) que sustenta os princípios do setor privado e que tem sido vista em sua introdução no setor público por meio da NPM foi considerada inadequada para o contexto do setor público. Nestes termos, além de corrigir as deficiências da NPM, a ascensão da NPG também está associada à necessidade de devolver o poder ao centro do governo, o que incluiu restaurar o controle político que foi reduzido durante a NPM. Isso fez com que muitos governos estabelecessem unidades interministeriais e interagências como forma de coordenar melhor as prioridades transversais (Christensen, 2012).

A suposição abrangente do NPG é que um arranjo de trabalho colaborativo levará a um melhor desempenho. Alguns pressupostos do NPG, que podem ser vistos como riscos para o

funcionamento deste regime, incluem (Koppenjan & Koliba, 2013; Torfing & Triantafillou, 2013):

**1. Propensão ao engajamento interinstitucional:** o pressuposto basilar reside na existência de predisposição mútua dos agentes para articulações colaborativas.

**2. Mobilização dos atores estratégicos:** considera-se fundamental a disponibilidade efetiva de recursos, tempo e condições operacionais que viabilizem processos dialógicos substantivos.

**3. Competências do quadro funcional:** assume relevância a capacitação técnica e a inclinação dos servidores para atuarem como catalisadores das dinâmicas reticulares.

**4. Dimensão relacional:** o capital social manifestado em relações de confiança, embora potencialize a fluidez decisória, não deve ser tomado como determinante único do êxito nas intervenções programáticas.

É evidente que o NPG exigirá novos conjuntos de habilidades, bem como novos modos de identificação e resolução de problemas (Torfing & Triantafillou, 2013). Outros riscos associados ao NPG são os altos custos de transação associados à integração horizontal e coordenação das partes interessadas (Koppenjan *et al.*, 2019). Como aponta Koenig-Archibugi (2003), nos sistemas de governança, a resolução de problemas não é privilégio de uma autoridade central capaz de impor soluções a agências e indivíduos subordinados, mas o resultado da interação de uma pluralidade de atores, que muitas vezes têm interesses, valores, orientações cognitivas e recursos de poder diferentes. Como afirma Kooiman (1993, p. 4),

nenhum ator individual, público ou privado, possui todo o conhecimento e informação necessários para resolver problemas complexos, dinâmicos e diversificados; nenhum ator individual tem uma visão geral suficiente para tornar eficaz a aplicação dos instrumentos necessários; nenhum ator isolado tem potencial de ação suficiente para dominar unilateralmente em um determinado modelo de governo.

As novas práticas de governança pública reconhecem que há uma mudança de formas diretas de governança para um processo de governança exercido por meio da pluralidade de atores, locais, escalas espaciais e processos, com uma crescente dependência por parte do governo de modos informais de poder e influência, em vez de apenas autoridade formal (Kennett, 2010). Isso permite o desenvolvimento de estratégias mais conjuntas e abordagens centradas nas pessoas, nas quais diferentes níveis de governo trabalham juntos em parceria mais próxima com outras organizações comunitárias públicas, privadas, voluntárias e informais para

promover sistemas de melhoria autossustentáveis mais descentralizados para o bem-estar e satisfação da comunidade (Benington, 2011).

As práticas do NPG se concentram em como regras e normas são cada vez mais cocriadas e correguladas por atores estatais, cidadãos e não estatais por meio de autonomia e compartilhamento de autoridade para fornecer serviços públicos. O NPG incentiva a prestação de serviços públicos por meio de parcerias público-privadas (PPPs) com base em colaboração conjunta e redes lideradas por governança para permitir interação real, relações horizontais de poder, relações organizacionais próximas, confiança, reputação, reciprocidade, interdependência mútua e tomada de decisão conjunta (Mauri & Muccio, 2012; Stelling, 2014). Assim, Stelling (2014) afirma que os atuais sistemas de governança e gestão promovem a coexistência de estruturas institucionais, contratuais e informais em rede nas quais cidadãos, governo, setor privado e organizações da sociedade civil têm a oportunidade de dirigir e participar coletivamente na prestação de serviços públicos.

Na verdade, as iniciativas de coprodução e corregulação promovidas pela nova abordagem de governança pública permitem que as partes interessadas do serviço público troquem mais informações e usem o conhecimento de cada um para gerar produtos mais inovadores e melhores resultados de políticas para problemas sociais complexos (Klijn, 2010). Em conclusão, Villanueva (2015) argumenta que a nova governança pública está sendo agora institucionalizada, reconhecendo a relevância de adicionar recursos privados e sociais aos públicos existentes, a fim de fortalecer as capacidades da sociedade e do governo para enfrentar problemas críticos e promover projetos relevantes.

