

Universidade Federal da Paraíba
Centro de Educação e Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Mestrado Profissional - Gestão em Organizações Aprendentes

Danilo Monteiro Gomes

COOPERAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
Uma análise dos convênios e parcerias celebradas em uma Instituição Federal de Ensino
Superior sob as perspectivas do *Balanced Scorecard*

João Pessoa - PB

2013

Danilo Monteiro Gomes

COOPERAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
Uma análise dos convênios e parcerias celebradas em uma Instituição Federal de Ensino
Superior sob as perspectivas do *Balanced Scorecard*

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão em Organizações Aprendentes da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do Grau de Mestre.

Área de Concentração: Gestão e Aprendizagens

Orientadora: Profa. Rita de Cássia de Faria Pereira, Dra.

João Pessoa - PB

2013

G633c Gomes, Danilo Monteiro.
Cooperação na administração pública: uma análise dos convênios e parcerias celebradas em uma Instituição Federal de Ensino Superior sob as perspectivas do *Balanced Scorecard*/ Danilo Monteiro Gomes.- João Pessoa, 2013.
104f.
Orientadora: Rita de Cássia de Faria Pereira
Dissertação (Mestrado) – UFPB/CCSA
1. Administração pública. 2. Cooperação. 3. Gestão de projetos. 4. *Balanced scorecard*.

UFPB/BC

CDU: 35(043)

Danilo Monteiro Gomes

COOPERAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:

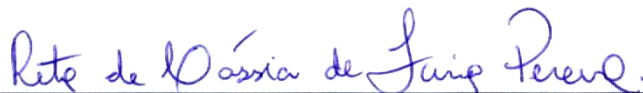
Uma análise dos convênios e parcerias celebradas em uma Instituição Federal de Ensino Superior sob as perspectivas do *Balanced Scorecard*

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do Grau de Mestre do Curso de Mestrado Profissional em Gestão em Organizações Aprendentes da Universidade Federal da Paraíba.

Área de Concentração: Gestão e Aprendizagens

Dissertação aprovada em: 31 / 05 / 2013

Banca examinadora:



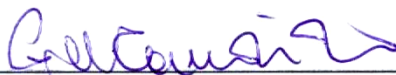
Profa. Dra. Rita de Cássia de Faria Pereira (Orientadora)

UFPB



Prof. Dr. Carlo Gabriel Porto Bellini (Examinador Interno)

UFPB



Prof. Dr. Gesinaldo Ataíde Cândido (Examinador Externo)

UFCG

*Dedico a minha esposa e familiares.
Pela tolerância, companheirismo e incentivos sempre
presentes nas atitudes e nas palavras.*

AGRADECIMENTOS

Se fosse solitária não haveria com quem partilhar essa conquista. Por isso, apoiado por pessoas tão admiráveis, é que demonstro toda gratidão:

A minha esposa Isabelle pelo amor e dedicação dos quais desfruto e certamente não hesitarei em corresponder ao longo da vida.

Aos meus pais João e Ozeni e meu irmão Felipe pelos valores, bons exemplos e pela educação transmitida. Amo vocês!

Aos professores, servidores e colegas de turma do Mestrado Profissional em Gestão em Organizações Aprendentes – MPGOA, pela parceria e valioso conhecimento compartilhado.

Aos colegas da Coordenação de Convênios da UFPB pela disponibilidade, acolhimento e ensinamentos diários.

A orientadora e professora Rita de Cássia de Faria Pereira pela habilidade de equilibrar momentos de condução e fluência neste curto, contudo, marcante período de estudo.

Aos professores Carlo Gabriel Porto Bellini e Gesinaldo Ataíde Cândido pelas contribuições espontâneas, sinceras e sempre carregadas do notório saber desses mestres.

RESUMO

O relacionamento entre organizações surge da necessidade de melhorar o processo produtivo, incrementando-o por meio da inovação proveniente da atuação conjunta dos parceiros. Dado o volume e a rapidez com que as cooperações são celebradas, muitas organizações, em especial as do setor público, acabam por desconsiderar a possibilidade de encontrar um posicionamento estratégico para o processo de formalização de convênios e parcerias. A pesquisa fundamentou-se no princípio básico do *Balanced Scorecard* – BSC (KAPLAN; NORTON, 2000), influenciar positivamente o comportamento das pessoas através da exposição da estratégia organizacional, para atingir o objetivo geral da presente dissertação que consiste em utilizar esta ferramenta na caracterização de múltiplos projetos desenvolvidos em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES). Foi adotado o método de investigação descritiva, com abordagem quanti-qualitativa, privilegiando-se a análise de 312 documentos e a observação participante na intenção de apresentar uma realidade até então desconhecida na Universidade Federal da Paraíba (UFPB), dando condições plenas de compreensão do conjunto de instrumentos de colaboração administrativa em que ela esteve envolvida entre os anos de 2007 a 2012. Os resultados evidenciam tendências de interesse por temas ligados ao ensino, pesquisa e extensão, atividades fins, e consequente desconsideração de objetivos estratégicos com maior capacidade de promover o desenvolvimento organizacional.

Palavras-Chave: Cooperação. Administração pública. Gestão de projetos. *Balanced scorecard*.

ABSTRACT

Building relationships between organizations is a way to improve the productive process through the innovation that comes from partnership. Given the big amount and the speed in which convening are celebrated, many organizations, especially the ones of the public sector do not consider the possibility of finding a strategic positioning to the process of formalization of convening and partnerships. This research is grounded on the basic principle of *Balanced Scorecard* – BSC (KAPLAN; NORTON, 2000) to positively influence people's behavior by showing them the organizational strategy in order to achieve the general objective of this dissertation which is use this tool for the characterization of multiple projects developed at a Federal Higher Education Institution (IFES). The method of descriptive investigation was adopted with a quanti-qualitative approach combined with participative observation to analyze 312 documents and present an unknown reality of the Universidade Federal da Paraíba (UFPB) that made it possible to comprehend a set of administrative and collaborative tools in which the institution was involved from 2007 to 2012. The results showed tendencies for themes linked to issues such as teaching, research, extension, end-activities, and consequently, the de-consideration of strategic objectives with higher capacity to promote the organizational development.

Key-words: Cooperation. Public Administration. Project Management. *Balanced scorecard*.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRH	Associação Brasileira de Recursos Humanos
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
BSCI	<i>Balanced Scorecard Institute</i>
CGU	Controladoria-Geral da União
CIEE	Centro de Integração Empresa-Escola
CODECON	Coordenação de Convênios da UFPB
CTEF	Contrato administrativo de execução ou fornecimento
ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca
IEL	Instituto Euvaldo Lodi
IES	Instituição de Ensino Superior
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
IN	Instrução Normativa
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IOR	<i>Interorganizational relationship</i>
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i>
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MF	Ministério da Fazenda
MPGOA	Mestrado Profissional em Gestão em Organizações Aprendentes

MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PROCEL SANEAR	Programa de Eficiência Energética em Saneamento Ambiental
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento da UFPB
REUNI	Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
TRE-PB	Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Diferenças entre a administração pública burocrática e gerencial	24
Quadro 2 –	Intensidade do envolvimento dos atores nas etapas de um projeto	38
Quadro 3 –	Enfoques sobre cooperação entre organizações	39
Quadro 4 –	Barreiras à cooperação universidade-empresa	44
Quadro 5 –	Modelo de governança de IES e suas características	49
Quadro 6 –	Estratégias genéricas em IES e objetivos atrelados	50
Quadro 7 –	Características do BSC no ambiente universitário	53
Quadro 8 –	Quadro utilizado na coleta dos dados	69

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Classificação da pesquisa e técnicas empregadas	64
Tabela 2 –	Propósitos e propriedades dos dados quantitativos e qualitativos	66

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Ciclo de vida de um projeto e suas etapas	34
Figura 2 – Partícipes nas etapas dos Convênios e Parcerias	37
Figura 3 – O relacionamento interorganizacional como um processo	40
Figura 4 – Integração de motivos de fracasso em alianças	43
Figura 5 – Estratégias deliberadas e emergentes	47
Figura 6 – Mapa estratégico do BSC em uma IFES no setor público	54
Figura 7 – Perspectivas financeira e do cliente para órgãos do setor público	58
Figura 8 – Modelo conceitual adotado na pesquisa	62
Figura 9 – Delineamento da pesquisa	63
Figura 10 – Procedimentos empregado na extração da amostra	68
Figura 11 – Objetivos estratégicos de aprendizado e crescimento	80
Figura 12 – Objetivos estratégicos de processos internos	82
Figura 13 – Objetivos estratégicos financeiros	84
Figura 14 – Objetivos estratégicos de usuários e comunidade	86
Gráfico 1 – Cooperações celebradas pela UFPB ano a ano	73
Gráfico 2 – A natureza das atividades realizadas	74
Gráfico 3 – Personalidade jurídica dos parceiros	75
Gráfico 4 – Os papéis da UFPB	76
Gráfico 5 – Ocorrências	77
Gráfico 6 – A estratégia de cooperações nas perspectivas do BSC	88

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO E DELIMITAÇÃO DO TEMA.....	15
1.1	Problematização e questão de pesquisa.....	16
1.2	Objetivos	17
1.2.1	Objetivo geral	17
1.2.2	Objetivos específicos.....	18
1.3	Justificativa do estudo	18
1.4	Organização do documento	20
2	REFERENCIAL TEÓRICO	22
2.1	Convênios e Parcerias na Administração Pública.....	22
2.1.1	Contextualização histórica das relações interorganizacionais na administração pública	23
2.1.2	Marco regulatório e caracterização dos instrumentos de cooperação	27
2.1.3	Origem e caracterização dos convênios públicos e das parcerias com empresas privadas	33
2.1.3.1	O ciclo de vida de um projeto	33
2.1.3.2	Os partícipes.....	36
2.1.3.3	Análise sobre cooperações no setor público	38
2.1.3.4	Motivos de fracassos de cooperações interorganizacionais.....	42
2.2	Estratégia e planejamento estratégico em organizações.....	45
2.2.1	Estratégia em Instituições de Ensino Superior – IES	48
2.3	<i>Balanced Scorecard</i> - BSC	51
2.3.1	As perspectivas do BSC	52
2.4	Gerenciando organizações aprendentes a partir do uso do BSC no contexto dos convênios e das parcerias	59
2.5	Síntese do modelo conceitual adotado na pesquisa	62
3	MÉTODO DA PESQUISA.....	63
3.1	Classificação da pesquisa.....	64
3.1.1	Quanto ao propósito ou objetivo da investigação	65
3.1.2	Quanto ao procedimento ou delineamento estratégico.....	65

3.1.3	Quanto à abordagem.....	66
3.2	Universo e amostra.....	67
3.3	Técnica de coleta de dados	69
3.4	Técnica de análise de dados.....	71
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	72
4.1	Caracterização dos instrumentos	72
4.1.1	O período de 2007 a 2012	72
4.1.2	Modalidades de cooperação	73
4.1.3	Esfera administrativa dos convenientes.....	75
4.1.4	Papéis da UFPB nas cooperações.....	76
4.2	Ocorrências registradas.....	77
4.2.1	Execução em rede / transferência de recursos financeiros	78
4.2.2	Renovação / rescisão	79
4.3	Análise das cooperações sob as perspectivas do BSC	79
4.3.1	Aprendizado e crescimento	80
4.3.2	Processos internos	81
4.3.3	Financeira	84
4.3.4	Usuários e Comunidade.....	85
4.4	Visão geral sobre a tendência dos resultados	87
4.5	Reflexão sobre os aspectos ambientais e elementos estratégicos presentes na gestão dos projetos cooperativos na UFPB	89
4.5.1	O panorama político-administrativo do período	89
4.5.2	Estratégia cooperativa da UFPB.....	90
5	CONCLUSÕES	92
5.1	Considerações e comentários sobre o estudo	92
5.2	Implicações teóricas e práticas.....	93
5.3	Limitações da pesquisa e sugestões.....	93
	REFERÊNCIAS	95

1 INTRODUÇÃO E DELIMITAÇÃO DO TEMA

Ao longo da história, os modelos de organização estatal seguidos por potências europeias, bem como pelos Estados Unidos, vêm servindo de inspiração para as experiências dos demais países. Naturalmente, o arranjo da administração pública brasileira seguiu essa tendência. O modelo de gestão burocrático permaneceu soberano em nosso país até o final da década de 80 com a promulgação da Constituição de 1988 e a idealização do modelo gerencial na administração pública, desde então profundas modificações puderam ser sentidas nessas organizações, aprovando-lhes grandes conquistas até os dias atuais.

Diante das várias acepções utilizadas para definir administração pública, Meirelles (2004, p. 64) reúne conceitos e expressa que são órgãos que atuam em conjunto para atingir os objetivos de um governo. Estes órgãos são a materialização das funções do Estado desempenhadas constantemente em favor da coletividade.

Anteriormente, de modo a produzir um ambiente altamente controlável, pautado em uma visão errônea sobre o significado de controle e desempenho, foram criadas verdadeiras fortalezas, onde poucas informações eram compartilhadas e não eram permitidas intervenções externas. O resultado deste comportamento por muitas vezes ditatorial e patrimonialista também foi notado na falta de atualização dos processos, resguardado por uma cultura rígida e centralizadora de notada ineficácia, explorada pela corrupção e pelo nepotismo (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006). Um modelo dispendioso que, apesar de contar com um número expressivo de servidores, não atingia seus objetivos por falta de um direcionamento capaz de retirar o foco procedimental e empreender atividades orientadas para resultados com indicadores bem definidos. Porém, nos últimos anos esse paradigma vem sendo quebrado. O desenvolvimento de organizações mais flexíveis e democráticas, com maior percepção do ambiente complexo no qual estão inseridas, possibilitou o aparecimento de ferramentas inovadoras, a exemplo do *Balanced Scorecard - BSC*, abrindo espaço para a consolidação de espaços mais cooperativos capazes de fortalecer as instituições públicas. Parte desta mudança no padrão administrativo deve-se também à celebração de parcerias e associações que conseguem expandir os valores e aperfeiçoar atividades desenvolvidas nestes órgãos. Essa evolução confunde-se também com o desenvolvimento tecnológico que abre espaço para o surgimento do conceito de inteligência pública defendido por Dumont, Ribeiro e Rodrigues (2006, p. 35), construída a partir da utilização de técnicas e tecnologias que utilizam o

conhecimento disponível nas diversas áreas de atuação para estimular a elevação do desempenho governamental.

As autarquias federais, entidades da administração indireta criadas com a finalidade de assumir as tarefas finalísticas do Estado sem a responsabilidade de produzir normas, são responsáveis por uma parcela considerável dos investimentos governamentais que incidem na execução de políticas públicas ou projetos/atividades de impacto direto na população assistida. Conduzir organizações deste porte perante as pressões da opinião pública e diante das fiscalizações dos órgãos de controle interno e externo torna-se uma tarefa de grande complexidade que demanda níveis balanceados de participação e controle social em favor de atividades bem coordenadas e comprometimento elevado na execução de projetos (SANTOS; CARDOSO, 2001).

A presente dissertação insere-se na linha de pesquisa de inovação em gestão organizacional do Mestrado Profissional em Gestão em Organizações Aprendentes - MPGOA, delimitando-se na temática das perspectivas organizacionais, estratégias e processos de implementação da gestão, enfocando para tanto a investigação acerca da atuação da Universidade Federal da Paraíba no contexto das cooperações e, mais especificamente, traduzindo esta política institucional por meio da Coordenação de Convênios e da Pró-Reitoria de Planejamento, responsáveis pelos relacionamentos mantidos nesta Instituição Federal de Ensino Superior - IFES.

1.1 Problematização e questão de pesquisa

A eficiência representa um dos princípios gerais da administração pública expressos na Carta Magna brasileira. Isto implica que, além da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, os serviços devem ser prestados com resultados positivos e qualidade, não sendo bastante, para tanto, possuir uma quantidade suficiente de órgãos nas áreas da educação, saúde, segurança, etc. sem que estes conduzam seus trabalhos com foco na utilidade pública e no bem-estar social.

As desigualdades regionais, o imenso território, as diferentes classes sociais e mesmo a desorganização política constituem barreiras enormes para que sejam desenvolvidos organismos nos estados e municípios preparados para atender com excelência aos anseios dos cidadãos.

As colaborações estratégicas constituem uma alternativa de crescimento em conjunto, baseado no somatório de esforços em prol de uma finalidade comum através do compartilhamento das responsabilidades, otimização de recursos e em regime de participação mútua em projetos específicos. Em uma instituição federal de ensino superior, o setor de convênios é a divisão responsável pelo assessoramento dos indivíduos que buscam esses relacionamentos, sejam eles parte do público interno ou externo a organização, assim como também tem o papel de construir junto com o interessado as condições de existência dos convênios e das parcerias deixando claros os direitos e deveres dos partícipes bem como o modo de operacionalização dos projetos. É na constituição destes instrumentos que estão as garantias de seu sucesso. Por isso, a avaliação de tais iniciativas deve ser feita de forma sistemática e apoiada por ferramentas capazes de auxiliar na construção de uma gestão conjunta e partilhada. O BSC carrega o atributo de ser um meio de exposição da estratégia aplicada a uma realidade; assim, torna-se um método alternativo que, ajustado ao contexto das cooperações, tende a suprir a ausência de visão holística da gestão dos projetos.

Enfim, considerando que o modo de concepção das cooperações impacta diretamente nos resultados finais e na condução de práticas que conduzam a aprendizagem, uma proposição permeia e precede qualquer análise desse tipo:

- Como se caracterizam as cooperações celebradas na UFPB entre os anos de 2007-2012 à luz das perspectivas do *balanced scorecard*.

Essa questão norteará o estudo a seguir na tentativa de apresentação e apreciação do tema proposto.

1.2 Objetivos

Para viabilizar e balizar este estudo, visando responder à questão da pesquisa, os seguintes objetivos foram propostos:

1.2.1 Objetivo geral

Caracterizar, por meio das perspectivas do *balanced scorecard*, as cooperações celebradas pela UFPB entre os anos de 2007-2012, promovendo uma análise sobre a estratégia organizacional da instituição.

1.2.2 Objetivos específicos

- Caracterizar os instrumentos de cooperação com relação ao tempo, objeto celebrado e perfil dos partícipes;
- Analisar, por meio das perspectivas do *balanced scorecard*, os objetivos almejados pelas parcerias e convênios; e
- Refletir sobre a estratégia institucional quanto à celebração dos instrumentos convenientes.

1.3 Justificativa do estudo

Organizações que criam alternativas de crescimento através do pensamento coletivo, da descentralização de tarefas e do apoio de outras organizações, têm condições plenas de construir um modelo de gestão flexível capaz de transpor obstáculos e realizar seu papel de forma satisfatória.

O ambiente das entidades públicas é favorável a pactuações já que o caráter concorrencial é praticamente inexistente devido à finalidade pública de tais organizações, o que torna atraente a atividade de gestão de convênios, acordos e instrumentos congêneres tendo em vista que os trâmites sofrem poucas influências advindas de clima de rivalidade.

A presente pesquisa foi motivada principalmente pela proposta de buscar maior entendimento acerca das implicações da celebração de cooperações na administração pública, parte de um processo de aprendizagem que anseia resultados dos quais ainda não se tem apontamentos oficiais ou literatura suficientemente clara que reflita de modo consolidado as motivações dessas iniciativas, suas finalidades, os setores atingidos, as áreas mais carentes de investimentos dessa natureza, enfim, um documento que possibilite uma visão do presente e indique caminhos para as futuras ações. De modo a caracterizar esses resultados, adotou-se como ferramenta norteadora do estudo o *balanced scorecard*, que permitirá avaliar a performance organizacional a partir dos objetos acordados.

A relevância teórica do estudo é demonstrada a partir das observações de que os convênios e as parcerias no setor público são explorados, sobretudo, por autores da área jurídica, a exemplo de Di Pietro (2008), Miragem (2011) e Bandeira de Mello (2005), enfatizando esses princípios à luz do direito administrativo, tendência que serve de inspiração

também para as monografias, dissertações, teses e artigos desenvolvidos tanto na área do direito quanto na área da administração, os quais preferem explanar ou sobre as lacunas da legislação ou sobre as falhas de execução/prestação de contas de convênios e contratos financeiros, dando menor ênfase à intenção e aos efeitos postulados na gênese de tais instrumentos, foco adotado nesta dissertação.

Por meio de mecanismos de busca eletrônica¹ em banco de periódicos, de teses, revistas e outros repositórios do conhecimento, foram observados poucos estudos semelhantes, conduzidos a partir de linhas fronteiriças à proposta deste trabalho. Dessa investigação, é possível destacar um artigo nacional publicado na Revista do Serviço Público da Fundação Escola Nacional de Administração Pública, por Lüffler (2000), e um artigo internacional venezuelano de Montilla *et al.* (2006). Outros temas envolvidos foram verificados e constatou-se que *balanced scorecard* é abordado por teóricos remetendo à abordagem do planejamento estratégico, mas não foi localizada nenhuma obra que faça a ponte deste conceito com o de convênios, acordos e outros instrumentos congêneres.

A relevância prática poderá ser observada em nível organizacional, visto que esta pesquisa visa a contribuir com a administração superior da Universidade Federal da Paraíba no sentido de relacionar e formular um diagnóstico sobre o relacionamento desta IFES com os demais órgãos da federação e com outras empresas, auxiliando futuras ações no sentido de ampliar as colaborações em áreas menos exploradas, potencializar as associações já existentes ou renovar as cooperações expiradas que se mostrarem importantes em uma perspectiva estratégica, servindo também de instrumento de transparência das ações da UFPB que impactam direta ou indiretamente na vida da comunidade.

Com a intenção de traçar um panorama sobre o cotidiano organizacional atual, sem promover um esgotamento no levantamento a ser apresentado, mas contribuindo no meio acadêmico de modo a abrir espaço para que novos estudos possam ser realizados em outras instituições, esta pesquisa se dispõe a demonstrar a realidade da Universidade Federal da Paraíba, mais especificamente da Coordenação de Convênios e da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento, no tocante aos instrumentos celebrados entre os anos de 2007-2012 a fim de retratar as intenções pretendidas sob as perspectivas do *balanced scorecard*.