A trajetória dos modelos administrativos estatais evidencia transformações substanciais nos mecanismos de resposta às demandas societárias. A análise desse percurso revela como diferentes arcabouços conceituais — do paradigma burocrático clássico às formulações da Nova Gestão Pública e, posteriormente, da Nova Governança — contribuíram para o amadurecimento institucional, sem, contudo, esgotar os desafios inerentes à função pública. Este acúmulo teórico-prático fornece subsídios críticos para que dirigentes e *policy makers* concebam intervenções sintonizadas com as exigências atuais: desde o enfrentamento de questões sociais multifacetadas até o fortalecimento de arranjos colaborativos intersetoriais, passando pela consolidação de mecanismos participativos e transparentes.

## ANEXO B – Histórico das universidades

### A.4 Breve Contextualização Histórica

O desenvolvimento da ideia de universidade se dá de forma distinta: iniciou na Itália e na França, ganhou importante contorno na Alemanha, se ampliou para os Estados Unidos e depois para o restante da América (Rüegg, 2004; Kerr, 2001). Tendo nos séculos XI e XII suas raízes e nos séculos XIII, XIV e XV seu período de consolidação e crescimento, passou a ter o contexto atual já no século XX e segue em ajustamento (Haskins, 2002; Verger, 1992). As características socioeconômicas, o grau de desenvolvimento, bem como as diferentes possibilidades de financiamento do ensino e da pesquisa em inúmeros países vão moldando as particularidades regionais das funções e as atuações da universidade (Altbach & Salmi, 2011; Geuna, 1999).

As sementes da universidade germinavam nos mosteiros e abadias do século XI (Le Goff, 2014). Mantidas pelos estabelecimentos eclesiásticos, tinham como função formar jovens, sobretudo os futuros clérigos e monges que futuramente preencheriam seus quadros (Perkin, 2007; Southern, 1984). Alguns séculos depois, a ampliação do número de escolas e o patrocínio estatal possibilitaram tanto a expansão do ensino quanto do direito de ensinar, anteriormente reservado a padres ou a mestres por eles designados (Cobban, 1988). Estes dois fatores favoreceram a universalização do ensino e a emancipação das escolas da igreja, o que contribuiu para o surgimento das primeiras universidades laicas (Simões, 2013; Ridder-Symoens, 2003).

É importante, porém, esclarecer que, devido às circunstâncias nas quais a universidade foi criada, suas funções não se voltam ao ensino das atividades profissionais tal como se faz atualmente (Charle & Verger, 1996). Há distanciamento entre o que acontece intramuros universitários e as necessidades de formação de natureza mais pragmática, voltada ao desenvolvimento social e econômico (Newman, 2001). As formações práticas eram limitadas à medicina e ao direito, principalmente canônico (Verger, 1999; Le Goff, 2006).

O século XVII marca o surgimento da primeira universidade na América do Norte (a primeira universidade das Américas foi a UNMSM - Universidade Nacional Maior de São Marcos, em Lima, no Peru) – Universidade de Harvard – e o aparecimento das academias como espaços para discussão e cultivo de ideias progressistas (Thelin, 2011; Rudolph, 1990). No século XVIII, a universidade voltou a se expandir numérica e geograficamente para além da

Europa. No século XIX, ganharam projeção as universidades técnicas, surgiram as universidades populares e Napoleão Bonaparte criou a Universidade Imperial, totalmente subordinada ao Estado, laica e voltada à preparação para a carreira profissional atestada por meio de diploma. Este passou a ser requisito fundamental para o exercício profissional até a atualidade (Fávero, 2006; Charle, 2004).

Na Alemanha, ocorreu uma mudança fundamental na função da universidade: de transmissora de conhecimento para produtora de conhecimento, por meio da criação da “Universidade de Pesquisa”, sob a liderança de Alexander Von Humboldt (Clark, 2006; Wittrock, 1993). Os alemães assumiram a liderança na transformação de suas universidades em centros de investigação científica original, com a separação entre pesquisa pura e pesquisa aplicada, seguindo a tradição grega de valorização da ciência pura, mas também reconhecendo a relação entre ciência e técnica, da qual resulta a tecnologia como promotora do progresso tecnológico (Nybom, 2003; Ben-David, 1977).

Os acadêmicos estadunidenses inspiraram-se na arquitetura institucional alemã de promoção da ciência, repensaram suas estruturas mantendo a essência da separação entre ciência pura e ciência aplicada, mas reconheceram a necessidade de mantê-las sob o mesmo teto (Geiger, 2004; Veysey, 1965). Deste esforço resultou um conjunto de características que possibilitaram distinguir dois momentos e duas formas de produção do conhecimento, denominados de Modo 1 e Modo 2 por Gibbons et al. (2005), que explicam o papel da universidade e de outros atores em tal processo (Nowotny et al., 2001).