¹ Utilizou-se os mecanismos: Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), WordCat, Scielo, Domínio Público, SciFinder e Ebrary.

1.4 Organização do documento

No tocante à estrutura seguida no presente estudo é possível dividi-lo em cinco capítulos.

O capítulo introdutório apresenta o contexto no qual a cooperação na administração pública encontra-se envolvida, a fim de delimitar o tema, exhibir a problemática e a questão da pesquisa, bem como as justificativas pertinentes à abordagem e os objetivos geral e específicos.

O segundo capítulo elucida as referências teóricas utilizadas para construir uma visão estruturada sobre o assunto e subdivide-se em quatro seções. De início, é estabelecida uma contextualização histórica da administração pública para identificar a evolução do conceito de interação nesta esfera, são demonstrados os instrumentos de cooperação, destacando o marco regulatório e as características de cada tipo de meio legal constituído na doutrina, e logo em seguida é feita uma explanação sobre a forma de como são celebradas as cooperações, pontuando as principais abordagens nas diversas linhas conceituais, o ciclo de vida de projetos deste tipo, os partícipes e os motivos de fracasso. Na segunda seção, optou-se por desenvolver um debate sobre o conceito de estratégia e planejamento estratégico em organizações, como forma de iniciar a apreciação sobre as posturas adotadas nas Instituições de Ensino Superior - IES. A terceira seção é destinada a apresentação da ferramenta de mensuração de desempenho intitulada *balanced scorecard* - BSC, considerando as perspectivas que envolvem sua utilização. Já a seção de número quatro é separada para revelar o entrelaçamento das teorias, concentrando-se no caráter evolutivo empreendido com a aplicação do BSC em convênios e parcerias públicas e os benefícios observados. Finalizando o capítulo é identificada a síntese do modelo conceitual adotado na pesquisa, demonstrando quais conexões das diversas áreas foram percebidas para melhor adaptação ao cenário das cooperações.

No terceiro capítulo o método adotado para a execução da pesquisa é demonstrado, trazendo a classificação desta quanto ao propósito ou objetivo da investigação, ao procedimento ou delineamento estratégico e à abordagem pretendida; por sua vez há uma explanação sobre o universo e amostra da pesquisa, descritos de modo a garantir um entendimento sobre o contexto de imersão no qual o pesquisador precisou posicionar-se para

atingir os objetivos; a partir daí são disponibilizadas as técnicas de coleta e análise de dados responsáveis por materializar os produtos da pesquisa.

O capítulo de número quatro diz respeito à análise e discussão dos resultados obtidos no trabalho de campo, abrangendo a interpretação dos dados coletados com a intenção de demonstrar a caracterização dos instrumentos convenientes, expondo as observações pontuadas ao longo do estudo, registrando as ocorrências encaradas como importantes e analisando as cooperações sob as perspectivas do *balanced scorecard*. Encerrando este capítulo tem-se a visão geral sobre as tendências dos resultados e ainda uma reflexão sobre os aspectos ambientais e os elementos estratégicos presentes na gestão de projetos cooperativos na UFPB.

Finalizando a dissertação, o quinto capítulo traz as conclusões ponderadas pelo autor quanto aos aspectos centrais que motivaram a pesquisa. São apresentadas as considerações e os comentários finais sobre o estudo, as implicações teóricas e práticas e as limitações e sugestões para futuras ações e estudos análogos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta em três seções os fundamentos teóricos utilizados para balizar a pesquisa que compõe esta dissertação. A primeira seção discorrerá sobre os convênios e as parcerias na administração pública, iniciando com uma breve conceituação dos termos aplicados à temática, passando ao relato sobre as implicações passadas da conjuntura política brasileira para, logo após, destacar o marco regulatório legal e a caracterização dos instrumentos de cooperação e apreciar o processo que implica no nascimento desses projetos. A segunda seção é introduzida pelo conceito do *balanced scorecard* e suas perspectivas e em seguida passa a ser estudado o gerenciamento de organizações aprendentes sob a perspectiva do BSC. Concluindo o capítulo, a seção de número três estabelece uma convergência entre aplicação do BSC e as cooperações no setor público.

2.1 Convênios e Parcerias na Administração Pública

Inicialmente, torna-se premente a reflexão acerca dos principais conceitos abordados neste trabalho. Chama-se de convênio e parceria na administração pública toda e qualquer iniciativa formal que visa à atuação conjunta e voluntária de organizações no desenvolvimento de operações comuns. Para efeito de distinção optou-se por seguir a visão fundamentada, construída por convenção, pelos autores da área de administração pública assim como os legisladores, os quais compuseram o arcabouço teórico detalhado adiante, identificando por convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, a cooperação entre entidades governamentais deixando o termo parceria para a representação do relacionamento entre o Estado e a iniciativa privada. Todos esses instrumentos fazem parte da forma de governança chamada de Administração Consensual ou Estado Contratual (OLIVEIRA; SCHWANKA, 2008; COSTIN, 2010) também caracterizado como Estado em rede (CASTELLS; CARDOSO, 2006), no qual a administração pública abstrai-se da unilateralidade, da imposição, em razão da oportunidade de amplificação da eficiência por meio da união de forças provenientes da associação e da participação popular.

Camarinha-Matos *et al.* (2006 *apud* Albertin e Amaral, 2010, p. 225) definem em linhas gerais o termo “colaboração” como: “Um processo no qual entidades compartilham informações, recursos e responsabilidades para, juntamente, planejar, implementar e avaliar um programa de atividades para alcançar uma meta comum”. Assim, para se reportar a

convênios e parcerias os sinônimos “colaboração” e “cooperação”, também serão aplicados nesta pesquisa, já que ambos os conceitos usualmente são utilizados nas iniciativas com proposta de reciprocidade.

Lüffler (2000, p. 10) identifica que a gestão convenial pode ocorrer em dois formatos: horizontal, quando os órgãos são da mesma esfera de governo, por exemplo, da colaboração entre instituições federais; ou vertical, quando há descentralização de atividades ou cooperação administrativa entre entes de estratificações diferenciadas, como no caso do governo federal celebrar convênios com entidades estaduais ou municipais. Farah (2001, p. 136) acrescenta que no formato horizontal existe a promoção de cooperações intersetoriais (organizações de naturezas diferentes, por exemplo, da área da saúde e da educação), e sinaliza ainda para a “articulação entre Estado, sociedade civil e mercado”, um arranjo contemporâneo que confronta a ideia de Estado provedor de todos os serviços e abre espaço para a participação efetiva de setores organizados da sociedade em busca de maior equidade nas políticas sociais.

2.1.1 Contextualização histórica das relações interorganizacionais na administração pública

Para entender o funcionamento da administração pública brasileira e, mais especificamente, visualizar o estágio em que se encontra, demonstrando as demandas prementes desse aparelho, é preciso, inicialmente, deixar clara a estrutura passada de tal sistema. O Estado, assim como qualquer organismo vivo enfrentou várias mudanças ao longo do tempo, rupturas, conflitos sociais, conjunturas econômicas, novos ciclos que consolidaram o arranjo atual de como ele é administrado e definiram meios pelos quais acontecem as interações com o ambiente externo, seja com a sociedade, os fornecedores, outras empresas, enfim, todos os grupos de interesse que fazem parte da rotina das organizações estatais.

São identificadas por Bresser-Pereira (1998 *apud* Costin, 2010, p. 31) três maneiras de organização do Estado que existiram na história: a primeira forma diz respeito à administração **patrimonialista** identificada principalmente pela falta de separação entre o bem público e o privado, onde o governante (na maioria dos Estados absolutistas representado pelo Rei) detinha a soberania e a propriedade de todas as riquezas da nação – muitos autores não consideram esse modo de organização como administração pública pela característica privativa que se apresentava; a administração **burocrática** surgiu para romper o formato patrimonialista ao passo que pregava a organização racional-legal do Estado (proposta

weberiana) caracterizada pela impessoalidade e formalização na tentativa de compatibilizar uma estrutura capaz de operar com excelência e atendendo de fato ao interesse público; já o modelo **gerencial** propõe uma reforma da administração pública, com foco para orientação nos resultados e no equilíbrio entre o que é arrecadado e aquilo que é necessário para uma gestão eficiente, nesse contexto a modernização dos meios de produção e perseguição de objetivos estratégicos bem delineados são requerimentos básicos desse novo método.

Quadro 1 – Diferenças entre a administração pública burocrática e gerencial

ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA	ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL
É autorreferente e se concentra no processo, em suas próprias necessidades e perspectivas, sem considerar a alta ineficiência envolvida.	É orientada para o cidadão, voltada para o consumidor, e se concentra nas necessidades e perspectivas do mesmo. O administrador público preocupa-se em oferecer serviços, visa atender aos cidadãos, e não às necessidades da burocracia.
Acredita em uma racionalidade absoluta, que a burocracia está encarregada de garantir.	Pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual os cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas.
Assume que o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção é pelo controle rígido dos processos, com o controle dos procedimentos.	É preciso combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isso, não são necessários procedimentos rígidos, e sim outros meios, como indicadores de desempenho e controle de resultados.
Não existe a confiança.	A confiança é limitada, permanentemente controlada por resultados, mas ainda assim suficiente para permitir a delegação, para que o gestor público possa ter liberdade de escolher os meios mais apropriados ao cumprimento das metas prefixadas.
É centralizadora, burocrática.	Prega a descentralização, com delegação de poderes, atribuições e responsabilidades para os escalões inferiores.
Prega o formalismo, rigidez e o rigor técnico.	Preza os princípios de confiança e descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade e inovação.

Fonte: Favero (2010, p. 33) e Costin (2010)

Weber (1978, p. 15-28) difundiu os fundamentos do que acreditava compor uma estrutura administrativa ótima em termos de eficiência. O autor propôs em sua obra um modelo de autoridade constituída legalmente aplicável a todas as organizações e que partia da racionalidade para instrumentalizar um processo de dominação. O modelo caiu em desuso devido ao surgimento de críticas que exaltavam o desprezo, por parte desta teoria, a questões de impacto direto na eficiência operacional e consequentemente na obtenção de resultados da

empresa, como por exemplo: as forças ambientais externas não constituíam fatores críticos na teoria da burocracia e atualmente são fatores reconhecidamente determinantes no sucesso empresarial; a possibilidade de ausência temporária ou permanente de uma autoridade suprema causa instabilidade danosa à organização burocrática, e essa dependência não vista como salutar; de acordo com a visão contemporânea, as relações informais não podem ser desprezadas, pois, também são formas de aprendizagem (compartilhamento de conhecimento) e de estímulo ao potencial criativo; e o formalismo exacerbado e o apego excessivo as normas podem causar morosidade nos processos caso a produtividade não seja prioridade.

Esping-Andersen (1991) assinala o conceito de “*Welfare State*”, Estado de bem-estar social, para demonstrar a importância do equilíbrio entre a atuação estatal e do mercado. Para ele, o governo deve, de fato, assumir o papel de regulador da vida social, econômica e política do país em parceria com sindicatos e empresas privadas, mas atuando dentro do princípio da razoabilidade de modo a respeitar os anseios da sociedade civil sem deixar de atender as propostas capitalistas. Alia-se ao conceito de *welfare state* a proposta de “desmercadorização” a partir da qual a publicização do privado seria diminuída e a dependência do mercado para assegurar o cumprimento dos direitos sociais seria suprida pelo Estado para todas as classes sociais e com a mesma qualidade para pobres e para ricos. O modelo de Estado *welfare state* só foi efetivado em uma minoria de nações (alguns países europeus tais como Dinamarca, Suécia e Noruega), as chamadas sociais-democracias; talvez devido à complexidade de atuar com forças tão poderosas como o público e o mercantil tem-se uma dificuldade de se atingir o Estado de bem-estar social.

O declínio do socialismo, no final dos anos 1980, que culminou no fim da Guerra Fria e, conseqüentemente, na extinção da União Soviética, representa a ascensão e domínio do capitalismo como exemplo mundial de sistema econômico. A adoção de um modelo majoritário provocou profundas transformações não só na economia, mas também na sociedade e no Estado: o fenômeno da integração global de mercados financeiros, fazendo surgir grandes conglomerados (União Europeia, NAFTA, MERCOSUL); as mudanças ocorridas nas relações de trabalho representadas principalmente pela inclusão das mulheres no trabalho remunerado e a decadência dos movimentos trabalhistas; e ainda a expansão das tecnologias da informação e comunicação com o aparecimento de redes de comunicação em várias dimensões, todas essas transformações provocaram benefícios inquestionáveis tais como: a possibilidade de interação cultural em tempo real, a ampliação do acesso a

informação e inovações, e o aumento da concorrência e da flexibilidade nas relações econômicas e sociais (BRENNAND, 2006).

Não existe uma fixação concreta para o enquadramento histórico da administração pública brasileira em cada forma de organização citada, mas é possível registrar que a fase patrimonialista se estendeu desde o período colonial até a década de 1930 quando matérias sobre os papéis do Estado passam a ser discutidas e implantadas por meio de reformas administrativas (em especial no primeiro governo Vargas) que visavam dentre outras ao desenvolvimento industrial brasileiro, dando indícios de que, a partir daquele período, ensaiava-se a construção de um modelo burocrático na administração pública.

Há uma incerteza também quanto à transição da fase burocrática para a gerencial na administração pública brasileira, mas autores como Bresser Pereira e Spink (2006, p. 243-244) dão indícios de que a etapa de implantação deste novo modelo vem se alastrando desde a promulgação do Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, e, segundo Miragem (2011, p. 39-41), a Constituição Federal de 1988 também constitui um instrumento incentivador dessa transição já que possibilitou o surgimento de novas reformas a exemplo da ocorrida em 1995 (Plano Diretor da Reforma do Estado²) e em seguida foram incluídos novos princípios como o da eficiência, fruto da Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998³, norma que sacramentou a transição desses regimes, conforme enuncia Moreira Neto (1998, p. 43) o “sistema de cooperação entre os entes federados ganha nova força, pois com ela institucionalizou-se o marco da transformação da Administração Pública de burocrática para a gerencial, no contexto amplo da reforma do Estado brasileiro”. Sader (2003, p. 3) aponta que desde os anos 90 o Brasil tem avançado na construção de uma democracia mais voltada para a sociedade, e ressalta as iniciativas de orçamento participativo e assentamentos dos trabalhadores sem terra como expressões dessa política que ainda carece de debates aprofundados na polarização público/mercantil.

Há uma distância entre a disposição do poder público em modelar a doutrina do Estado adequando-a ao modelo gerencial de organização e o momento em que as instituições públicas se adaptarão e passarão a operar desta forma. Como é possível observar, há um período relativamente curto para garantir a perfeita mudança na cultura de tais organizações

² O Plano Diretor da Reforma do Estado foi Elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e publicado em novembro de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm

³ A Emenda Constitucional nº 19 tem seu texto integral incorporado à Constituição de 1988 e disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm

tendo em vista que nos níveis municipal, estadual e federal existem inúmeras instituições cada uma em um patamar diferente e uma predisposição peculiar aos incrementos que se fazem necessários em uma transformação deste tipo.

[...] o caminho de um Estado realmente efetivo só será pavimentado pela alteração na forma de funcionamento de nosso federalismo, rumo a uma autonomia mais responsável e republicana, a uma interdependência menos centralizadora, à competição como controle mútuo do poder e à construção de instrumentos de cooperação vertical e horizontal. (ABRÚCIO, 2001, p. 105)

Além da crítica à doutrina e aos entraves gerados pelo arranjo administrativo atual, Abrúcio (2001, p. 105) analisa que o foco das políticas públicas nacionais ainda permanece voltado para o enfrentamento dos problemas de ordem estrutural, no assistencialismo, sendo verificadas algumas iniciativas consensuais isoladas no sentido de viabilizar a construção de entidades mais efetivas. Nota-se que a maioria dos programas de governo, excetuando-se aqueles de impacto direto na economia, vem sendo planejados em função do cumprimento de metas de curto prazo, atuando em questões pontuais em detrimento dos problemas crônicos.

A Constituição Brasileira de 1988 recebe críticas por ter a proposta de democratizar e, no entanto, não ter permitido uma maior autonomia ao dirigente dos órgãos no que tange ao direcionamento de suas atividades. Para exemplificar, os orçamentos continuam a ser altamente impositivos, as despesas alocadas de modo inflexível com dotações e finalidades específicas, inviabilizando quase que totalmente uma condução diferenciada, uma trajetória alternativa de desenvolvimento.

2.1.2 Marco regulatório e caracterização dos instrumentos de cooperação

Os instrumentos de cooperação entre entes federativos, que subsidiariamente dão suporte às ações dos órgãos públicos, estão previstos desde o início do modelo burocrático da administração pública brasileira, e foram inseridos na doutrina jurídica nacional por meio de dispositivos das mais diversas ordens, através das Constituições Federais, que disciplinam as pactuações entre os entes, bem como das leis, decretos-lei, decretos, instruções normativas, além das portarias interministeriais, todos responsáveis por definir, descrever e qualificar os ajustes entre os partícipes da administração pública que enveredam por essa forma de relacionamento. Convém ressaltar que, no decorrer dos anos, as cooperações ganharam novos formatos e foram se adequando ao modelo administrativo adotado no país, evidenciando o caráter evolutivo que passa a ser demonstrado.

A Constituição Federal de 1934 foi a primeira a prever uma gestão associada de serviços públicos, definindo no Art. 5, § 1º que, dentre as competências da União, existia a possibilidade de conceder aos governos estaduais, em casos especiais, a prestação de serviços federais, mediante a celebração de um **acordo** entre a União e o estado executor o qual poderia valer-se dos funcionários federais para o cumprimento dessas obrigações. A Carta Magna de 1937 trouxe em seu texto apenas um adicional quanto às disposições já estabelecidas em 1934, indicando no Art. 55 que haveria um Conselho Federal, composto por representantes dos estados, que seria responsável pela aprovação dos acordos de cooperação concluídos.

A Emenda Constitucional nº 18 de 1º de dezembro de 1965⁴, complementou os preceitos originários da Lei maior promulgada em 18 de setembro de 1946, apresentando pela primeira vez o termo “**convênio**” para assinalar que estados e municípios poderiam colaborar com a União para aumentar a arrecadação de impostos mediante a coordenação de programas de investimentos e prestação de serviços públicos. Já a Constituição de 15 de março de 1967, que antecedeu a atual, apenas substituiu o termo acordo por convênio, seguindo a tendência iniciada em 1965, porém, não introduziu mudanças significativas quanto ao arranjo já consolidado.

Em contrapartida, o Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, que entrou em vigor na mesma data que a Constituição daquele ano, é considerado um dos instrumentos pioneiros na tentativa de construção de serviços públicos mais eficientes, ensaiando o abandono do modelo burocrático em função da adoção de uma conduta gerencial. Dentre os avanços conquistados com a publicação deste dispositivo é possível assinalar: no Art. 6 há previsão de **descentralização**, pela primeira vez com esse termo, como princípio fundamental da administração federal que é caracterizada posteriormente no Art. 10 mediante a celebração de convênios para a execução de programas e atividades que deveriam ser devidamente fiscalizados e controlados como condição de liberação de recursos; o Art. 9 inova também preceituando a alternativa de **execução integrada** de serviços federais também respaldada por instrumento convenial; por fim, este Decreto-lei apontou a adoção de **ações coordenadas** entre os órgãos federais, estaduais e municipais, a serem dirigidas pelos de nível hierárquico mais alto, a fim de promover políticas de desenvolvimento nas áreas da saúde, abastecimento, integração de transportes e comunicações, indicando ainda a alternativa de convênios ou

⁴ A Emenda Constitucional nº 18 tem seu texto integral incorporado a Constituição de 1946 e disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=90635&norma=116129>

contratos com empresas privadas que pudessem contribuir nas ações resultantes deste ato normativo.

Farah (2001) ressalta que o modelo adotado até o início da década de 80, apesar de permitir a descentralização, era caracterizado pela subordinação e centralização das ações na relação de hierarquia entre as esferas federal, estadual e municipal. Essa característica colaborou conforme o autor para a consolidação de práticas danosas como o clientelismo e o corporativismo, ensejando no insulamento burocrático, ou seja, concentração do poder no nível mais elevado.

Antes da nova constituição outra regulamentação foi importante para o relacionamento interorganizacional na administração pública brasileira, o Decreto nº 93.872 de 23 de dezembro de 1986⁵ se destaca em seu conteúdo por impor no Art. 33 a necessidade de publicação de extratos no Diário Oficial da União quando a quantia descentralizada fosse de grande vulto e além de dedicar integralmente a Seção VI para tratar do que a legislação chamou de **mútua cooperação** no caso de celebrarem-se convênios, acordos ou ajustes.

A Carta Magna em vigor desde 05 de outubro de 1988 trata os convênios de modo similar ao Decreto nº 93.872/86, indicando apenas a existência de instrumentos congêneres, firmados com a mesma intenção daqueles, no entanto, apresentando nomenclaturas diversas. Os legisladores perceberam e acharam pertinente ampliar a norma para englobar todos os termos que envolverem interesses recíprocos independentemente da titulação adotada.

A Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, conhecida como lei das licitações e contratos, por disciplinar os procedimentos administrativos abarcados por essas atividades, continuou a incrementar o arcabouço legal do relacionamento entre pessoas jurídicas do direito público e do direito privado. Em seu texto, a lei das licitações e contratos define no Art. 38, parágrafo único, como forma de respaldar legalmente as cooperações técnicas idealizadas pelos órgãos da administração pública as minutas dos contratos, acordos, convênios ou ajustes, devem ser previamente examinadas e aprovadas mediante parecer da assessoria jurídica da administração. No Art. 116 da referida lei encontra-se um dos maiores avanços no tocante a cooperação administrativa, mais especificamente no § 1º é fixada a obrigação de aprovação prévia por parte da administração de um plano de trabalho apresentado pelo interessado em celebrar o convênio, um projeto que indique as finalidades, as fases, metas, que identifiquem a proposta.

⁵ Grande parte dos artigos relacionados a contratos, convênios e ajustes foram revogados pelo Decreto nº 6.170/2007.

Diferentemente da Lei nº 8666/93 que regulamenta de modo geral os contratos, a Instrução Normativa nº 01 da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, de 15 de janeiro de 1997 restringe-se a disciplinar os convênios de natureza financeira os quais envolvam orçamentos da União e tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos. Essa instrução normativa estabeleceu um conjunto de vedações, obrigações e requisitos que devem ser respeitados na fase de planejamento, execução e prestação de contas de modo a garantir que convênios de ordem financeira possam existir sem causar prejuízo ao erário e dentro dos princípios constitucionais. De novidade, no Art. 1, § 1º, inciso I, pela primeira vez uma doutrina brasileira define o que deve ser entendido por convênio, mesmo que restringindo esse conceito ao contexto da instrução normativa:

I - convênio - instrumento qualquer que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação; (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 1997, Art. 1, § 1)

A Lei Federal n.º 9.790, de 23 de março de 1999, qualifica uma parcela das pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP. Para obter esse título, dentre outros requisitos, a organização deve desenvolver atividades em áreas específicas determinadas no Art. 3, por exemplo, na promoção da assistência social ou ainda do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza. Para o desenvolvimento de cooperações entre o Poder Público e as OSCIP's a lei consagra em seu Art. 9 o instrumento **Termo de Parceria**, que passa a fomentar especificamente este vínculo convenial conforme os ditames da norma.

Em termos de normatizações contemporâneas, destacam-se o Decreto nº 6.170 de 25 de julho de 2007, que apesar de não prever em seu texto a revogação da IN nº 01/97, devido a ser hierarquicamente superior, confere novas regras de transferência de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União nos ajustes entre órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco. O Decreto nº 6.170/07 ampliou a gama de documentos reconhecidamente adotados nessas pactuações para convênios, **contratos de repasse** e **termos de cooperação**.

A contribuição efetiva à inclusão dos convênios e das parcerias interorganizacionais no cenário tecnológico veio por meio do Decreto nº 6.170/07 que concebeu o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, ferramenta disponibilizada na Internet através do Portal de Convênios⁶ com a intenção de armazenar informações desde a submissão de programas até a execução e prestação de contas dos ajustes celebrados sob as disposições deste decreto. O SICONV é um dos projetos que integram a iniciativa chamada de Governo Eletrônico⁷, um programa governamental instituído desde o ano 2000, hoje sob a direção do Departamento de Governo Eletrônico da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que visa a estabelecer uma política de gestão de informação e informatização na administração pública federal, pautado em diretrizes que envolvem, dentre outros, esforços na promoção da inclusão digital e aprofundamento da transparência pública, oferta de serviços públicos eletrônicos e integração de sistemas, implementação de softwares livres e incentivo à gestão do conhecimento e informação estratégica.

A Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011 – MPOG/MF/CGU, que revogou a Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008 – MPOG/MF/CGU por tratarem do mesmo objeto, representa o que há de mais novo no marco regulatório dos instrumentos de cooperação da administração pública. A edição dessa portaria está preconizada no Art. 18 do Decreto nº 6.170/07, indicando que um ato conjunto ministerial discorreria sobre a execução dos dispositivos referidos no decreto. A Portaria Interministerial nº 507/2011 também representa a doutrina que define o maior número de modalidades de cooperações interorganizacionais, mesmo que restringindo apenas para seus efeitos:

IV - contrato de repasse: instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros processa-se por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatária da União;

V - contrato de prestação de serviços - CPS: instrumento jurídico que regula a prestação de serviços realizados pela mandatária da União a favor do concedente, que deve conter as atribuições delegadas, as limitações do mandato e a forma de remuneração pelos serviços;

VI - convênio: acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta,

⁶ O portal de convênios hospeda o SICONV no endereço eletrônico: <http://www.convenios.gov.br>.

⁷ Para maiores informações sobre o programa Governo Eletrônico acessar: www.governoeletronico.gov.br.

consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

VII - consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005;

VIII - contrato administrativo de execução ou fornecimento - CTEF: instrumento jurídico que disciplina a execução de obra, fornecimento de bem ou serviço, regulado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e demais normas pertinentes à matéria, tendo como contratante o ente que figura como conveniente;

[...]

XXIV - termo de cooperação: instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão ou entidade da Administração Pública Federal para outro órgão federal da mesma natureza ou autarquia, fundação pública ou empresa estatal dependente;

XXV - termo de parceria: instrumento jurídico previsto na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, para transferência de recursos para organizações sociais de interesse público; (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO e MINISTÉRIO DA FAZENDA e CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011, Art. 1, § 2)

Ademais, a norma regula os procedimentos de credenciamento, cadastramento, condições para celebração dos convênios, publicidade, liberação de recursos, contrapartida, acompanhamento e fiscalização e prestação de contas, pontos que reforçam ainda mais a sua abrangência.

Da mesma forma que o Decreto nº 6.170/07, as portarias interministeriais nº 127/08 e 507/11 editadas em sua complementação não previram a revogação da IN nº 01/97, aplicando-se a norma mais antiga apenas aos convênios celebrados sobre sua égide ou alguma característica dos novos que não encontre previsão legal, fato que implicou em impasse sanado após decisões colegiadas em função da formulação de um entendimento⁸.

⁸ O Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 1937 – Plenário de 12 de setembro de 2008, apresentou uma resposta à consulta do Ministro da Defesa sobre a possível revogação da Instrução Normativa nº 01/97. Texto integral do Acórdão disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-73406>

2.1.3 Origem e caracterização dos convênios públicos e das parcerias com empresas privadas

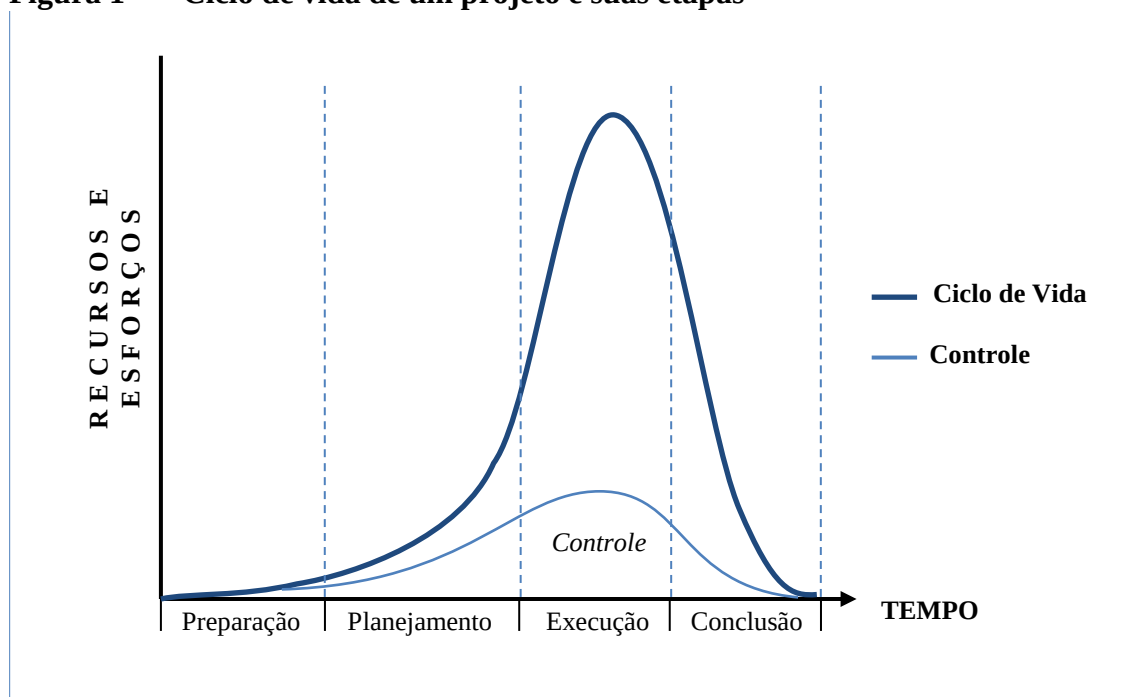
Todas as unidades organizacionais desenvolvem, em alguma medida, atividades funcionais e projetos. O que diferencia um elemento do outro é a frequência e a duração de sua operação. Enquanto as atividades funcionais compõem rotinas desenvolvidas a todo instante, os projetos são de cunho mais temporário e geralmente são voltados para um processo inovador (MAXIMIANO, 2000).

Autores a exemplo de Kerzner (2002), Keelling (2006) e Vargas (2005), entendem que projetos são empreendimentos com objetivos específicos e bem definidos que serão executados dentro de um período de tempo restrito, com custos orçados exclusivamente para sua realização.

Destarte, é possível extrair dessa reflexão que as cooperações na administração pública são originariamente projetos ou programas (conjunto de projetos), executados em regime de colaboração mútua entre organizações, surgidos de naturezas diversas como alternativa estratégica para sanar alguma deficiência, problema ou potencializar uma atividade. Esses projetos surgem também com o intuito de difundir e consolidar políticas públicas voltadas para o preenchimento de lacunas que impedem o desenvolvimento de uma região. Em suma, há uma gama de possibilidades, para conceber e definir um projeto que intencione uma gestão partilhada. Assim, torna-se imprescindível para o presente estudo a análise da gestão de projetos e, mais especificamente, das fases contempladas no seu ciclo de vida que auxiliará na compreensão de uma série ações empreendidas na celebração de convênios e parcerias.

2.1.3.1 O ciclo de vida de um projeto

O ciclo de vida de um projeto que visa à celebração de acordo de cooperação, bem como qualquer projeto, seja ele com a finalidade de fabricação de um produto ou execução de um serviço, é composto de pelo menos quatro etapas: **preparação, planejamento, execução e conclusão** (ADAMS; BARNDT, 1978 *apud* SIQUEIRA, 1985; MAXIMIANO, 2000; KEELLING, 2006). Para a fundamentação da presente pesquisa optou-se por focar as duas primeiras etapas já que elas caracterizam o período de germinação da colaboração, momento fundamental para que haja otimização do tempo e equilíbrio na aplicação de recursos e esforços nas demais fases.

Figura 1 – Ciclo de vida de um projeto e suas etapas

Fonte: adaptado de Keelling (2006, p.16)

É possível destacar que em todas as etapas do ciclo de vida sobrepõe-se a atividade sistêmica de controle do processo, capaz de identificar e avaliar o comportamento corrigindo possíveis disfunções e garantindo a qualidade tanto das etapas que precedem a execução quanto daquelas que implicarão diretamente no alcance dos objetivos (CERTO, 2003, p. 418)

a) Etapa de preparação

Esta etapa representa o momento de idealização do projeto, de onde sairá a proposta inicial que indicará os objetivos que fundamentam a ação pretendida. Projetos de cooperação institucional na administração pública nascem da possibilidade de descentralização e de melhoria da utilização do recurso público. Devido ao grande número de possibilidades, devem ser levadas em consideração na hora de preparar um projeto questões como abrangência, relevância e viabilidade. Uma boa ideia pode ser viável, mas a falta de delineamento da sua abrangência ou a mensuração equivocada da utilidade pode comprometer tanto a aprovação quanto a execução, do mesmo modo que um projeto pode ser relevante e de boa abrangência, mas impraticável do ponto de vista operacional.

A identificação das necessidades representa o início da preparação de um projeto, onde diante de uma situação problemática, de uma oportunidade, ou mesmo de uma imposição, são respondidas questões-chaves para a montagem do escopo do projeto (ou proposta inicial para outros autores) que é o indicador de viabilidade responsável por avaliar a iniciativa (MAXIMIANO, 2000, p. 56-57). A necessidade emerge tanto de uma fonte interna quanto de um cliente externo, ou mesmo do governo, de um fornecedor, em suma, de todos os grupos de interesse (*stakeholders*) que entram em contato com a organização. O escopo do projeto deve apresentar de forma clara qual ou quais objetivos serão atingidos, onde serão realizados, os métodos a serem utilizados, os prazos adotados e as formas de financiamento e uma previsão de custos.

Ainda nessa etapa são conduzidas as negociações que dizem respeito ao trabalho desenvolvido na maioria das vezes por líderes ou técnicos da área, encarregados de coordenar as ações de comunicação interna e externa, quando for o caso, promovendo a aceitação e ponderando as sugestões advindas dos superiores responsáveis pela aprovação do projeto e, posteriormente, motivando os recursos humanos selecionados para a sua execução. Por ser o início do processo, uma série de meios podem ser usados para mobilizar e possibilitar a resolução de conflitos. A comunicação interpessoal, eletrônica ou por representação gráfica em público são consideradas ferramentas que auxiliam na disseminação de ideias ao mesmo tempo em que produzem *feedbacks* necessários a adaptação daquilo que se está programando (KEELLING, 2006, p. 230).

Na execução de um convênio a credibilidade da instituição também é posta em prova, já que na escolha para novas parcerias também são observadas as experiências anteriores com cada entidade. Uma instituição com imagem solidificada e reconhecida pelo *know-how* em iniciativas deste tipo não só captam mais facilmente recursos como também constantemente são procuradas voluntariamente por outros órgãos para implementar novos projetos. Nessa perspectiva também figura a questão da confiança levantada por Barney e Hansey (1994 *apud* Lima e Campos, 2009, p. 173) orientando que “confiança pode ser definida como a percepção de cada parceiro de que o outro não irá explorar suas vulnerabilidades.”. Já Cunha e Melo (2006, p. 11) chamam de confiança processual o conhecimento que as empresas vão desenvolvendo sobre as demais com as quais busca interagir, seja direta ou indiretamente, o que fundamenta a reputação, a qualidade, consolida uma marca, etc.

b) Etapa de planejamento

Nesse período, também chamado de estruturação ou *design*, o projeto é formatado de modo a atender as determinações legais em âmbito institucional e, quando for o caso, para atender as normas governamentais ou padrões de qualidade adotados. São fundamentados os direitos e deveres dos participantes baseando-se nos compromissos acordados na etapa anterior e ainda há um detalhamento dos prazos para conclusão das atividades realizadas nas etapas seguintes, os critérios de controle da execução, previsão de custos até o encerramento do projeto e o modelo de prestação de contas a ser seguido.

Kerzner (2006, p. 196) ressalta que o planejamento estratégico na gestão de projetos diverge das demais formas pela peculiaridade de ser uma atividade corriqueiramente desenvolvida por níveis administrativos intermediários devido ao caráter técnico agregado nessa etapa, mas incondicionalmente necessita do apoio da alta administração para ter excelência.

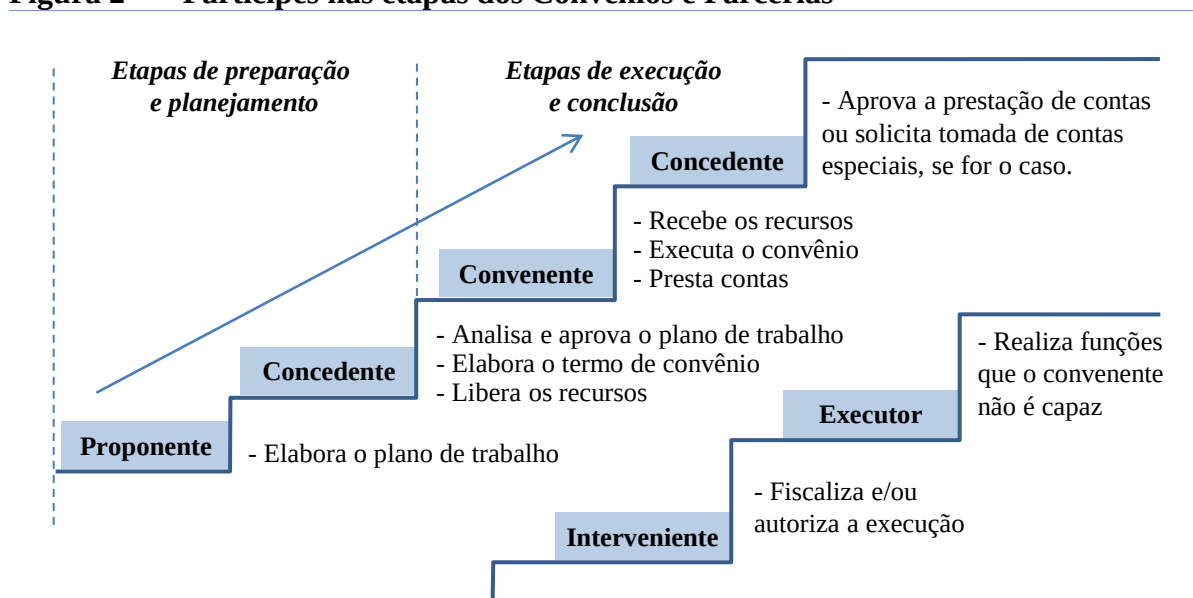
Na formalização de convênios administrativos entre organizações públicas ou nas parcerias com empresas privadas o plano de trabalho é o documento normalmente elaborado logo após a aprovação da proposta que contempla todas as atividades planejadas para o projeto e que segue apensado ao instrumento convenial.

A etapa de planejamento representa o momento em que ocorre a mobilização dos recursos que compõem o projeto. As pessoas envolvidas, materiais utilizados, equipamentos de segurança para suporte, planos táticos e operacionais a serem seguidos, todos esses recursos são separados e determinados nessa etapa em função da estruturação eficaz da proposta (MAXIMIANO, 2000, p. 51-52).

2.1.3.2 Os partícipes

As organizações que optam por realizar convênios ou parcerias são chamadas de partícipes, entretanto, ao longo das etapas elencadas no item anterior podem assumir papéis singulares titulados de acordo com as funções realizadas ao longo de todo o processo.

Figura 2 – Partícipes nas etapas dos Convênios e Parcerias



Fonte: adaptado de Ramidoff e Rocha (1998, *apud* CARVALHO; RODRIGUES; FREITAS JÚNIOR, 2011)

Nas etapas de preparação e planejamento os atores são chamados de “proponente” e “concedente”, enquanto após a formalização do instrumento, nas etapas de execução e conclusão os entes recebem os nomes de “conveniente” e “concedente”, tendo ainda a possibilidade de serem constituídos “intervenientes” ou “executores” com atuação paralela:

- Cabe ao **proponente** a elaboração de um plano que reúna os meios, demonstre a viabilidade e a competência de gerir o projeto para, depois de aprovado, na condição de conveniente, realizar as atividades e apresentar os resultados pertinentes;
- A nomenclatura de **concedente** é dada ao partícipe responsável pela idealização do convênio, geralmente aquele que detém os recursos financeiros, instalações físicas, mas não dispõe de capacidade de consolidar o objeto. Durante a execução da cooperação a instituição concedente deve ser responsável pelas auditorias das prestações de contas parciais e do relatório final;
- Os **intervenientes** são aqueles que assumem funções de fiscalização ou meramente autorizativas na pactuação quando a organização mandatária quer descentralizar estas funções;

- Já a figura do **executor** surge da impossibilidade do proponente/conveniente em realizar plenamente todas as ações propostas por razões técnicas ou operacionais.

O Quadro 2 analisa o envolvimento dos atores de acordo com o nível hierárquico ocupado na organização e a intensidade de envolvimento deles nas quatro etapas consideradas para a gestão de um projeto institucional.

Quadro 2 – Intensidade do envolvimento dos atores nas etapas de um projeto

ATORES	ETAPAS DO PROJETO			
	Concepção de projetos	Implantação de projetos	Operação e manutenção de projetos	Avaliação e controle
Alta cúpula de governo	Média	Fraca	Fraca	Forte
Alta cúpula local	Forte	Média	Fraca	Forte
Equipe técnica	Média	Forte	Forte	Média

Fonte: adaptado de Diniz *et al.* (2009)

Nota-se que níveis hierárquicos mais altos intensificam sua participação em dois momentos: quando da concepção da colaboração, hora em que ocorrem as negociações e onde é construída a confiança mútua, e quando são conduzidas as avaliações e o controle da implantação dos projetos. As etapas que promovem resultados efetivos são administradas por setores de apoio, os quais são responsáveis efetivamente pelo cumprimento das metas.

2.1.3.3 Análise sobre cooperações no setor público

Em sua gênese essas pactuações carregam uma utilidade para qual serão canalizados os esforços empreendidos conjuntamente. No Quadro 3, observam-se algumas conotações que são atribuídas às cooperações em conformidade com as ideias postuladas por autores que desenvolvem estudos direcionados a esse tema.