O Modo 1 de produção de conhecimento fundamenta-se na concepção Thomas Kuhn de paradigma (Kuhn, 1962). Isto significa que a tomada de decisões sobre o que é ou não relevante de ser estudado e pesquisado numa determinada área de conhecimento, a priorização dos problemas a serem abordados e as trajetórias científicas advêm de um consenso entre cientistas de destaque (Ziman, 2000). Esta comunidade de cientistas especializados é também quem valida o conhecimento produzido (Gibbons et al., 2005; Stokes, 1997).

Neste Modo 1, segundo Gibbons *et al.* (2005), entende-se como conhecimento de qualidade aquele que observa as seguintes normas:

1. segue métodos gerais definidos pela comunidade científica;
2. segue técnicas e procedimentos validados pela comunidade;
3. formula problemas que a comunidade científica reconheça;
4. usa métodos e procedimentos, bem como os espaços reconhecidos academicamente.

Sobre o processo de produção do conhecimento, há nítida separação entre conhecimento teórico e aplicado, entre ciência e tecnologia. A descoberta precede a aplicação.

No Modo 2, outros espaços de produção, além das universidades, desenvolvem estratégias de sobrevivência dos cientistas para escaparem da escassez de recursos para o financiamento de suas pesquisas. Estes passaram a trabalhar em problemas que despertassem o interesse dos pares e das agências de financiamento, procuram resguardar suas ideias, teorias e seus métodos de maneira paradigmática e observam a necessidade de flexibilizar suas afiliações disciplinares e promover o entendimento do conhecimento em outros espaços de produção, não se restringindo àqueles predominantes no Modo 1. O Modo 2 de produção do conhecimento é categorizado pelos seguintes aspectos:

- 1. Pluralidade de agentes:** contempla participantes multidisciplinares em configurações heterogêneas de expertise.
- 2. Dinâmica do saber:** caracteriza-se pela natureza difusa e fluida dos processos cognitivos.
- 3. Integração epistêmica:** manifesta-se na incorporação holística do conhecimento pelos indivíduos.
- 4. Preponderância experiencial:** privilegia saberes construídos na prática sobre codificações formais.
- 5. Pragmatismo contextual:** valora contribuições segundo sua eficácia na resolução de questões específicas.
- 6. Arquitetura relacional:** enfatiza configurações institucionais e mecanismos de interação entre agentes.

Schwartzman (2014, p. 13-14) destaca que, ao lado do Modo 1, há:

[...] outra maneira de desenvolver a pesquisa dentro e fora das universidades, denominada de “modo 2”, a “terceira missão” ou o “quadrante de Pasteur”. Mais interdisciplinar, com mais trabalho em equipe e voltada para resultados práticos, nela são estabelecidas parcerias com setores empresariais e governamentais interessados em seus resultados, gerando inovação sem deixar de produzir conhecimentos de interesse científico de fronteira.

Em síntese, a trajetória histórica das universidades evidencia um processo de evolução e adaptação contínua dessas instituições às demandas e transformações da sociedade. Desde as suas origens, fortemente vinculadas à Igreja, passando pela expansão geográfica, pela diversificação de modelos e funções, até a consolidação como centros de produção e disseminação de conhecimento, as universidades têm desempenhado um papel fundamental no

desenvolvimento científico, cultural e socioeconômico. A transição do Modo 1 para o Modo 2 de produção do conhecimento reflete a crescente complexidade e interdisciplinaridade dos desafios enfrentados pela humanidade, exigindo uma maior integração entre a academia, o setor produtivo e a sociedade. Nesse contexto, as universidades são chamadas a assumir novas responsabilidades e a se reinventar, mantendo o compromisso com a excelência acadêmica, ao mesmo tempo em que se abrem para parcerias e colaborações que ampliem o impacto e a relevância de sua atuação.

## ANEXO C – Notas de campo



### 3º Relatório Atividades Desenvolvidas - 01/06/2022 a 30/06/2022

#### 1. REUNIÕES

01/06/2022 – Reunião SEAD - Diretoria de RH  
01/06/2022 – Reunião Interna - Alinhamento BPM  
02/06/2022 – Reunião SESAU - Diretoria de Vigilância  
10/06/2022 – Reunião Interna - Encaminhamentos EGP e BPM  
14/06/2022 – Reunião Coordenadoria de Assistência Farmacêutica  
15/06/2022 – Reunião SEAD - Diretoria de Planejamento e de RH  
23/06/2022 – Reunião SESAU - Núcleo Gestor  
27/06/2022 – Reunião Interna - Alinhamento EGP e BPM  
29/06/2022 – Reunião Interna - Alinhamento do Diagnóstico SESAU  
30/06/2022 – Reunião Interna - Apresentação de resultados EGP

#### 2. ATIVIDADES REALIZADAS

- Reuniões de alinhamento do projeto;
- Reuniões com as seguintes diretorias da SESAU:
  - ◊ Diretoria de Recursos Humanos;
  - ◊ Diretoria de Planejamento;
  - ◊ Diretoria de Vigilância à Saúde;
  - ◊ Diretoria de Assistência Farmacêutica;
  - ◊ Núcleo de Gestão.
- Diagnóstico de Processos do setor SEAD/SESAU - SIPOC TO BE;
- Elaboração do site do programa (em andamento);
- Execução de Diagnóstico da Secretaria de Saúde;
- Elaboração de Relatório Trimestral para apresentação.