Quadro 3 – Enfoques sobre cooperação entre organizações

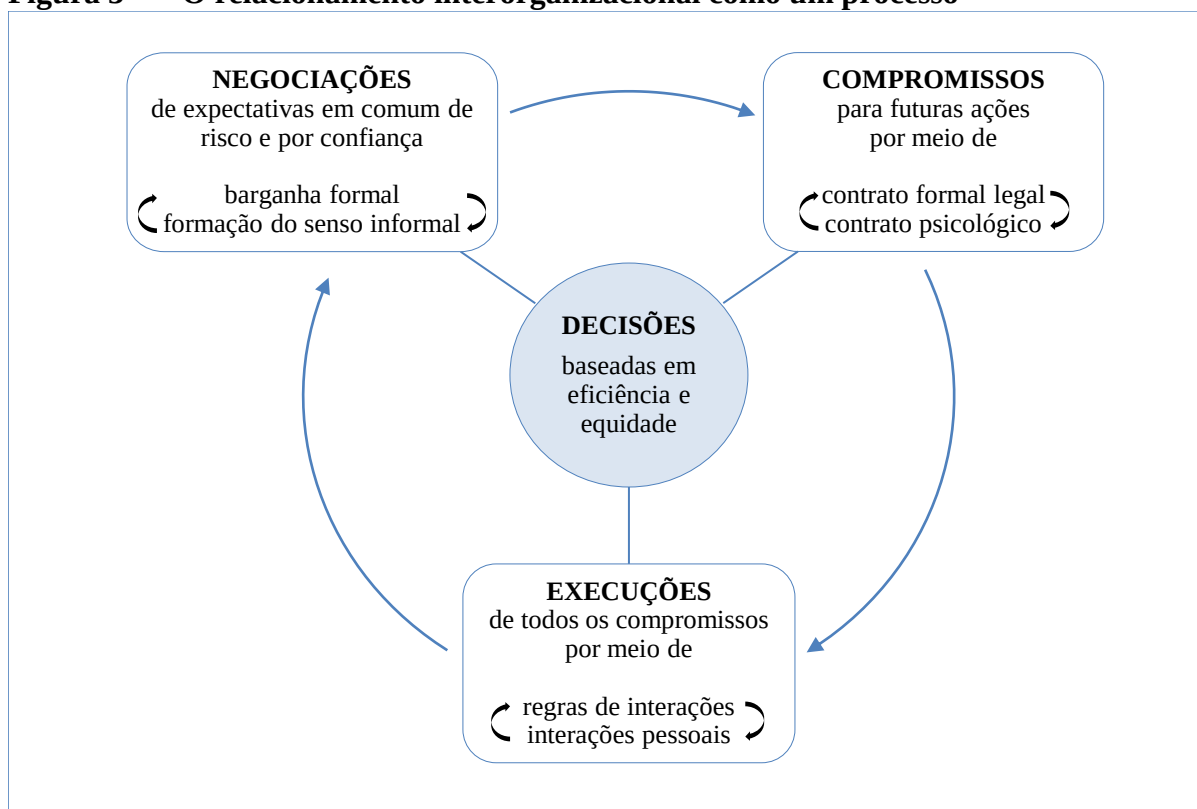
PARCERIA VISTA COMO	FOCO	ALGUNS TEÓRICOS	IDEIA CENTRAL
Processo	Atividades	Neale e Northcraft (1991), Ring e Van de Ven (1994)	Mecanismo cíclico de cooperação.
Rede de relacionamento	Aprendizagem	Podolny & Page (1998), Gulati (1999), Cook e Whitmeyer, Giglio (2007), Provan et al. (2007), Tavares e Macedo-Soares (2003), Grandori (1995)	Sistema social interativo de transferência de conhecimento.
Aliança estratégica	Resultados	Teece (1992), Hagedoorn e Narula (1996), Dussauge e Garrette (1995, 1997), Lorange e Roos (1996), Garai (1999), Park e Ungson (2001)	Associação entre empresas em regime colaborativo.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das definições contidas em Klotzle (2002), Lima e Campos (2009), Ferreira, Divino e Correa (2009), Maurer e Silva (2011), Cunha e Melo (2006) e Wegner e Padula (2012)

Mesmo que grande parte das teorias não trate especificamente ou explicitamente do relacionamento vivenciado em uma organização pública, as definições aqui apresentadas são perfeitamente aplicáveis aos convênios e parcerias. As cooperações tanto compõem um processo quanto fazem parte de uma rede de aprendizagem, mas veremos a seguir que a ideia melhor adaptada a este contexto é a de aliança estratégica, onde o foco central está nos resultados.

Com efeito de retratar a cooperação, Ring e Van de Ven (1994, p. 90) introduzem a sigla IOR (*interorganizational relationship*) para definir os relacionamentos interorganizacionais que emergem, evoluem e dissolvem constantemente no cenário complexo no qual as organizações contemporâneas estão inseridas. O relacionamento das variáveis desta teoria encontra-se retratado na Figura 3.

Figura 3 – O relacionamento interorganizacional como um processo



Fonte: Ring e Van de Ven (1994, p. 97).

Na visão dos autores esse relacionamento é considerado um **processo** composto por decisões norteadoras de um mecanismo cíclico no qual ocorrem as atividades, baseado em eficiência e equidade, envolvendo três aspectos fundamentais: as negociações formais e informais permeadas por riscos e questões de confiança; os compromissos futuros assumidos tácita e explicitamente; e as execuções do que foi firmado e daquilo que surgiu no envolvimento.

Ainda sobre a temática do relacionamento interorganizacional defendida pelos autores, Santos (2011, p. 41) afirma que:

O início de uma RIO [Relação Interorganizacional] dá-se com a fase de negociação: as partes desenvolvem, em conjunto, expectativas acerca das motivações, possíveis investimentos e incertezas percebidas, que serão materializados em instrumentos formais, culminando com uma estrutura de governança, um instrumento jurídico ou um contrato psicológico entre as partes.

Nota-se que o resultado material da fase de negociação desse processo é um instrumento jurídico que no caso de presente estudo é representado pelos convênios e parcerias celebradas.

As cooperações também podem ser consideradas **redes de relacionamento**, formato peculiar distinto de outros existentes (*joint ventures*, consórcios, contratos relacionais, etc.). Uma rede é estruturada a partir da interação, formal ou informal, de duas ou mais organizações em caráter contínuo, geradas a partir de trocas dinâmicas (PODOLNY; PAGE, 1998 e PROVAN *et al.*, 2007 *apud* MAURER; SILVA, 2011). A característica fundamental dessa abordagem é o reconhecimento da aprendizagem como agente principal da execução de projetos cooperativos, uma vez que as organizações percebem oportunidades conjugadas de evolução e realização de objetivos quando compartilham suas experiências. Cunha e Melo (2006, p. 6) analisam o dever de estes instrumentos serem “vistos como mecanismos socialmente constituídos para a ação coletiva, sendo constantemente formados e reestruturados pelas ações e pelas interpretações simbólicas das partes envolvidas”. Já Davenport e Prusak (1998) observam que o relacionamento interorganizacional será mais bem entendido quando aumentar o número de interessados no entrelaçamento do trabalho cooperativo. Nota-se que a abordagem de redes interorganizacionais denota uma associação aprofundada com laços estreitos de comunicação e transferências de tecnologias, conhecimento técnico, recursos, entre outros, ou seja, atributos de composições mais sólidas daquelas visualizadas atualmente entre instituições do setor público, mas que não descartam sua existência naquele ambiente.

O terceiro tipo de cooperação extraído da literatura são as **alianças estratégicas**, e como o próprio nome diz, são associações que dispõem de objetivos claros do que se pretende atingir, Teece (1992 *apud* Klotzle, 2002, p. 89) diz que se trata de “acordos nos quais dois ou mais parceiros dividem o compromisso de alcançar um objetivo comum, unindo todas as suas capacidades e recursos e coordenando as suas atividades”. Ferreira, Divino e Correa (2009, p. 4-6) indicam a existência de três tipos de alianças:

- aliança patrimonial - quando duas ou mais organizações transferem recursos entre si, cada uma fortalecendo sua estrutura. Formato muito utilizado em fusões;
- *joint ventures* - quando ocorre a combinação de recursos acionários de empresas distintas para a formação de uma nova empresa;
- aliança não-patrimonial - quando há contratualização formal em busca da união de esforços sem transferência de recursos ou formação de um novo empreendimento.

Embora em alguns acordos com a administração pública esteja envolvido o repasse de recursos financeiros, as referidas alianças não chegam a si caracterizar como patrimoniais, porque este conceito explora a incorporação de bens e de outras riquezas na intenção de expansão de negócios, formato que não é peculiar da esfera governamental. Já o conceito de aliança não-patrimonial alinha-se perfeitamente modelo de associação em regime colaborativo, sem necessidade de desestruturação dos entes.

Conforme demonstrado anteriormente, independente da nomenclatura ou mesmo do foco contraído pelas cooperações, todas essas iniciativas dizem respeito um tipo de projeto específico que visa alcançar objetivos comuns por meio da união de esforços de partícipes com obrigações distintas.

2.1.3.4 Motivos de fracassos de cooperações interorganizacionais

Diversos autores fazem ponderações a respeito dos motivos de fracasso da gestão de projetos, seja em nível intraorganizacional ou interorganizacional. Grande parte dessas causas acontece na fase de preparação e de planejamento do projeto. Keeling (2006, p. 81-82) elenca que no estudo de viabilidade da fase preparatória nem sempre são empregadas quantidades suficientes de tempo, recursos, instruções confiáveis, avaliação dos riscos, e também não há um comprometimento de alinhar interesses e garantir o respaldo administrativo durante o processo. O autor enfatiza também que na etapa de planejamento uma negociação deficiente, previsões orçamentárias imprecisas ou falta de envolvimento de participantes constituem pontos críticos nas etapas iniciais.

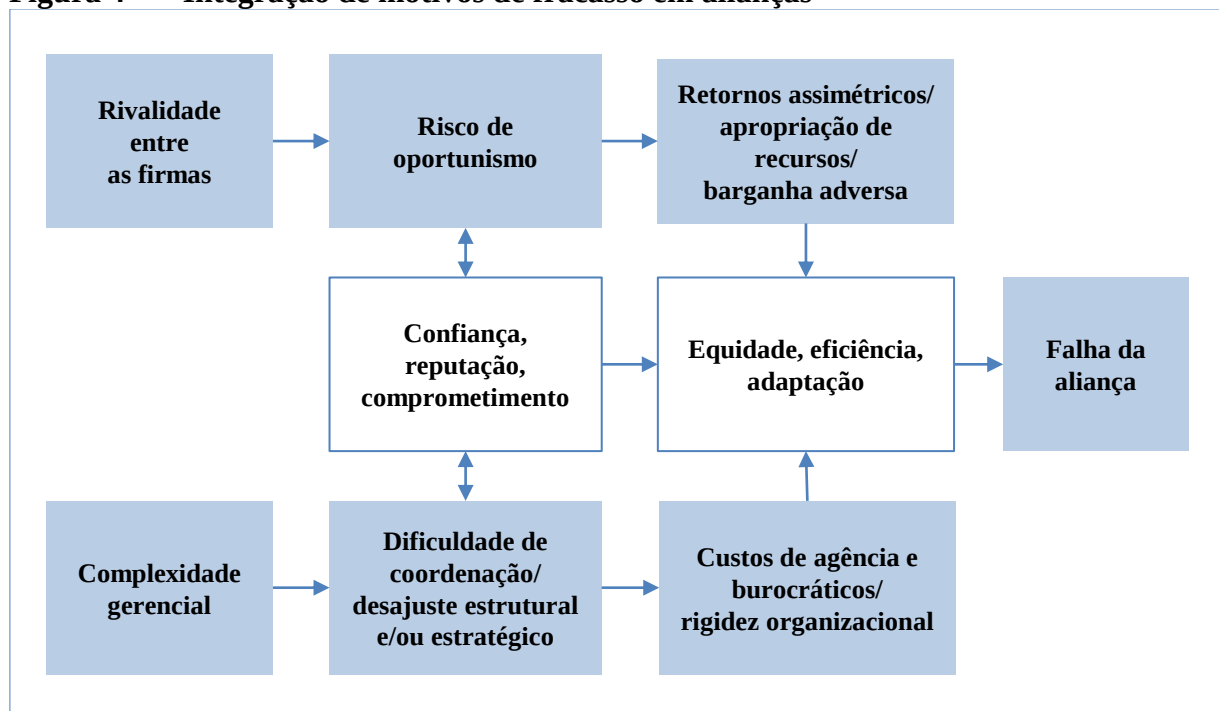
A ansiedade por resultados rápidos pode constituir um obstáculo no planejamento de cooperações administrativas, já que no ciclo de vida de um projeto os benefícios geralmente não são percebidos em um curto espaço de tempo, principalmente no decorrer das etapas iniciais, (BARNES; PASHBY; GIBBONS, 2002, p. 277). A formalização excessiva imposta pela lei, a falta de um suporte institucional, quer seja por meio de resoluções que disciplinem, ou pela ausência de setores específicos que deem subsídio na elaboração de projetos também são fatores impeditivos nesse processo.

Kerzner (2006, p. 196) ainda faz ponderações acerca de mais aspectos relacionados ao fracasso da gestão de projetos, como “ausência de reavaliações”, “cegueira decorrente do sucesso” e “problemas com prioridades”. No setor público em especial, a continuidade na gestão também representa uma fragilidade já que a maioria dos cargos de alta administração

são ocupados por servidores indicados, com mandato temporário. Essa rotatividade pode suscitar uma ruptura de um projeto em andamento ou mesmo a não efetivação de uma proposta.

A Figura 4 representa uma tentativa de integração dos motivos de fracasso das alianças, Wegner e Padula (2012, p. 152) apoiam-se em uma possível complementaridade entre os fatores para estruturar um conjunto de situações que determinam falhas na aliança. Eles ressaltam que cada organização traz consigo uma cultura, valores, práticas de gestão que naturalmente favorecem a formação de uma relação complexa e permeada de riscos.

Figura 4 – Integração de motivos de fracasso em alianças



Fonte: Park e Ungson (2001 *apud* Wegner e Padula, 2012, p. 152)

Os autores concluem que fatores como, por exemplo, a rigidez organizacional ou o desequilíbrio entre os benefícios sentidos pelos participantes ensejam em fracasso nas alianças porque alimentam distorções na equidade, eficiência e na adaptação dos partícipes, assim como o oportunismo e a falta de alinhamento representam fatores que geram desconfiança, afetam a reputação e o comprometimento dos parceiros, levando também a animosidades que contribuem para a extinção dos relacionamentos interorganizacionais.

As parcerias universidade-empresa são exemplos de experiências permeadas por uma carga maior de obstáculos que podem levar a não efetivação ou ao fracasso uma aliança. Diferentemente daquelas realizadas com órgão do governo ou com entidades sem fins

lucrativos, os quais se distanciam menos em termos de cultura, objetivos, valores, etc., as entidades empresariais dispõem de fatores naturalmente desalinhados as organizações públicas que inibem a aproximação entre os partícipes (IPIRANGA; FREITAS; PAIVA, 2010).

Quadro 4 – Barreiras à cooperação universidade-empresa

UNIVERSIDADE	EMPRESA
Falta de regulamentações ou excessiva rigidez das existentes; Não utilização de políticas mercadológicas aplicáveis à oferta tecnológica universitária; Descontinuidade de projetos em decorrência de problemas políticos e/ou trabalhistas; Docentes não preparados para a realização de projetos de P&D e com formação unidisciplinar; Pesquisadores isolados da realidade, sem compreender as necessidades do setor produtivo; Maior valorização da pesquisa básica do que da pesquisa tecnológica aplicada e sua comercialização; Diferenças culturais, de valores, atitudes e formas de trabalho, dificultando a comunicação, além de diferentes concepções do tempo; Visão do setor produtivo como somente interessado em seus benefícios próprios e não em retribuir à universidade e à sociedade; Lentidão nos trâmites burocráticos para aprovação de convênios; Falta de recursos financeiros; Carga horária elevada dos professores.	Escasso reconhecimento da tecnologia nos planos empresariais; Preferência por licenciar tecnologia ao invés de desenvolvê-la; Visão imediatista dos negócios, que não inclui a pesquisa; Exigência de segredo e propriedade dos resultados da pesquisa; Ambientes e estruturas organizacionais inadequadas para a vinculação, além da falta de recursos financeiros para financiar projetos; Pessoal desatualizado e com baixa motivação; Desconhecimento da capacitação universitária; Aversão ao risco; Baixo compromisso com a participação nos projetos; Não percepção dos benefícios da vinculação; Visão da universidade como vivendo em um mundo irreal e distante; Suspeita e desconfiança nas capacidades da e nos resultados de suas atividades; Sentimento de inferioridade com relação aos conhecimentos existentes na universidade; Imediatismo da indústria/empresa na busca por resultados.

Fonte: Ipiranga, Freitas e Paiva (2010, p. 680).

O quadro 4 exemplifica a divergência de interesses evidente entre esfera pública e privada que impõe dificuldades no relacionamento desses entes. Visões opostas, desconhecimento e ritmos diferenciados na execução dos processos, dentre outras, são barreiras que expressam os problemas encontrados nas atividades cooperativas entre universidade e setor produtivo.

2.2 Estratégia e planejamento estratégico em organizações

O conceito de estratégia e a motivação de sua formulação sempre foi objeto de estudo com abordagens diferenciadas. Enquanto alguns autores tratam do tema com ênfase na forma racional de efetivação, privilegiando o caráter concorrencial e a busca pela liderança envolvidos no processo de implementação, outros preferem analisar o exercício estratégico como um estado de aprendizagem que conduz a organização a uma evolução constante (NICOLAU, 2001). São definições diferentes que denotam o objetivo comum de se buscar a diminuição dos obstáculos, traçando uma perspectiva de futuro promissora.

Na visão de Porter (2004) a estratégia é parte de uma política de enfrentamento, devendo ser utilizada de modo a tornar as organizações mais competitivas. Em meio a cinco forças que tendem a provocar instabilidade na gestão (rivalidade dos concorrentes, entrada de novos concorrentes, poder de negociação dos clientes, poder de barganha dos fornecedores e o aparecimento de produtos substitutos) o autor sugere a existência de três estratégias genéricas de reação que podem ocorrer de forma isolada ou combinada: **liderança no custo total, diferenciação e enfoque**.

Na estratégia de **liderança no custo total** a organização abstém-se de gastos auxiliares ao processo produtivo, os quais não estejam diretamente relacionados à fabricação dos bens ou prestação dos serviços finais, em favor de um controle rígido, resultando em aumento das reservas e maximização dos lucros. A adoção dessa estratégia prevê medidas como cortes de custos nas áreas de pesquisa, publicidade, crédito direto ao consumidor, dentre outras contenções. Vale ressaltar que a obtenção de sucesso neste posicionamento estratégico apresenta requisitos indispensáveis que precedem sua escolha, como: altos índices de fidelização de clientes, equipamentos atualizados, pessoal qualificado, custos com insumos estáveis, etc.

A estratégia de **diferenciação** foca a oferta de algo específico em função de, ao mesmo tempo, conquistar a lealdade do público e afastar a empresa da atuação daqueles que operam no mesmo setor. Nitidamente, é uma proposta contrária a estratégia de liderança no custo total, pois, busca-se a exclusividade no mercado mesmo que para isso seja imprescindível dispendir um maior volume de recursos no estudo de engenharia de produção ou mesmo em marketing mais agressivo. Outra diferença aparente é que neste modelo há uma maior preocupação com os novos entrantes, já que estes podem acabar com a prioridade que se tem no mercado.

Por fim, a estratégia de **ênfoque** aposta na segmentação do negócio em razão da sobrevivência e ascensão organizacional. Estreitar o mercado neste modelo genérico, significa privilegiar uma parcela de consumidores com expectativas diferenciadas do grande público atingido pelos demais concorrentes, quer seja pelo ênfase na diferenciação, adicionando características em um produto ou serviço para atender uma aspiração de uma porção de indivíduos, ou através do ênfase na redução de custos na produção para atingir este alvo determinado.

Pelo fato de serem inspiradas no cenário industrial, eminentemente privado e focado na obtenção de lucros, as estratégias genéricas de Michael Porter deixam de refletir e pouco se adaptam ao ambiente das instituições do setor público, marcado basicamente pelos níveis mínimos de concorrência. No entanto, este fato não reduz a importância desta teoria na construção e evolução de tipologias utilizadas para identificar estratégias presentes no ambiente organizacional e aplicáveis em qualquer empresa (CARNEIRO, 1997).

Outra tipologia alinhada ao pensamento competitivo de Porter, porém, mais abrangente e capaz de se enquadrar no ambiente universitário, é a desenvolvida por Miles e Snow (1978) que assinalam a existência de quatro comportamentos estratégicos distintos (prospector, defensivo, analítico e reativo) baseados na observação dos produtos e do mercado (problemas empresariais), das tecnologias e distribuição (problemas de engenharia) e dos processos e estrutura (problemas administrativos), componentes do “ciclo adaptativo”, que produzem mudanças nos caminhos seguidos nas organizações:

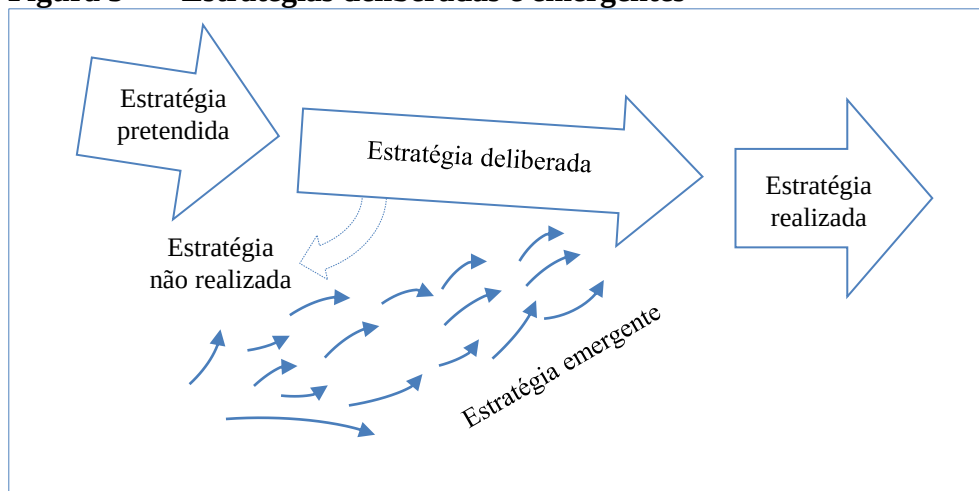
- o comportamento estratégico **prospector** é caracterizado pela busca por inovações nos produtos/serviços ofertados, principalmente por oportunidades de ampliação de mercado consumidor, mesmo que estas não sejam garantia de aumento dos lucros, e pela adoção de uma estrutura administrativa descentralizada com gestores preparados para a mudança;
- o comportamento estratégico **defensivo**, ao contrário do prospector, é marcado pela estabilidade na oferta de produtos/serviços com qualidade e/ou custos que garantam um posicionamento satisfatório, sem aspirações quanto à liderança expressiva, e predominância de níveis altos de controle, especialização e centralização das decisões;
- o comportamento estratégico **analítico** pauta-se no equilíbrio entre inovação e estabilidade, ponderando o surgimento de oportunidades promissoras sem

desprezar a manutenção da posição já conquistada no mercado, e apesar do controle e da centralização estarem presentes nas decisões, existe a flexibilidade e a descentralização dependendo da demanda; e

- o comportamento estratégico **reativo** é considerado inconsistente por apresentar um desinteresse quanto à inovação, ocorrida apenas diante da verificação de uma ameaça no ambiente, tanto para os produtos/serviços, quanto para os processos e estrutura marcada pelo controle e centralização excessivos.

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010, p. 24-30) optam por não definir o termo “estratégia” de um modo único, mas identificam que ela é formulada a partir de “posições tangíveis” que se deseja atingir e também diante de uma “perspectiva ampla” de como se chegar a esses objetivos. Para os autores, existem alguns tipos de estratégias que compõem os “**planos deliberados**” e os “**padrões emergentes**” (Figura 5), ora explícitas ora implícitas, presentes na condução de ações administrativas.

Figura 5 – Estratégias deliberadas e emergentes



Fonte: Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010, p. 26)

Entre a estratégia pretendida, aquela se deseja adotar, e a estratégia realizada, que realmente foi posta em prática, encontra-se a estratégia deliberada que é o formato clássico, expresso, difundido pela organização, focado na racionalidade sistêmica e nos resultados, que pode ser executada integralmente ou em parte. Contudo, existe ainda a estratégia emergente, proveniente de abordagens mais evolucionárias presentes nas relações interpessoais desenvolvidas que também são consideradas e incorporadas na gestão organizacional.

O equilíbrio entre a estratégia deliberada e a estratégia emergente é o formato mais adequado para qualquer empresa, tendo em vista que a concentração excessiva na primeira significa aprendizado zero, sendo desprezadas as opiniões, ideias inovadoras, ou seja, tudo aquilo que agregaria algo novo aos processos de negócio. Já uma postura centralizada na emergência significa controle zero, devido à sobreposição do enfoque contingencial ao planejamento (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010).

Um ponto comum entre as abordagens acima relatadas é a vinculação dos meios interno e externo ao objetivo de criação de valor presente nas estratégias, ou seja, estas representam a melhor forma encontrada de disponibilizar produtos e serviços no mercado e chegar até o consumidor em potencial, considerando as especificidades de cada empresa em termos de espaço físico, cultura, tecnologia e pessoal disponíveis. É premente também considerar que as estratégias necessitam de definições claras e compartilhamento adequado os quais possam assegurar o conhecimento das iniciativas esperadas em todos os níveis organizacionais (coesão), não exclusivamente no tocante à racionalização dos recursos materiais (ativos tangíveis), mas considerando também a possibilidade de clarificar os objetivos a serem atingidos em função do desenvolvimento das pessoas e dos processos que sustentam os negócios.

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) apontam que a adição do termo “planejamento” à estratégia surgiu na década de 70 e teve o objetivo de dar sentido formal à elaboração de estratégias. De acordo com este pensamento, os planos estratégicos preparados pelos executivos de nível mais alto seriam responsáveis pela condução da organização em caminhos predeterminados e baseados nas experiências vividas.

Atualmente, o conceito básico do planejamento estratégico permanece inalterado, porém, há uma visão estabelecida de que a complexidade e as incertezas tendem apenas a ser minimizadas com sua aplicação, sendo possível construir cenários prospectivos, sem garantia efetiva de sucesso. Exalta-se ainda a importância da construção de ferramentas de controle no planejamento estratégico, responsáveis pelo monitoramento contínuo e pela confirmação do cumprimento dos objetivos traçados nos planos estratégicos ao longo de sua execução.

2.2.1 Estratégia em Instituições de Ensino Superior – IES

Conforme exposto na seção anterior, toda estratégia é montada levando-se em consideração as características apresentadas pelo ambiente no qual a organização está

inserida. Em todas as taxonomias apresentadas é possível enquadrar uma Instituição de Ensino Superior – IES, porém, essas organizações dispõem de peculiaridades que devem ser levadas em conta. As universidades têm evoluído ao longo dos anos e, principalmente por lidar com públicos cada vez mais diversificados, a gestão nessas organizações diferencia-se de outros seguimentos com impacto direto no modo de planejar e de por em prática as estratégias (MEYER, 2005).

Adicionada ao grande universo de discentes, usuários principais dessas instituições, sejam públicas ou privadas, encontra-se a parcela da comunidade que não dispõe de vínculo efetivo nas atividades acadêmicas, mas que de algum modo demanda seus serviços. Um egresso que necessita da expedição de uma segunda via do diploma, uma pessoa que venha participar de um projeto de extensão ou mesmo aquela que venha consultar um livro na biblioteca, todos são exemplos de indivíduos que interagem constantemente com as IES as quais além de absorver tais requisições precisam descobrir meios eficientes de atendimento.

Além da diversidade de públicos, o ambiente universitário lida com os entraves impostos pela estrutura de governança instaurada nessas instituições. Além do modelo burocrático, já detalhado no item 2.1.1 deste trabalho, Rebelo (2004) aponta a existência de outros modelos tradicionais de gestão de universidades com características apreciadas por alguns autores, conforme sintetiza o Quadro 5.

Quadro 5 – Modelo de governança de IES e suas características

MODELO	CARACTERÍSTICAS	AUTORES
Burocrático	– Considerável padronização de habilidades e procedimentos; – Rotinas pré-estabelecidas para algumas; – Pessoas são caracterizadas e enquadradas em categorias; – Existência de subunidades autônomas, frouxamente ligadas (<i>“loosely coupled”</i>) entre si e com a organização maior é uma organização complexa, normalmente instituída pelo Estado; – Relações hierárquicas bem definidas; – Políticas formais e regras que disciplinam o trabalho da instituição.	Hardy e Fachin (1996)
Político	– Prevalência da inatividade na tomada de decisão; – Participação fluida (decisões tomadas por aqueles que persistem no processo); – Organização fragmentada em grupos de interesses com objetivos e valores diferentes; – Existência de conflito; – Decisões negociadas; – Influência de grupos externos no processo decisório interno.	Baldrige (1971) Bundt (2000)
Colegiado	– Processo decisório por consenso; – Autoridade especializada exercida pelos membros da organização; – Mais demanda pela educação humanística.	

Fonte: extraído de Rebelo (2004, p. 36-47)

A autora ressalta ainda que o modelo burocrático, político e colegiado, coexistem nas instituições de ensino superior, e alternativamente são derivados outros modelos a exemplo da **anarquia organizada**, em que os destinos da organização não são claros o suficiente, assim como os seus meios de decisão; e o modelo **cibernético** no qual subunidades gozam de certa autonomia para desenvolver seus próprios métodos de resolução de problemas.

Independente da estrutura de governança instalada, Tachizawa e Andrade (2006) consideram que toda IES dispõe de uma estratégia própria, alcançada por meio da composição de estratégias genéricas (Quadro 6), comumente aplicáveis a estas organizações, agregadas de estratégias específicas, criadas a partir das características particulares de cada uma.

Quadro 6 – Estratégias genéricas em IES e objetivos atrelados

ESTRATÉGIAS GENÉRICAS	OBJETIVOS
Criação e manutenção de um banco de talentos (docentes)	Atender a exigência de mão de obra qualificada
Diferenciação estabelecida com enfoque na qualidade e nos serviços agregados	Apresentar alternativas a homogeneidade dos produtos educacionais
Adoção de tecnologias educacionais inovadoras	Obtenção de posicionamento competitivo
Melhoria da qualidade do corpo docente e dos cursos	Qualificação e aperfeiçoamento dos currículos
Implementação de cursos complementares aos cursos de graduação	Estreitamento da interação teoria-prática
Implementação de novos produtos/cursos	Ampliação da oferta
Utilização de formas alternativas de prestação de serviços ao mercado	Criação de espaço de atuação para os docentes e alunos na sociedade
Convênios com potenciais organizações empregadoras	Colocação dos egressos no mercado de trabalho
Desenvolvimento de programas de integração com a comunidade empresarial da região	Cooperação mútua local
Convênios e parcerias com instituições de ensino similares nacionais e do exterior	Intercâmbio de conhecimentos em programas conjuntos e em projetos de pesquisa
Realização de programa permanente de pesquisa socioeconômica (e projetos correlatos) junto às organizações de seu entorno	Monitoramento do perfil da comunidade local
Realização de programa permanente de pesquisa junto às organizações empresariais	Conhecimento do tipo de profissional, tipo de curso e disciplinas demandadas pelo mercado
Criação e participação em conselho de empresários, executivos e lideranças locais	Aumento da comunicação com o público
Parcerias com fornecedores de tecnologia e equipamentos na área educacional	Incremento tecnológico
Participação intensiva em entidades de classe	Colaboração na regulamentação legal de setores empresariais
Incentivo ao corpo docente para a publicação de trabalhos científicos e de iniciação	Estímulo à produção científica
Utilização das tecnologias da informação para fins de gerenciamento do conhecimento	Administração de dados e de informações
Convênios com bibliotecas de instituições de ensino e outras entidades	Ampliação do acervo bibliográfico

Fonte: adaptado de Tachizawa e Andrade (2006, p. 63-64)

As estratégias genéricas e os objetivos criados por Tachizawa e Andrade (2006) abrangem boa parte dos caminhos possíveis para uma IES, porém, conforme dito anteriormente, sozinhas não conseguem retratar a totalidade do conjunto de propostas que compõem a realidade destas organizações. Assim, uma análise semelhante a da presente dissertação, com a pretensão de refletir acerca da estratégia de uma IES, não deve considerar exclusivamente tais estratégias, já que o ambiente é composto por outras ações passíveis de apreciação.

2.3 *Balanced Scorecard* - BSC

Paralelamente ao desenvolvimento das abordagens administrativas, nos últimos cem anos surgiram teorias de gestão que consagraram modelos relevantes como a gestão por processos, o planejamento estratégico, a aprendizagem organizacional, etc., aspectos indispensáveis atrelados à manutenção das atividades organizacionais. Contudo, novas demandas foram surgindo no ambiente de negócios, em especial aquelas relacionadas ao suporte à decisão e a mensuração de desempenho.

Ao longo dos anos os gestores compreenderam que as estratégias precisam estar mais bem definidas e difundidas de maneira a assegurar o conhecimento das iniciativas esperadas em todos os níveis organizacionais, não exclusivamente no tocante à racionalização dos recursos financeiros, mas considerando também a possibilidade de clarificar os objetivos a serem atingidos.

O *Balanced Scorecard* – BSC emergiu no início dos anos 90 e consolidou-se como mecanismo capaz de reunir através de diagramas (mapas) os temas que compõem as estratégias empresariais, sistematizados por meio de quatro perspectivas (aprendizado e crescimento, processos internos, financeira, clientes), dando aos indivíduos condições efetivas de visualização e gerenciamento dos componentes intangíveis que influenciam nos resultados alcançados (KAPLAN; NORTON, 2000).

Filgueiras, Barros e Gomes (2010, p. 47) explicam o significado dos termos que compõem o nome da ferramenta, concluindo que o BSC elabora uma medição da “performance” da organização e serve de indicador para que a estratégia possa ser continuamente avaliada:

O termo *balanced* é utilizado para enfatizar o equilíbrio existente entre objetivos de curto e longo prazo, medidas financeiras e não financeiras, indicadores de ocorrência

e tendência e entre perspectivas adotadas pelos sistemas de gestão, enquanto o termo *scorecard* é utilizado para ressaltar a forma pela qual os resultados dos períodos passaram a ser demonstrados.

A partir de observações de situações práticas ocorridas, Kaplan e Norton (2000, p. 18-19) constataram que a utilização do BSC é precedida por cinco objetivos fundamentais que motivam os dirigentes a empregarem essa técnica, são eles: (1) traduzir a estratégia em termos operacionais; (2) alinhar a organização à estratégia; (3) transformar a estratégia em tarefa de todos; (4) converter a estratégia em processo contínuo; e (5) mobilizar a mudança por meio da liderança executiva.

Niven (2005 *apud* REIS; COLAUTO; PINHEIRO, 2007) e Kaplan e Norton (2000) propõem uma modificação na arquitetura do BSC, uma inversão na cadeia de prioridades na sua formulação, para a aplicação em entidades privadas sem fins lucrativos e organizações governamentais, foco dessa dissertação.

Eles avaliam que nestes tipos de empresas o atendimento ao cidadão sobrepõe-se à questão financeira, já que o objetivo do lucro, presente nas empresas privadas, não existe. A sociedade encontra-se no lugar ocupado pelos acionistas em termos de estratégia empresarial, ficando na base da análise o corpo técnico responsável pela prestação do serviço e no topo a comunidade que será favorecida pelas ações. Assim sendo, aprendizado e crescimento, processos internos, financeira e usuários e comunidade, respectivamente, representam as perspectivas mais adequadas hierarquicamente àqueles arranjos organizacionais.

O *Balanced Scorecard Institute - BSCI* elenca em seu endereço eletrônico⁹ dados que relacionam organizações que adotam o BSC em um setor específico ou em sua totalidade. Dentre os ramos de atividade presentes na lista, verifica-se que 33 (trinta e três) organizações de ensino superior, em sua maioria instituições públicas dos Estados Unidos, aprovaram pelo menos parcialmente a utilização do BSC e ainda outros órgãos governamentais que também fazem uso da ferramenta.

2.3.1 As perspectivas do BSC

As perspectivas do *balanced scorecard* oferecem um foco diferenciado na gestão e permitem observar a atuação organizacional por ângulos analiticamente mais sólidos, os quais

⁹ Disponível em: <http://www.balancedscorecard.org/BSCResources/AbouttheBalancedScorecard/BalancedScorecardAdopters/tabid/136/Default.aspx>

refletem a interação com a tecnologia, o nível de relacionamento da organização com seus *stakeholders*, ponderando objetivos responsáveis por conduzir a empresa em prazos mais longos do que aqueles que levam em consideração aspectos meramente econômicos (REZENDE, 2003).

Dorweiler e Yakhou (2005) detalham características que devem ser compreendidas por cada perspectiva do BSC quando estas forem aplicadas em um ambiente universitário. Segundo os autores a partir desta composição é garantida a visão realista da estratégia em uma instituição deste tipo (Quadro 7).

Quadro 7 – Características do BSC no ambiente universitário

PERSPECTIVAS	CARACTERÍSTICAS
1. Cliente	Estudantes, empregadores, professores, alunos, pais; Ensinar inovações, a imagem pública; Reputação do corpo docente, a qualidade do serviço, e Melhoria contínua.
2. Financeira	Captação de recursos, as receitas de operações; Investimento em capital humano, gestão financeira, e Relações externas, imagem pública.
3. Negócio interno	Ensino de excelência, a qualidade do corpo docente; Excelência e inovação curricular; Eficiência do serviço e eficácia, e Questões estratégicas.
4. Inovação e Aprendizagem	Ensino e aprendizagem excelência e inovação; Corpo docente, desenvolvimento de liderança tecnológica; Ensino / aprendizagem da inovação; Programa curricular e inovações e melhorias; Melhorias pedagogia, ensino à distância; Valor agregado aprender a aprender, ao longo da vida; Qualidade das instalações, sistema de recompensa, e Orientada pela missão processo.

Fonte: adaptado de Dorweiler e Yakhou (2005).

Já BSCI (2002) identifica uma relação de causa e efeito em sentido ascendente quando as dimensões do BSC são utilizadas para um planejamento estratégico global. Há uma consideração evidente de que para alcançar o sucesso de maneira generalizada, chegando até o cumprimento da missão, as diretrizes relacionadas ao aprendizado e crescimento dos participantes e aos processos internos precisam ser atingidas previamente até que haja a efetivação das metas remanescentes na perspectiva financeira e de clientes. No entanto, no presente estudo, o BSC é utilizado como ferramenta de suporte para análise de um setor específico (convênios), não sendo possível estabelecer uma ligação entre a relação de causa e efeito para as cooperações e a estratégia de cooperações estudadas.

A figura a seguir foi elaborada no sentido de associar e unificar esta visão acerca da aplicação do BSC em uma instituição de ensino superior, representando a síntese das perspectivas, objetivos estratégicos e políticas presentes nas rotinas dessas organizações. A reunião destes elementos servirá de base para a análise do histórico das cooperações celebradas na UFPB, objeto de estudo da pesquisa apresentada posteriormente, porém, o mesmo instrumento pode ser aplicado para ações de planejamento em qualquer nível organizacional.

Figura 6 – Mapa estratégico do BSC em uma IFES no setor público

RELAÇÃO DE CAUSA E EFEITO 	PERSPECTIVAS	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS			POLÍTICAS
	Usuários e Comunidade	Ensino	Pesquisa e Inovação	Atividades de extensão, assistência e comunicação pública	Relacionamento com o público
	Financeira	Captação de receitas orçamentárias ou extras	Qualidade nos gastos e gestão de riscos	Investimentos em bens de capital	Gestão orçamentária
	Processos Internos	Aperfeiçoamento de currículos/ programas existentes	Otimização de serviços administrativos existentes	Inovações nas atividades administrativas e/ou acadêmicas	Melhoria contínua dos processos de negócio
	Aprendizado e Crescimento	Capacitação/ qualificação de servidores	Tecnologias da informação e comunicação	Infraestrutura organizacional	Gestão do conhecimento e desenvolvimento organizacional

Fonte: adaptado de Kaplan e Norton (2000), Dorweiler e Yakhou (2005) e BSCI (2002)

O mapa estratégico é uma representação gráfica da trilha percorrida por uma organização para assegurar o cumprimento de sua missão (REZENDE, 2003). A definição desses itens em uma visão agrupada e organizada facilita a lembrança daquilo que é prioritário e imprescindível para o desempenho superior. Além disso, dá suporte para avaliação contínua tanto de setores específicos quanto da totalidade da estratégia em vigência.

a) Aprendizado e crescimento

Nessa perspectiva estão envolvidos os meios utilizados, e a coordenação entre eles, para a realização das atividades que levarão à satisfação dos beneficiários, constituindo elementos primariamente requeridos em organizações orientadas para resultados e ao posicionamento estratégico.

Rezende (2003, p. 103-104) avalia que a gestão do conhecimento organizacional é o indicador de maior relevância nessa diretriz, já que a partir dele é possível alcançar o entendimento sobre:

- competências essenciais (*know-how*): habilidades e compartilhamentos;
- capacidades (*how to*): tecnologias, aplicações e infraestrutura; e
- comportamento (*care why*): conscientização, compromisso, qualificação e motivação.

Pereira e Bellini (2008) ponderam que as tecnologias, vistas aqui como agentes fomentadores das capacidades organizacionais, podem ser empregadas para agilizar a interação entre indivíduos e organizações, mas o conhecimento só será adquirido quando as informações tiverem valores agregados, e assim sejam absorvidas pelas pessoas. Nota-se então que a interseção entre a gestão do conhecimento e a perspectiva de aprendizado e crescimento reside exatamente na importância dada aos indivíduos colocados como foco das teorias. A questão essencial da tecnologia da informação aplicada à gestão do conhecimento reside na consciência de que ela deve funcionar não apenas como memorial descritivo, e sim como meio incentivador de compartilhamento do conhecimento tácito¹⁰, formato mais difícil de ser codificado.

Presumidamente, depreende-se que atrelado ao conceito de aprendizado e crescimento manifesta-se em grande escala a infraestrutura organizacional, tratada aqui de forma holística, tanto em termos de estrutura física (bens móveis, imóveis, equipamentos, máquinas, etc.) quanto de arranjo técnico, incluindo neste contexto a questão da cultura organizacional, responsável por incentivar, facilitar e promover o desenvolvimento da consciência coletiva sobre função do conhecimento e de outros bens intangíveis. Sem uma cultura estimuladora de ações estruturais a exemplo da pesquisa e desenvolvimento, e que reconheça e acolha os produtos da criatividade e das iniciativas dos colaboradores, dificilmente se instalará um cenário positivo de evolução e ascensão. Hernandes, Cruz e Falcão (2000) exaltam a importância de uma cultura organizacional que privilegie o aprendizado e crescimento por dois motivos aparentes: primeiro, porque esse comportamento fará com que a organização não entre em um processo de estagnação, já que há renovação constante das ideias devido ao

¹⁰ Nonaka e Takeuchi (1997) retratam a existência de uma parte subjetiva e imaterial (conhecimento tácito) e outra parte expressa e codificada (conhecimento explícito), e essas formas de conhecimento sofrem continuamente conversões em âmbito interno nas organizações.

clima implantado; e segundo, porque apenas desse modo será possível admitir aperfeiçoamento dos processos internos.

b) Processos internos

Complementando a perspectiva anterior que exibia a facilitação da ação das pessoas em função de uma estratégia capaz de agregar valor ao produto final, a perspectiva de processos internos do *balanced scorecard* vislumbra a possibilidade de adequar a capacidade individual aos meios de produção da organização. Certo (2003, p. 448) complementa essa opinião quando diz que “materiais, trabalho, informação, equipamentos e habilidades administrativas, são recursos que precisam ser transformados. Uma estratégia de processo competitiva assegurará a utilização mais eficiente e eficaz desses recursos da empresa.”

Kaplan e Norton (2000, p. 103) consideram essencial o delineamento de uma “cadeia de valor” na análise dos processos de negócio, ou seja, um estudo aprofundado das necessidades dos acionistas (no estudo em questão os usuários e a comunidade) e daquilo que é ofertado pela empresa no instante em que lança um produto ou presta um serviço. Para os autores, a identificação dos fatores críticos presentes nos processos contribui para o surgimento de processos inovadores que auxiliam na equiparação entre o almejado e o realizado além de fortalecer os elos metodológicos existentes.

Já Gonçalves (2000, p. 14) enfatiza que “nas empresas de serviços, por exemplo, o conceito de processo é de fundamental importância, uma vez que a sequência de atividades nem sempre é visível, nem pelo cliente, nem por quem realiza essas atividades.”. Essa peculiaridade é admissível pelo fato de que em tais organizações, em especial nas do setor público, por diversas vezes o atendimento torna-se uma prioridade e as rotinas deixam de ser padronizadas e originam um ambiente repleto de ambiguidades e disfunções. Esse comportamento deve ser combatido, pois, processos não mapeados que correm aleatoriamente desestabilizam o ambiente tornando-o vulnerável.