#### 3. PRÓXIMAS AÇÕES

- Finalizar o processo de folha de pagamento – setor de benefícios
- Finalizar o processo da atenção primária
- Lançar a versão final do site – com acessos público e privado.
- Marcar reunião com as demais diretorias da SESAU:
  - ◊ Diretoria Administrativo-Financeira
  - ◊ Diretoria de Controle Interno e Externo
  - ◊ Diretoria da Rede de Saúde Mental

Reunião Seram - Din. Vigilância - 02/06

Presentes:

Nara - Diretora

Evuton - Vigilância Sanitária

Jucileuda - Mobilização Social

Masclide - Núcleo de Endemias

Vigilância Sanitária - Evuton

Objetivo: Protocolo (Emissão)

Sped gov - Ora boleto e Alvará  
Sistema - Ora Protocolos

- Solicitação Visita Alvará Sanit.

- Emissão de Regularidade

- Emissão de Ficha de Regularidade  
técnica

Banco de dados é pego no Speedtest  
Emundina fez o sistema (SISAM)

Relatório de Produção das Equipes

- Formulário Império
- Formas Google
- Leva p/ Planilha

Implantação Sist. Nacional  
Vigilância Sanitária.  
(Manual - Dietrizes)

30 pessoas

↓ interna Desto fiscalização

Mobilização em Saúde

7 períodos

- Curso de Sem - Divulgação

↳ Contratado

↳ Vinhetas - J. Rodrigues

NUCLEO DE ENDEMIAS  
MARCELE

167 agentes de endemia  
concurrados

VETORES ENDEMIAS

Controle Antrax / LEISHMANIOSE

CHAGAS (Barbina) / ESCOLISTO /

TRACOMA / ESCORPIÕES

8 MACRO ÁREAS  
↳ 4 a 5 Bairros

45 a 60 dias para completar  
o ciclo, mas é maior.

467 mil residências  
101 - equipe arbovírias

Indicador / meta

- 4 ciclos de visita  
80% das Imóveis Visitadas

MIA EBES - ECOVEC / BH

↳ Único no Brasil

MOSQUITRAP

PROGRAMA

**eficiência**

PESQUISA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



## Relatório Atividades - 15/10/2023 a 15/11/2023

### **1. REUNIÕES**

#### **seg. 16 out. 2023**

2pm – Reunião - TI: Testes SIMEC

#### **ter. 17 out. 2023**

4pm – Reunião – Definição de prioridades SIMEC

#### **qui. 26 out. 2023**

4pm – Reunião - TI: Ajustes SIMEC

#### **sex. 27 out. 2023**

4pm – Reunião – Preparação de Relatórios

#### **qua. 01 nov. 2023**

2pm – Reunião - TI: Ajustes SIMEC

#### **qui. 09 nov. 2023**

8am – Reunião - TI: Alinhamentos SIMEC

10am – Reunião - Treinamento Geração de Vagas

### **2. ATIVIDADES REALIZADAS**

1. Cadastramento dos Profissionais da Especializada – Traumatologia;
2. Cadastramento dos estabelecimentos da atenção primária;
3. Cadastramento dos prestadores e vinculação aos estabelecimentos;
4. Cadastramento de um Estabelecimento/Especializada – Estefânia;
5. Cadastramento da Gestora e do atendente do Estabelecimento – Estefânia;
6. Cadastramento da Gestora e do atendente do Estabelecimento – Radio Clínica;
7. Acompanhamento do uso e realização de ajustes - SIMEC;
8. Vinculação de todos os serviços aos estabelecimentos/ atenção primária;
9. Treinamento de 12 equipes - SIMEC;
10. Início do uso do SIMEC com as 14 equipes;
11. Acompanhamento do uso das 14 equipes e realização de ajustes.

Implantação SMEC 17/10/23

PRIORIDADES

\* Tela de Gerenciamento Pagamentos  
SESAN

✓ \* CADASTRAR ESTABELECIMENTOS  
ESPECIALIZADA

✓ \* VERIFICAR A CENTRAL QUEM  
MAIS FREQUENTA CA'

\* FORMA DE REGULADOR MARCAR

\* ASSOCIAÇÃO DOS PROF. AOS  
ESTABELECIMENTOS