A melhoria contínua dos processos de negócio proposta nesta perspectiva não deve ser confundida como um estímulo ao enrijecimento dos papéis ou mesmo a formalização excessiva, pelo contrário, o sentido atribuído na estratégia do BSC é tornar os processos cada vez mais transparentes a fim de que novas ideias possam ser inseridas e sobrevenha um aperfeiçoamento em busca de modelos mais adequados, considerando o potencial criativo dos funcionários. Suprimento, assessoramento, segurança, logística, são exemplos de operações

administrativas que podem ser mais bem desenvolvidas por meio da gestão processual, já em termos acadêmicos exalta-se a oferta de disciplinas, novos cursos, enfim, todas as iniciativas que alterem a composição pedagógica instalada.

c) Financeira

A combinação de esforços empreendidos nas etapas sucedidas impacta diretamente na condução dessa perspectiva e colabora para o equilíbrio pregado pelo *balanced scorecard*. Esse é o conceito apontado por Rezende (2003, p. 100) que defende a união de forças em uma composição de temas em função de três estratégias:

- crescimento e o perfil da receita - no caso de uma organização pública o perfil da receita denota a maneira como ela é aplicada e distribuída, sendo um fator que incide diretamente no desenvolvimento da empresa;
- redução de custos e a melhoria da produtividade - a racionalização dos recursos em razão de um controle de custos estruturado também pressupõe uma opção de impacto nas finanças públicas; e
- utilização de ativos em relação à estratégia de investimento - a aquisição de *softwares*, equipamentos modernos que agilizem a prestação dos serviços, imóveis que permitam ampliar o número de assistidos fazem parte de um investimento possível no setor público.

Já que em órgãos da administração pública o montante da receita anual depende exclusivamente da arrecadação do ano anterior, cabe a estes entes realizar um planejamento orçamentário consistente pautado principalmente na qualidade dos gastos. A definição antecipada das ações permite a alocação equilibrada dos créditos. Neste sentido, Reis, Colauto e Pinheiro (2007, p. 10) enfatizam que a gestão de custos no serviço público tem um viés de eficiência operacional, e concluem explicando que “a aplicação eficiente dos recursos recebidos no cumprimento de suas finalidades assegura ao órgão público a continuidade no recebimento das verbas orçamentárias futuras.”.

Os objetivos do BSC na perspectiva financeira dão margem para criar indicadores de impacto em todos os demais objetivos, e serve também de parâmetro para as programações das outras perspectivas, no entanto, antes de subsidiar as demais é preciso primeiramente desenvolver um entendimento sobre os aspectos financeiros presentes na estratégia (ROCHA, 2005). Presume-se ainda que os objetivos constituídos auxiliem na implementação de medidas

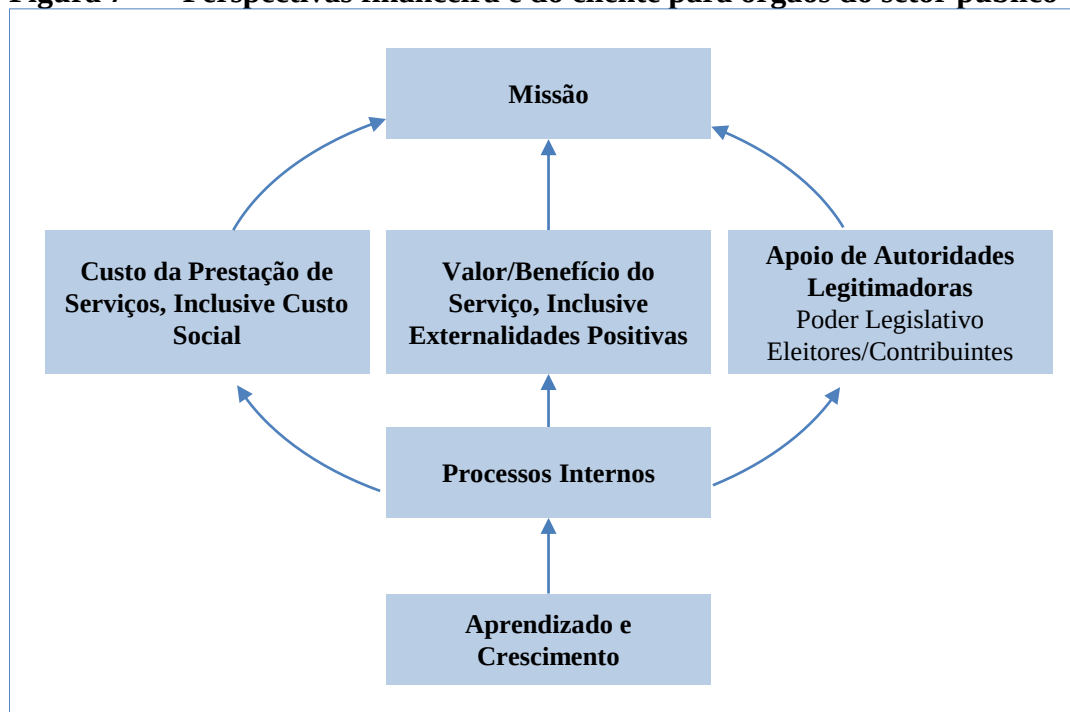
preventivas e corretivas na medida em que forem identificadas necessidades de remanejamento de recursos para aplicação em áreas mais carentes.

d) Usuários e Comunidade

Conforme mencionado, os clientes das organizações públicas são, em última análise, financiadores e, ao mesmo tempo, usuários desses órgãos. Tanto aqueles que pagam tributos quanto aqueles que buscam atendimento são a razão de existir dessas organizações, já que sem doadores as instituições não sobrevivem e sem clientela não cumpre sua missão. Por esse motivo não poderiam deixar de estar no topo das perspectivas do BSC. Receber da melhor forma, identificando e satisfazendo as necessidades com eficiência, a um custo mínimo e ampliando o acesso quando possível são objetivos que devem estar presentes na missão de todos os entes da administração pública (KAPLAN; NORTON, 2000).

Os autores ainda reforçam a existência do poder legislativo, legitimado por meio dos eleitores/contribuintes, atuando como agente apoiador, responsável por fixar receitas e o cumprimento de objetivos para as instituições públicas.

Figura 7 – Perspectivas financeira e do cliente para órgãos do setor público



Fonte: Kaplan e Norton (2000, p. 148)

Ghelman (2006, p. 73) concentra-se no fato de existir uma variedade de clientes que torna complexa a tarefa de atendimento no serviço público, não fugindo dessa regra as instituições de educação superior nas quais considera ter dois clientes distintos: “o direto, que é aluno matriculado em uma universidade pública e a sociedade que se beneficia do aumento de jovens profissionais qualificados ingressando no mercado de trabalho.”. Para tanto, são consideradas as atividades finalísticas que servem de referência em qualquer estudo sobre uma IFES: o ensino, que deve considerar todo o processo de formação do aluno desde o ingresso até a sua diplomação, as rotinas de pesquisa e inovação, que atuam complementarmente na construção do conhecimento científico, e também a extensão, que assim como a assistência estudantil e comunicação pública auxiliam no exercício da responsabilidade social que deve ser cumprida por estas organizações.

Retomando o conceito de relação de causa e efeito abordado por BSCI (2002) deduz-se que a tarefa de atingir bons resultados nessa dimensão depende, primeiramente, da obtenção de bons rendimentos nas metas passadas. A organização que não dispõe de uma política de investimento adequada, que desprestige a qualificação do quadro de técnicos, que não dê a devida importância aos seus procedimentos e não esteja munida de política de emprego dos recursos baseada na qualidade, certamente não conseguirá avançar até os objetivos relacionados aos usuários e a comunidade.

2.4 Gerenciando organizações aprendentes a partir do uso do BSC no contexto dos convênios e das parcerias

Martins (2002) explica que no atual formato de gestão pública brasileira é cedo para verificar o resultado de algumas contratualizações, em especial daquelas que envolvem organizações sociais, programas governamentais mais amplos, dentre outras experiências contemporâneas, mas é tempo de se verificar a forma de administração utilizada para avaliar esses instrumentos. Ele conclui que os elementos essenciais desses relacionamentos precisam compor um modelo simples de avaliação que conduza a resultados efetivos.

Alguns autores constatarem que não existe uma ferramenta confiável e amplamente difundida para analisar o comportamento dos convênios e parcerias no setor público, apesar de contar com o apoio da tecnologia da informação através do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, que assegura maior transparência e amplia as possibilidades de controle dos projetos de natureza financeira, pondera-se que até mesmo o

planejamento na etapa de preparação não dispõe de um método padronizado, ficando os tomadores de decisão desguarnecidos de ferramentas que apresentem alternativas de ação nas diversas situações enfrentadas nas etapas seguintes (COUTINHO, 2001 *apud* BRASIL, 2001). Na mesma frente, Costa e Castanhar (2003, p. 987) reforçam o princípio de que a prática de avaliação só será disseminada quando houver “formas práticas de mensurar o desempenho” que privilegiem a clareza das informações.

Atualmente, observa-se que os reflexos das atividades nesses arranjos institucionais geralmente aparecem apenas em seu encerramento ou depois de longos períodos quando, devido à imposição da lei, o conveniente realiza as prestações de contas parciais ou finais, momento em que possivelmente já ocorreu o gasto do recurso. Requisita-se aqui um dispositivo que insira qualidade no processo de colaboração, dando visibilidade e propondo reflexões constantes das rotinas que estimulem processos inovadores, emergindo saberes alinhados às estratégias.

Keeling (2006, p. 268) adverte que, com o tempo, organizações que administram múltiplos projetos perdem o foco dos efeitos esperados individualmente para cada um deles, fato que pode comprometer a sustentabilidade necessária para a sua manutenção. Desta feita, presume-se que uma forma de agrupar os objetivos pactuados, atenuará as dificuldades de monitoramento registradas.

Para Dumont, Ribeiro e Rodrigues (2006, p. 85-86) os gestores públicos têm atinado para a importância de uma administração de projetos apoiada por mecanismos que apontem caminhos inovadores a ser empreendidos por toda a organização, sem ideias dispersas. Eles assinalam o uso do BSC como meio de agrupar e expor de modo satisfatório os objetivos gerais e as medidas de desempenho atribuídas. Rezende (2003, p. 95-97) também defende a aplicação do *balanced scorecard* em parcerias estratégicas e projetos, demonstrando que são situações passíveis de acompanhamento porque o BSC auxiliará, dentre outros, no estabelecimento de um modelo de gerenciamento de valor agregado para os ajustes, desde a fase inicial ao término e facilitará a mensuração da contribuição de cada parceiro.

É possível notar que as cooperações na administração pública perpassam por todas as perspectivas do BSC, pois:

- suscitam aprendizado e crescimento já que são construídas conexões de conhecimento a partir da interação com outras organizações, semelhantes ao conceito de *benchmarking* (intercâmbio de práticas de sucesso);

- é um processo inovador que descentraliza e compartilha atividades e, portanto, dá celeridade e eficiência procedimental;
- a conjugação de esforços proporciona economia de ambas as partes e racionaliza recursos utilizados nos meios de produção; e
- em consequência da inovação, do incremento das rotinas e da redução dos gastos os objetivos estratégicos resultam na satisfação dos usuários e da comunidade.

Acompanhando a ideia central extraída de Kaplan e Norton (2000, p. 191), tem-se que independentemente do nível de governo em que estejam, quer seja municipal, estadual ou federal, os órgãos dessas esferas como unidades operacionais de um conjunto maior representado pela administração pública, precisam desenvolver sinergias em função de uma aprendizagem contínua que conduza o avanço do sistema em sua totalidade. As organizações sociais e a iniciativa privada também representam opções que levam o poder público a contrair meios de cumprir o seu compromisso institucional com o cidadão.

Inspirados também na adaptação do BSC em órgãos públicos, Reis, Colauto e Pinheiro (2007, p. 15) ponderam o senso empreendedor constante nessa proposta e na credibilidade que ela carrega:

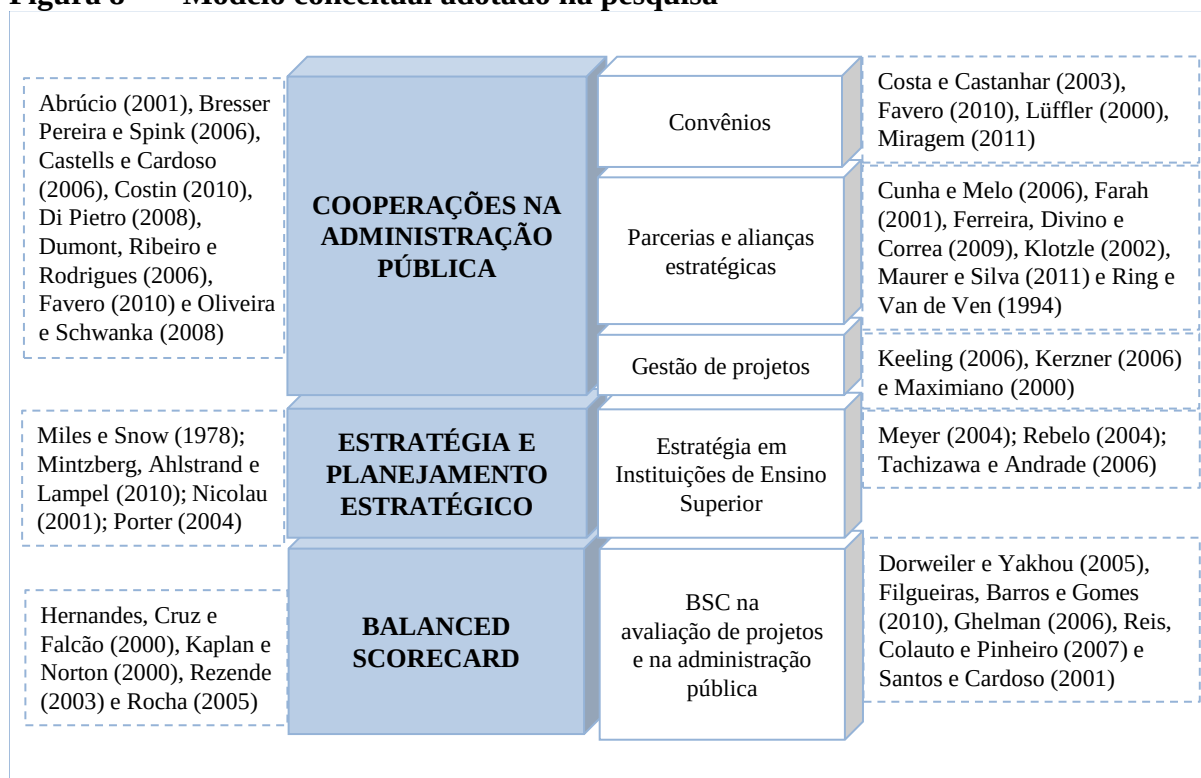
Se cada entidade pública, ao delinear ações estratégicas para cada uma das perspectivas eleitas, tiver o cuidado de se inspirar nos princípios da gestão pública empreendedora terá a seu favor a certeza de que está se fundamentando em experiências já implementadas com sucesso em outras entidades (REIS; COLAUTO; PINHEIRO, 2007, p. 15)

Notam-se expressamente duas recomendações na explanação dos autores quanto à evolução da gestão pública: a primeira constatação é de que há uma necessidade premente da renovação dos meios de planejamento, execução e controle das estratégias, tendo em vista que a falta de arrojo na implementação de práticas nesses órgãos tende a enrijecê-los e torná-los menos eficientes em sua atuação; e em segundo lugar é preciso que essas inovações processuais sejam acompanhadas de ferramentas testadas, de relevância comprovada, já que devido ao tamanho e a importância das instituições públicas estas não devem apostar em experimentações que ensejem em descontinuidade do serviço, queda de rendimento ou mesmo dispêndio impróprio de recursos públicos.

2.5 Síntese do modelo conceitual adotado na pesquisa

Conforme relatado no capítulo introdutório, os conhecimentos teóricos seguidos na condução desta pesquisa transitam em áreas conexas da administração a exemplo da gestão pública e estratégia, na intenção de posicionar as cooperações dentro de um panorama propício à análise. A Figura 8 apresenta a interação dos conceitos adotados no presente estudo.

Figura 8 – Modelo conceitual adotado na pesquisa



Fonte: elaborado pelo autor.

Como forma de caracterizar as cooperações no contexto da administração pública foram apreciadas as proposições do relacionamento convenial e das parcerias interorganizacionais e alianças estratégicas, construindo a ideia de que ao longo dos anos o relacionamento entre organizações públicas e entre públicas e privadas vem se solidificando e flexibilizando, recebendo previsões legais e teóricas que estimulam e disciplinam essas ações.

Traçando um paralelo com outras teorias administrativas é possível encontrar afinidades com saberes dispostos na gestão de projetos, estratégia e planejamento estratégico, aspectos que serviram de fundamento para enquadrar o BSC e sua aplicação na avaliação de projetos e na administração pública de modo geral.

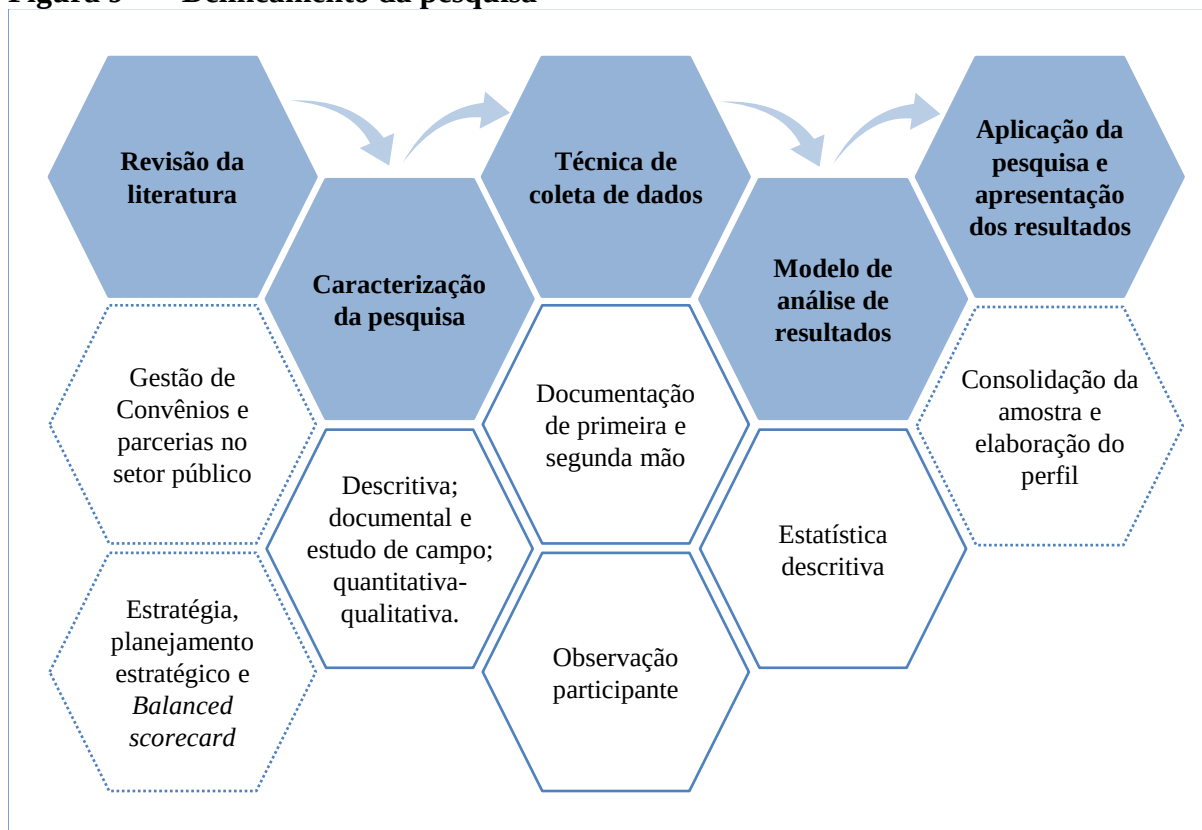
3 MÉTODO DA PESQUISA

Este capítulo discorrerá sobre o delineamento da pesquisa, ou seja, descreverá as fases contidas entre a revisão da literatura e a apresentação e discussão dos resultados. Esses itens refletem a maneira empírica seguida para se responder a questão da pesquisa, da qual se torna oportuna a recordação:

- Como se caracterizam as cooperações celebradas na UFPB entre os anos de 2007-2012 à luz das perspectivas do *balanced scorecard*.

O delineamento proposto seguiu o esquema ilustrado na Figura 9, e passará a ser descrito a seguir.

Figura 9 – Delineamento da pesquisa



Fonte: elaborado pelo autor.

3.1 Classificação da pesquisa

Conforme relatado na Figura 8, vencidas as etapas de definição da problemática, relevância do estudo, questões da pesquisa, etc. e realizada a composição da literatura pertinente, adquire-se conhecimento científico suficiente para avançar até a classificação da pesquisa. Lakatos e Marconi (1992, p. 17) demonstram o valor de uma pesquisa ser pautada em conhecimento científico, apreendido de forma sistemática a partir de conexões de teorias comprovadas por meio de acontecimentos ou fatos.

A Tabela 1 agrupa as tipologias usualmente defendidas por diversos autores, elucidadas por Ponte *et al.* (2007, p. 4), para classificar as pesquisas quanto ao propósito ou objetivo de investigação, quanto ao procedimento ou delineamento estratégico e quanto à abordagem, assim como técnicas de coleta e análise de dados, também empregadas no enquadramento dos estudos.

Tabela 1 – Classificação da pesquisa e técnicas empregadas

CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA			TÉCNICAS EMPREGADAS	
Quanto ao propósito ou objetivo da investigação	Quanto ao procedimento ou delineamento estratégico	Quanto à abordagem	Na coleta de dados	Na análise de dados
• Exploratória • Descritiva • Explicativa • Interpretativa ou preditiva	• Documental • Bibliográfica • Experimental • <i>Ex-post-facto</i> • Levantamento (<i>survey</i>) • Estudo de campo • Estudo de caso • Pesquisa-ação	• Quantitativa • Qualitativa • Quantitativa-qualitativa	• Entrevista • Questionário • Observação • Documentação de fontes primárias (bibliográfica) ou fontes secundárias (documental)	• Análise de discurso • Análise de conteúdo • Por estatística descritiva • Por estatística inferencial

Fonte: adaptado de Ponte *et al.* (2007, p. 5) e através dos conceitos de Gray (2012); Gil (2002); Vergara (2005); Collins e Hussey (2005) e Hair *et al.* (2005).

O autor esclarece que não há um modelo único de classificação das pesquisas nas teorias, por esse motivo existem tantas formas frequentemente aplicadas.

3.1.1 Quanto ao propósito ou objetivo da investigação

Primeiramente, a presente pesquisa classifica-se como **descritiva**, pois, discorrerá sobre o comportamento da celebração dos convênios e parcerias na tentativa de atribuir um perfil ao conjunto de relacionamentos observados, ou seja, estabelecendo um padrão para o fenômeno estudado (COLLINS; HUSSEY, 2007).

Collins e Hussey (2007, p. 24) defendem que a profundidade é o aspecto responsável por correlacionar a pesquisa aos tipos exploratória, descritiva, explicativa ou interpretativa/preditiva. Na visão dos autores, quando o propósito de analisar o acontecimento é fator primordial, seja porque o fenômeno já se encontra bem identificado ou porque só é possível entendê-lo por meio da explanação, a pesquisa deve ser ordenada como explicativa. Já a interpretativa/preditiva, além da mesma função das demais, arrisca uma previsão do comportamento do evento em outras condições, caracterizando sua especificidade e maior densidade, não sendo essas últimas o caso do estudo em questão.

3.1.2 Quanto ao procedimento ou delineamento estratégico

Também chamados de métodos de pesquisa, as tipificações conforme o procedimento ou delineamento estratégico demonstram a variedade e a peculiaridade que cada pesquisa pode assumir. Gil (2002, p. 43-56) enumera duas categorias de pesquisas com foco no procedimento: uma diz respeito àquelas que utilizam fontes de papel, onde se enquadram a pesquisa bibliográfica, orientada por materiais padronizados, seguindo normas de organização e publicação, e a documental, com fontes menos rígidas do que a primeira a exemplo de memorandos, cartas, formulários, etc.; o outro grupo, assim denominado pelo autor, é o de pesquisas que buscam nas pessoas elementos necessários para a apuração da realidade, aí se incluem a pesquisa experimental, onde as variáveis são identificadas, manipuladas e produzem resultados, a pesquisa *ex-post-facto*, como o próprio nome diz acontece o fenômeno primeiro e depois é estudado, o levantamento (*survey*) que intenciona a interpretação do fato através da captação de informações junto aos sujeitos, o estudo de campo que se distingue do levantamento devido a maior profundidade dos questionamentos, o estudo de caso que permite explorar um problema específico a fundo alçando hipóteses e a pesquisa-ação caracterizada pela interferência do pesquisador e dos pesquisados na realidade estudada a fim de modificá-la.

Neste tópico a investigação pretendida se aproxima de duas distribuições: do tipo **documental**, porque a base de dados de convênios e os próprios instrumentos constituem materiais de apoio centrais para a execução da pesquisa, e no tipo **estudo de campo**, por buscar observar e interpretar o processo de celebração de cooperações administrativas na UFPB. Assim, privilegiou-se a complementaridade dos procedimentos, ao passo que os documentos expressarão a realidade de uma ótica diferente daquilo que é evidenciado em confronto com o ambiente.

3.1.3 Quanto à abordagem

A abordagem **quantitativa-qualitativa** apresenta-se como melhor opção ao encaminhamento dos procedimentos e aos objetivos deste estudo, devido à heterogeneidade da amostra a ser avaliada, tornando-se premente tanto concepções mais generalistas quanto apreciações mais pontuais que deem direcionamento na tentativa de analisar o posicionamento organizacional na celebração dos convênios e parcerias.

A tarefa descritiva aliada à abordagem quantitativa e a investigação dos fatos de maneira qualitativa são proposições suplementares que, segundo Gray (2012, p. 170), têm condições de ocorrer nas sequências quantitativa-qualitativa, qualitativa-quantitativa ou ainda concomitantemente. O autor dá indícios de que cabe ao pesquisador, a partir da interação com o evento, compreender o melhor formato para o estudo.

Tabela 2 – Propósitos e propriedades dos dados quantitativos e qualitativos

DESCRIÇÃO	DADOS QUANTITATIVOS	DADOS QUALITATIVOS
Propósito	• Mais úteis para testagem • Oferecem informações resumidas sobre várias características	• Mais úteis para descobertas • Oferecem informações aprofundadas (maior compreensão) sobre algumas características
Propriedades	• Úteis no mapeamento de tendências • Técnicas de coleta mais estruturadas e classificações objetivas • Alta preocupação com a representatividade • Entrevistas relativamente curtas (de 1 a 20 minutos) • Entrevistador é passivo • Amostras grandes (mais de 50) • Resultados objetivos	• Descoberta das motivações e valores “ocultos” • Técnica de coleta menos estruturadas que exigem interpretação subjetiva • Pouca preocupação com a representatividade • Entrevistas relativamente longas (no mínimo, meia hora) • O entrevistador é ativo e altamente capacitado • Amostras pequenas (de 1 a 50) • Resultados subjetivos

Fonte: Hair *et al.* (2005, p. 102)

A Tabela 2 distingue os dois tipos de dados manuseados nas abordagens de acordo com o propósito e as propriedades de cada um, demonstrando que dependendo das especificidades de cada situação se aplica a abordagem quantitativa ou qualitativa.

Tomando por base amostras mais representativas que visam extrair pontos isolados, como é o caso da investigação documental da presente pesquisa, que envolverá a categorização das cooperações, a abordagem quantitativa mostra-se mais indicada de acordo com Hair *et al.* (2005, p. 102). Nota-se que a abordagem qualitativa adapta-se melhor em circunstâncias com maior dificuldade de apreensão da realidade, mais intrínsecas, como no caso da cultura organizacional, hierarquia, estilos de gestão, etc., características a serem exploradas por meio de estudo de campo.

3.2 Universo e amostra

O universo encontrado é representado por todos os instrumentos, independente da denominação aplicada, sejam convênios, contratos, acordos de cooperação, protocolo de intenções, termos de cessão, aditivos, etc., entre a UFPB, como instituição federal de ensino superior, e pessoas jurídicas de direito público, privado, inclusive internacionais.

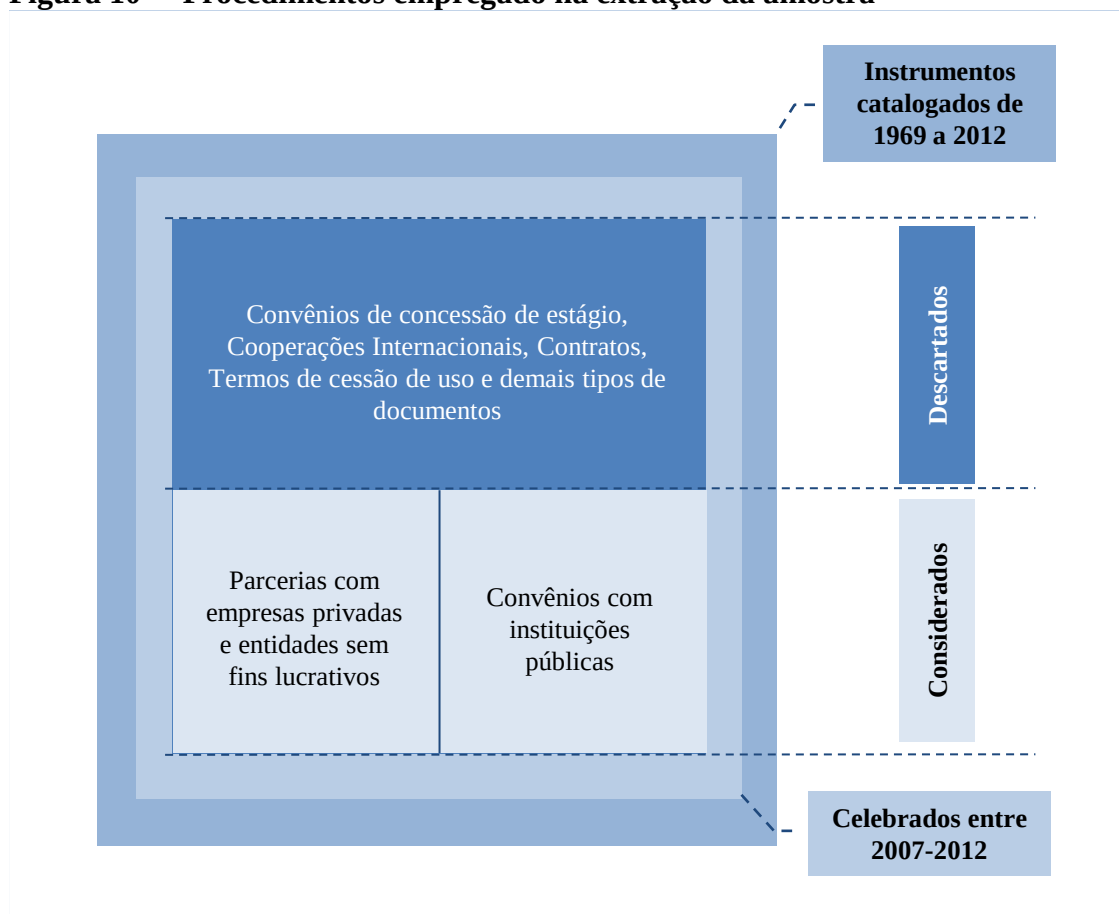
A fim de construir um cenário mais propício à análise quantitativa, estratificou-se o universo de cooperações celebradas e arquivadas pela Coordenação de Convênios – CODECON. O critério inicial para a composição da amostra diz respeito ao período da análise. Foi possível constatar na revisão da literatura sobre a legislação aplicável e na contextualização histórica desses relacionamentos, que a doutrina e as iniciativas balizadoras da atividade convenial foram difundidas basicamente há quinze anos, com o advento de legislações importantes como a Instrução Normativa nº 01/97, a Lei nº 9.790/99 e o Decreto nº 6.170/2007, porém, as práticas notoriamente vêm sendo desenvolvidas com maior pujança e alinhamento aos preceitos legais nos últimos seis anos (2007-2012), fato que colabora para definir esse período como o interstício ideal para realização da pesquisa.

Também como forma de demarcar a abrangência deste estudo documental levou-se em consideração a vedação de alguns instrumentos os quais não se encaixam no conceito de cooperação aqui postulado, cuja finalidade seja a associação em regime de mútua colaboração entre uma IFES e outro órgão público, empresa privada ou entidade sem fins lucrativos. Assim, foram restringidos os convênios internacionais e ainda os acordos de cooperação de estágio que, além de constituírem instrumentos facultativos concebidos através de legislação

diversa daquela indicada no referencial teórico (menciona-se aqui a Lei 11.788, de 25 de setembro de 2008¹¹), representam mais um ato avalista que visa a indicar a habilitação da parte requerente para o exercício da atividade de estágio do que uma cooperação propriamente dita.

De modo a ilustrar os meios de extração da amostra de documentos, apresentam-se na Figura 10 os detalhes sobre a segmentação realizada para se chegar ao quantitativo das cooperações que definem a porção dos ajustes que foram manipulados.

Figura 10 – Procedimentos empregado na extração da amostra



Fonte: elaborado pelo autor.

Os instrumentos catalogados até o final do ano de 2012 somavam mais de 2.400 (dois mil e quatrocentos) registrados e arquivados, sendo considerado depois da extração o quantitativo de 312 (trezentos e doze) documentos dentre os quais estão 202 (duzentas e duas) cooperações, 107 (cento e sete) aditivos e 03 (três) rescisões.

¹¹ Texto integral da Lei nº 11.788/2008 disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111788.htm

3.3 Técnica de coleta de dados

A pesquisa documental, conforme a classificação anteriormente apresentada, faz uso de registros encontrados nos ambientes para, por exemplo, interpretar um fato, desvendar um mistério, confirmar hipóteses, etc., no caso de uma organização serve principalmente para fortalecer a memória organizacional, construindo ideias baseadas nas experiências anteriores. A intenção desta pesquisa é procurar, a partir da técnica de coleta por **documentos**, dados quantitativos e qualitativos que reflitam claramente os objetivos das relações interorganizacionais em que a UFPB vem se envolvendo.

Gil (2000, p. 46) indica a existência de uma separação que pode ser atribuída aos documentos utilizados na coleta de dados, existindo aqueles de primeira e de segunda mão, ou seja, alguns documentos - os de segunda mão - já são resultados da manipulação de outros dados que possivelmente estavam contidos em documentos iniciais - os de primeira mão.

Os documentos de “primeira mão” aproveitados serão os próprios instrumentos convenientes organizados por ordem alfabética em pastas suspensas disponíveis na Coordenação de Convênios da Pró-reitora de Planejamento - PROPLAN, representando objetos produzidos e assinados por autoridades das organizações participantes da cooperação com valor contratual. Já os dados de “segunda mão” são encontrados em planilha eletrônica, também existente no setor, que reúne a numeração atribuída, a entidade conveniente, descrição resumida do cabeçalho do instrumento, bem como data de assinatura e fim da vigência.

Foi elaborado o quadro abaixo para a tabulação dos dados documentais dividido em três grupos: o primeiro diz respeito à caracterização dos instrumentos, o segundo trata do envolvimento de cada cooperação dentro das perspectivas do BSC, e o terceiro do registro de ocorrências que auxiliam a qualificação das cooperações, tais como a existência de execução em rede, transferência de recursos financeiros, renovação e rescisão.

Quadro 8 – Quadro utilizado na coleta dos dados

CARACTERIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO	Referência do Instrumento	
	Partícipe	
	Descrição do objeto	
	Objetivo Geral	
	Esfera Administrativa do partícipe	
	Início da Vigência	
	Término da Vigência	
	Papel da UFPB	
	<u>Observações</u>	

ENVOLVIMENTO COM AS PERSPECTIVAS DO BSC E SEUS INDICADORES	Aprendizado e Crescimento	Capacitação/ qualificação de servidores	
		Tecnologias da informação e comunicação	
		Infraestrutura organizacional	
		<u>Observações</u>	
	Processos Internos	Aperfeiçoamento de currículos/ programas existentes	
		Otimização de serviços administrativos existentes	
		Busca por inovações nas atividades administrativas e/ou acadêmicas	
		<u>Observações</u>	
	Financeira	Captação de receitas orçamentárias ou extras	
		Qualidade nos gastos e gestão de riscos	
		Investimentos em bens de capital	
		<u>Observações</u>	
	Usuários/ comunidade	Ensino	
		Pesquisa e Inovação	
		Atividades de extensão, assistência e comunicação pública	
		<u>Observações</u>	
	<u>Não se enquadra</u>		
OCORRÊNCIAS	Execução em rede?		
	<u>Observações</u>		
	Transferência de recursos financeiros?		
	<u>Observações</u>		
	Renovação?		
	<u>Observações</u>		
	Rescisão?		
	<u>Observações</u>		

Fonte: elaborado pelo autor.

A **observação participante** também foi uma técnica de coleta de dados seguida na pesquisa, como forma de sustentar a estratégia de estudo de campo sugerida. Uma série de pontos positivos validam a utilização da observação para se chegar aos objetivos de uma pesquisa, tendo em vista que esta técnica propicia o levantamento de hipóteses indispensáveis tanto para explicar o fenômeno analisado, quanto para buscar solucionar os problemas inerentes ao estudo (GIL, 2000). A realidade da gestão cooperativa não estaria completamente retratada pela análise documental sem que sejam percebidos e anotados também os elementos presentes nas rotinas do setor estudado.

3.4 Técnica de análise de dados

Foi adotada na estruturação da pesquisa uma “classe teórica” auxiliar representada pelo *balanced scorecard* que ajudará na categorização dos dados e conforme esclarece Gray (2012, p. 405) oferecerá “ligações e padrões fundamentais” com toda credibilidade que a teoria dispõe, sem necessidade de criação de classes adicionais passíveis de disfunções. As perspectivas de aprendizado e crescimento, processos internos, financeira e usuários e comunidade, subsidiarão a análise dos documentos. Esse aporte sustentado pela ferramenta BSC representa uma maneira suplementar de potencializar o escopo da pesquisa privilegiando o entendimento claro e embasado da temática.

Os elementos quantitativos das cooperações analisadas são classificados como dados nominais por não possuírem uma classificação prévia que os dividam em grupos, já que todos são instrumentos congêneres (GRAY, 2012). Assim, as perspectivas do BSC servirão de parâmetro para segmentar a amostra. Vergara (2005, p. 17) caracteriza esse processo como sendo a formação da grade da análise, que para esse panorama equivale a espécie fechada na qual “identificam-se, no material selecionado, os elementos a serem integrados nas categorias já estabelecidas.”. A quantificação neste momento se dará por **estatística descritiva** que, segundo Hair *et al.* (2005, p. 83-84), auxilia na “mensuração de um evento ou atividade”. Deste modo, a contagem de frequência revelará a ocorrência da amostra de acordo com os critérios estabelecidos para a tabulação dos dados elencados na seção anterior.

Qualitativamente, as observações a serem extraídas do corpo textual dos instrumentos convenientes bem como as demais percepções advindas da observação do pesquisador, destacarão as expressões mais relevantes alinhadas tanto à matéria central das cooperações quanto às diretrizes impostas no BSC na tentativa de cumprir o objetivo de elaborar um perfil para os ajustes encontrados na UFPB.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo tem por finalidade apresentar a realidade sobre as relações de cooperação celebradas na Universidade Federal da Paraíba, das quais derivam grande parte das ações que implicam compartilhamento e geração de conhecimentos indispensáveis no processo evolutivo de uma Instituição Federal de Ensino Superior - IFES. Para tanto, propõe-se três seções iniciadas a partir da exposição de características que possibilitaram a segmentação dos convênios e parcerias de acordo com critérios como periodicidade, objetivo geral, esfera administrativa do partícipe e papel da UFPB; adiante, são analisadas as ocorrências registradas com influência direta na forma de se atingirem os objetivos, observando principalmente a existência de execução em rede, previsão de transferência de recursos financeiros e ainda o fato de ter ocorrido renovação ou rescisão durante o período estudado; na terceira e última seção as dimensões do BSC e os objetivos estratégicos criados a partir da teoria análoga são utilizados como parâmetro para analisar e enquadrar as cooperações dentro de temáticas que deixarão à mostra o posicionamento estratégico da instituição em suas experiências colaborativas.

4.1 Caracterização dos instrumentos

São enumerados a seguir os instrumentos convenientes agrupados de acordo com a presença de elementos comuns que os compõem. Essa descrição servirá para registrar as maiores incidências, deixando evidentes, dentre os documentos, propriedades que facilitarão a construção de um perfil característico.

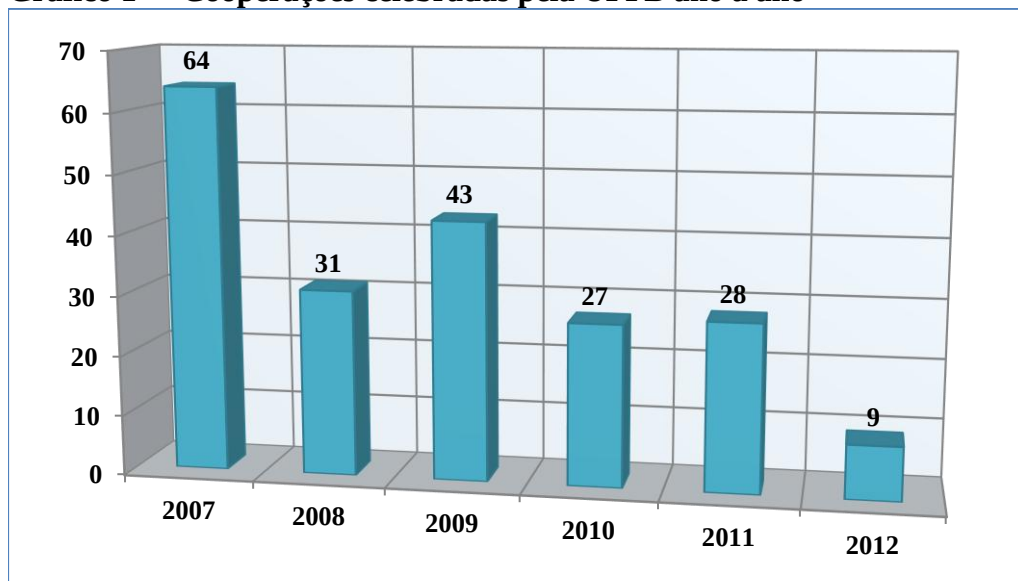
4.1.1 O período de 2007 a 2012

Conforme mencionado acima o critério de tempo é uma das características pontuais das cooperações, assim, o volume de formalizações registrado representa o nível de atividade em cada ano, sendo possível analisar a propensão da organização em efetivar parcerias naquele período.

O Gráfico 1 demonstra o quantitativo de instrumentos no interstício de 2007 a 2012, com relevante participação no primeiro ano pesquisado. Conforme relatado no Item 2.1.2 desta dissertação o ano de 2007 foi marcado por alterações na legislação de convênios que

trouxeram novas exigências na formalização, fato que serve de indício para entender a redução ocorrida nos anos seguintes. A complexidade gerencial é apontada por Park e Hugson (2001) como um fator de fracasso em relações interorganizacionais, e o incremento burocrático trazido pela nova norma faz com que os potenciais parceiros percam o interesse de celebrar cooperações devido ao custo de tempo e a rigidez procedimental imposta.

Gráfico 1 – Cooperações celebradas pela UFPB ano a ano



Fonte: dados da pesquisa.

É preciso notar ainda que se tratam de grandezas cumulativas, já que algumas das cooperações celebradas no ano de 2007 permaneceram dentro da validade durante os cinco anos estudados, limite máximo adotado institucionalmente levando em consideração as previsões da Lei nº 8.666/93. Portanto, ao final de 2012, mesmo somando apenas nove instrumentos naquele ano, encontravam-se em vigor 64 (sessenta e quatro) cooperações do total de 202 (duzentas e duas) no período.

4.1.2 Modalidades de cooperação

As cooperações são buscadas com finalidades diversas e, especialmente em uma IFES, envolvem em primeira instância o caráter técnico. As universidades possuem profissionais especializados em muitas áreas e isso naturalmente representa um atrativo para os potenciais parceiros.

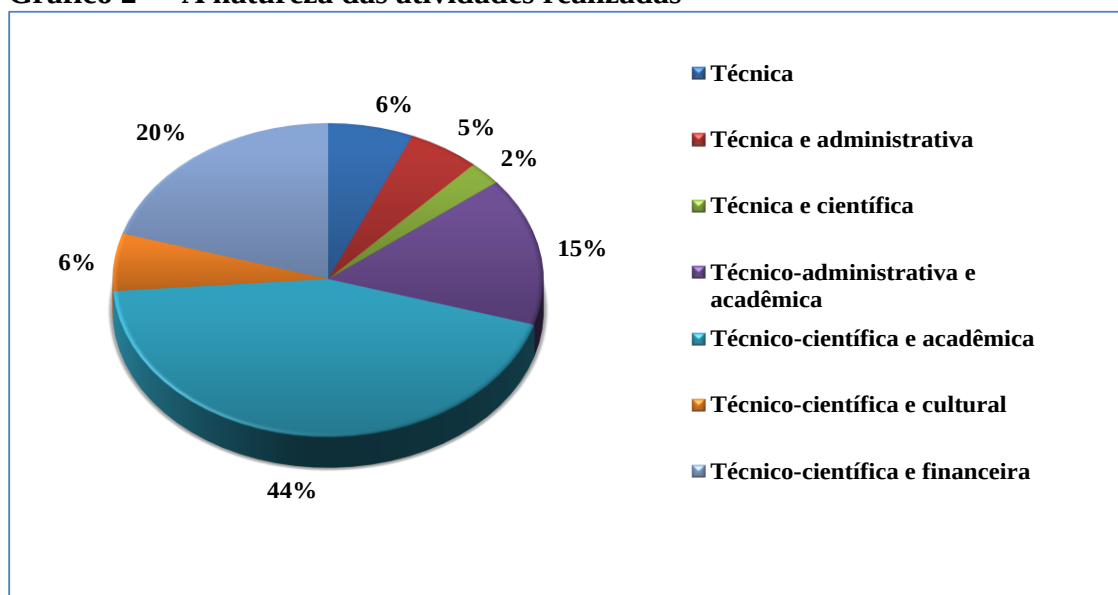
Tais relações podem assumir várias formas, desde uma simples consultoria individual de um professor a uma empresa, passando por projetos contratados envolvendo equipes inteiras, pela realização de treinamentos, pela criação de

empresas a partir da atividade acadêmica de pesquisa (*spin-offs*), chegando até à constituição de estruturas especiais e complexas, como os centros de pesquisa cooperativa, as incubadoras e os parques tecnológicos. (BORGES *et al.*, 1990 *apud* ALESSIO, 2004, p. 35)

Em busca do conhecimento técnico presente no meio acadêmico surgem os acordos. A pesquisa demonstra que são criadas novas modalidades dependendo da natureza das atividades realizadas, de maneira que além da técnica podem ser demandados outros tipos de ações. Por exemplo, um projeto de pesquisa e desenvolvimento em uma área específica pode representar uma experiência científica, logo, a cooperação será de ordem técnica e científica, mas se dentro de sua proposta existir ainda a intenção de originar um conhecimento a ser utilizado em sala de aula, então será classificada como técnico-científica e acadêmica.

A UFPB demanda ou têm sido demandada por seus convenientes para colaborações tanto em atividades administrativas quanto científicas, ao passo que as duas vertentes conseguem envolver em grande medida a área acadêmica, atividade finalística da organização, isto fica evidente pelos dados expostos no Gráfico 2. As iniciativas científicas abrigam também foco no desenvolvimento cultural e outras são objeto de pactuações financeiras, com destaque para os bancos de desenvolvimento a exemplo de Banco do Nordeste do Brasil – BNB que assistiu os pesquisadores em 27 (vinte e sete) cooperações no período de 2007-2012, e outros agentes investidores como a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP envolvida em oito projetos registrados na Coordenação de Convênios da UFPB.

Gráfico 2 – A natureza das atividades realizadas



Fonte: dados da pesquisa.

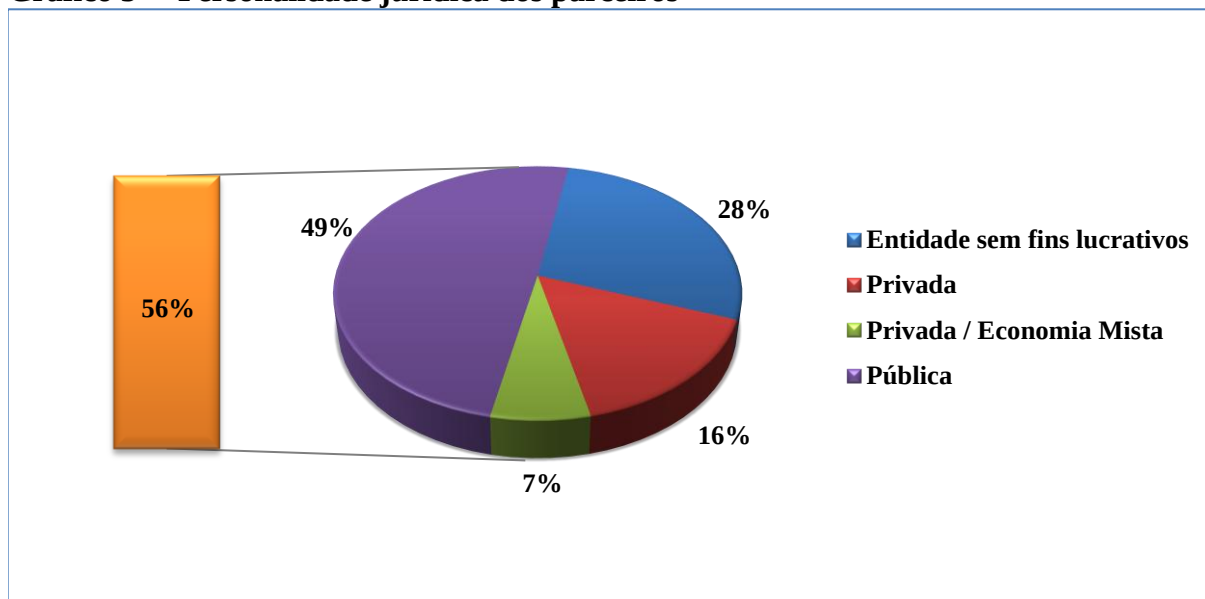
Tendo em vista o universo expressivo de caminhos adotados em uma cooperação, indica-se a existência de segmentos não explorados, salientando que dentre os objetivos desta pesquisa não residia a intenção de esgotar a gama de atividades disponíveis e sim de catalogar aquelas nas quais a UFPB tem atuado.

4.1.3 Esfera administrativa dos convenientes

Assim como a natureza das atividades a esfera administrativa é um fator que igualmente compõe o perfil de um convênio ou parceria, isto ajuda a verificar, dentre outros, a abrangência da atuação organizacional, ao passo que estudando a intensidade da interação com organizações de setores e níveis semelhantes ou distintos investiga-se também a amplitude das ações que levam à abertura do leque de novas possibilidades.

No caso em questão, as alianças da UFPB têm sido realizadas majoritariamente junto a órgãos da administração pública ou empresas públicas (que também dispõem de uma parcela de capital privado). Entretanto, verifica-se a ocorrência em todos os níveis de governo, fato que leva à constatação de que tanto foram celebradas cooperações horizontais (com instituições do serviço público federal) quanto verticais (com órgãos e empresas de nível estadual e municipal).

Gráfico 3 – Personalidade jurídica dos parceiros



Fonte: dados da pesquisa.

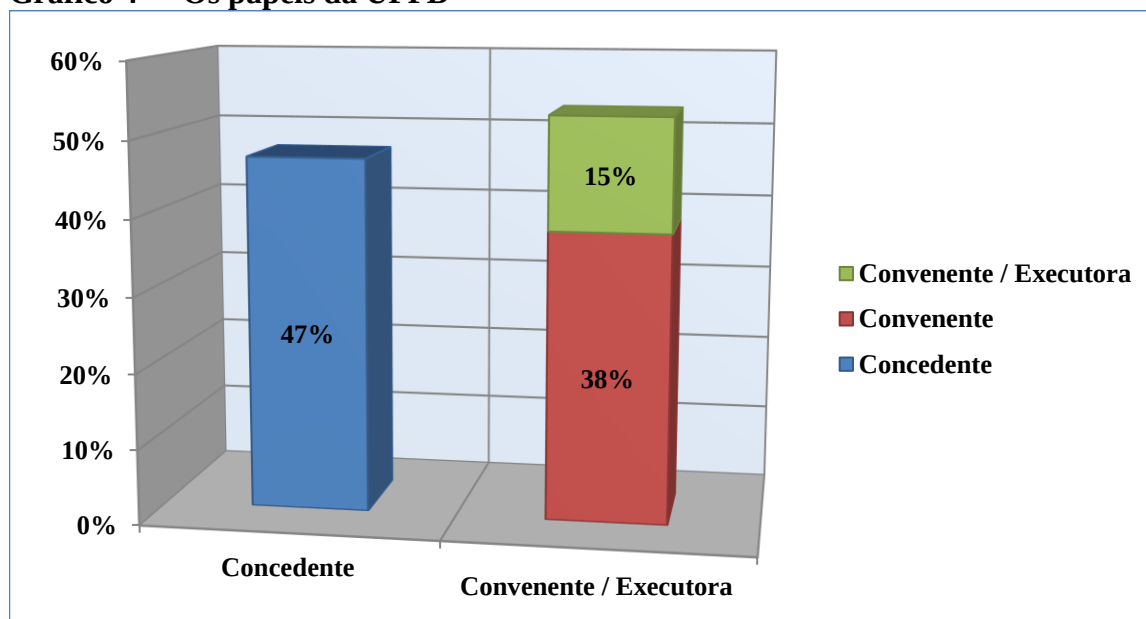
Em seguida registra-se a presença de entidades sem fins lucrativos (fundações e associações privadas, organizações religiosas, entidades sindicais, etc.) em 28% (vinte e oito por cento) e em menor número as empresas privadas somando dezesseis por cento do total.

Uma constatação que pode ser acrescentada ao contexto das esferas administrativas dos convenientes é que mesmo mostrando-se mais sólidas, mais duradouras e com menos impedimentos à sua realização, as cooperações com instituições semelhantes apresentam poucas políticas de desenvolvimento em seus objetivos, ao contrário das ocorridas em esferas administrativas transversais que, apesar de mais frágeis, menos densas e repletas de incertezas, apresentam propostas de atividades mais agregadoras.

4.1.4 Papéis da UFPB nas cooperações

Mesmo se constituindo um instrumento de reciprocidade com benefícios mútuos, o contrato administrativo que resulta de uma cooperação tem funções atreladas a cada um dos seus entes, isto serve para revelar de quem é a responsabilidade pela idealização e, em outras palavras, esclarecer de onde partiu a tomada de iniciativa para o relacionamento. A existência de atribuições equilibradas comprova que a UFPB tem se engajado tanto no sentido de promover ações participativas quanto em propor essas iniciativas.

Gráfico 4 – Os papéis da UFPB



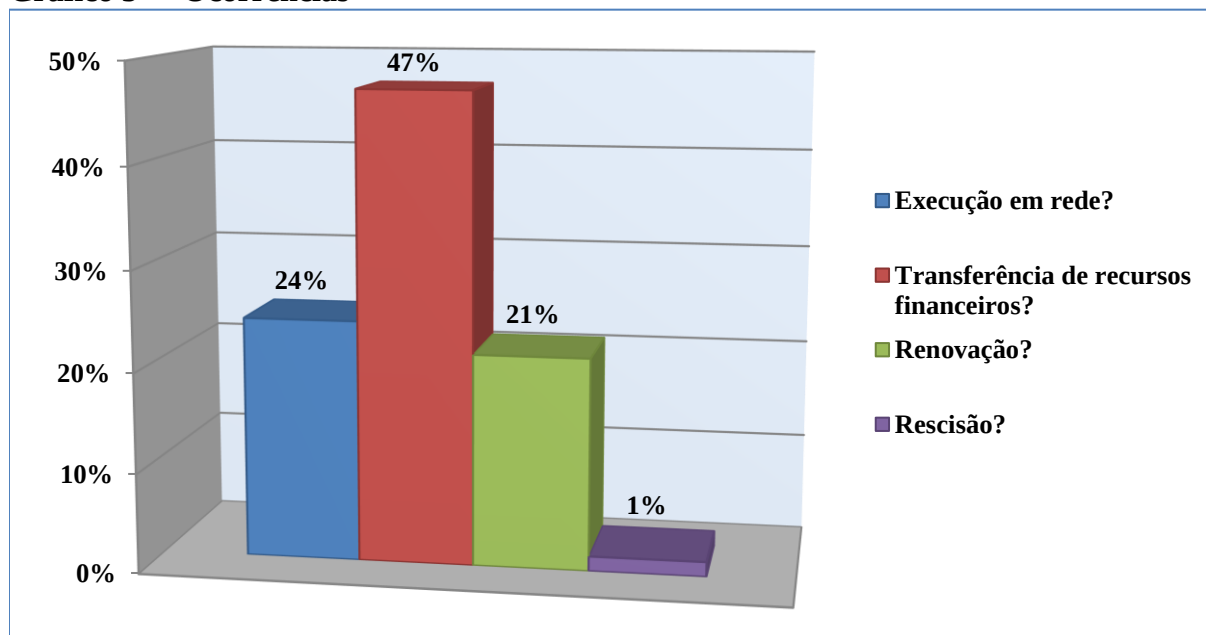
Fonte: dados da pesquisa.

Em 15% (quinze por cento) dos casos a instituição foi procurada para executar convênios de outras partes celebrantes, isto significa que entre o público externo há um reconhecimento de potencialidades presentes no órgão para efetivar alguma etapa da cooperação, o que ensejou ganho de confiança para o aparecimento dos convites. Conforme visto na revisão da literatura a experiência advinda do que muitos autores chamam de “*know-how*” (saber fazer), é fator decisivo principalmente na etapa de montagem (preparação) de um projeto.

4.2 Ocorrências registradas

Foram aplicados critérios no sentido de verificar a presença de eventos atípicos que também são localizados nas cooperações. Estas ocorrências representam situações adicionais que podem estar previstas, como o caso da execução em rede e a necessidade de repasse de recursos, assim como os fatos emergentes que alteram a trajetória da relação, a exemplo da renovação, condição imposta por impossibilidade de conclusão de atividades ou pelo surgimento de novos objetivos, ou ainda a rescisão que acontece tanto devido à conclusão precoce das etapas quanto à perda de interesse de uma ou de ambas as partes.

Gráfico 5 – Ocorrências



Fonte: dados da pesquisa.

4.2.1 Execução em rede / transferência de recursos financeiros

Em quase um quarto da amostra analisada, 49 (quarenta e nove) instrumentos, foi realizada colaboração com mais de um conveniente, o que possibilita classificá-los como redes de cooperação. Importante observar que em um projeto idealizado para composição de uma rede envolve maior complexidade em todas as suas fases, portanto, a gestão deste projeto deve ser mais bem elaborada do que das contratualizações bilaterais. Um bom exemplo de rede em que a UFPB encontra-se inserida foi celebrada em dezembro de 2010, sob a coordenação da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca - ENSP da Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ, visando à realização, acompanhamento, avaliação do CNQGS II - Curso Nacional de Qualificação dos Gestores do SUS II, na modalidade à distância, contando com a participação de quarenta e cinco instituições de todas as regiões do país, com programação de execução de um ano de atividades para sua efetivação. Neste caso, devido principalmente à dimensão geográfica da ação, ou seja, a intenção de capacitar gestores de todo o país, o projeto inspirou a utilização de uma estrutura interorganizacional diferenciada em função da carga logística envolvida no processo. Mesmo depois de realizados os cursos, a ENSP mantém endereço eletrônico¹² denominado Comunidade Virtual que promove cursos em nome da Rede de Escolas e Centros Formadores em Saúde Pública, configurando um espaço de interação e formação permanente.

Quanto à transferência de recursos financeiros, a recorrência verificada leva à confirmação de ser um fator de estímulo, já que a movimentação de capital torna-se um atrativo no processo de negociação. A sustentação de qualquer projeto está atrelada ao dispêndio de algum tipo de recurso, não implicando propriamente repasses voluntários, mas estas ocorrências tendem a motivar principalmente os agentes captadores. A expectativa de investimentos está no foco das ações argumentativas que levam ao alinhamento de pensamentos e equilíbrio entre as oportunidades e incertezas a serem avaliadas (RING; VAN DE VEM, 1994).

Em 65% (sessenta e cinco por cento) dos registros a UFPB captou recursos por meio de transferências, enquanto em 35% (trinta e cinco por cento) houve a intenção de disponibilizar tais recursos para que os convenientes pudessem aplicar. No Brasil as IFES desenvolvem relacionamentos financeiros principalmente com as fundações de apoio, entidades de direito privado, sem fins lucrativos, mantidas através dos recursos repassados

¹² Disponível em: <http://www4.ensp.fiocruz.br/rede/>

para dar suporte a projetos de pesquisa, ensino, extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico das universidades.

4.2.2 Renovação / rescisão

O levantamento aponta que 21% (vinte e um por cento) das cooperações sofreram prorrogação. Este é um indicador que constata que em 43 iniciativas houve a necessidade de alteração da vigência. O pedido de aditamento de prazo é condicionado por falhas no planejamento do cronograma de atividades, atraso na execução, por surgimento de imprevistos ou simplesmente por opção dos partícipes desejam incluir novas metas ou prosseguir com as atividades previstas realizando-as novamente. Este tipo de ocorrência deve ser objeto de estudo principalmente de áreas responsáveis pela avaliação e controle de projetos, pois, dependendo do fato gerador da renovação cabe adotar medidas para que o prolongamento de alguns não interfira na execução e na estratégia de gestão global das cooperações.

O nível mínimo de rescisões demonstra que a satisfação entre os parceiros tem imperado no relacionamento interorganizacional da UFPB. O cenário de rescisões na instituição prova a ausência de conflitos ou uma política eficiente de resolução dos mesmos, já que não chega a haver uma ruptura dos acordos formalizados antes do seu prazo final. “Mesmo em uma aliança altamente complementar, gerir os conflitos decorrentes de diferenças gerenciais e organizacionais entre os parceiros é uma tarefa difícil” (PARK; UNGSON, 2001, p. 37).

4.3 Análise das cooperações sob as perspectivas do BSC

Todos os projetos carregam em si uma proposta única, até mesmo devido a imposições legais (art. 25, parágrafo único da Instrução Normativa nº 01/97), e entendimentos de diversos Tribunais de Contas, não é possível celebrar dois convênios com o mesmo objeto, exceto quando expressamente se tratarem de ações complementares, caso em que o tema é o mesmo, porém a proposta é diferente. Assim sendo, o BSC é uma ferramenta capaz de considerar a unicidade sem desprezar o que existe de análogo em cada documento, acomodando cada um em dimensões específicas de acordo com os objetivos consentidos. O resultado final demonstrado a seguir é uma medição da frequência em cada dimensão que demonstra a

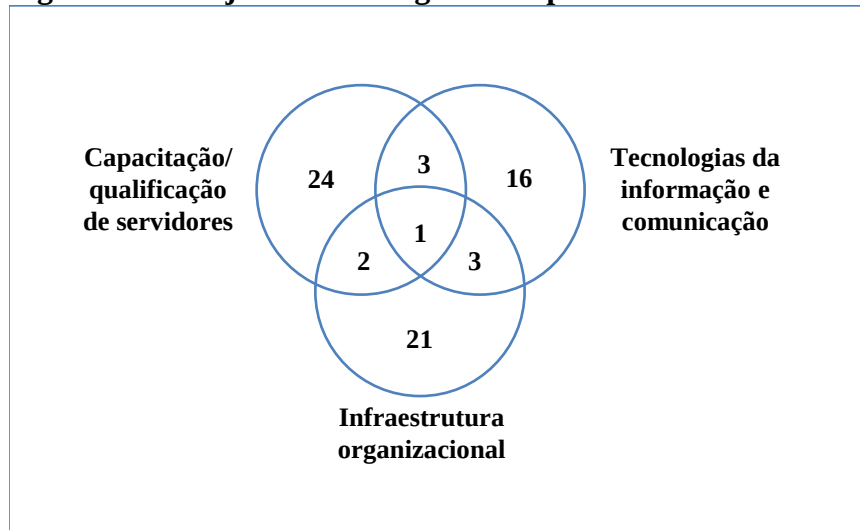
tendência seguida pela organização mesmo que, no caso em questão, a estratégia para se chegar a este resultado não tenha sido deliberada e sim emergente.

A fim de facilitar a compreensão os dados das perspectivas serão discutidos separadamente e ao final será apresentada a visão geral.

4.3.1 Aprendizado e crescimento

Absorvendo 70 (setenta) cooperações das 202 (duzentas e duas) analisadas, esta foi a perspectiva com menor participação no contexto do BSC. Presente em apenas 35% (trinta e cinco por cento) do total, o estudo aponta que as três variáveis aqui controladas foram em conjunto menos populares que as demais, no entanto, a pontuação individual dos seus objetivos ficou acima de outros onde o conjunto obteve maior destaque.

Figura 11 – Objetivos estratégicos de aprendizado e crescimento



Fonte: dados da pesquisa.

A abordagem relativamente menor da política de gestão do conhecimento e desenvolvimento organizacional em detrimento das outras dimensões pode significar que o desinteresse da UFPB reside na consideração de que estes itens não sejam passíveis de contemplação por meio de colaborações ou simplesmente devido à possibilidade de conseguir suprir suas demandas eficazmente de outras formas, direcionando assim esforços para áreas diversas.

Como ponto positivo analisa-se que, mesmo havendo a opção de apenas uma matéria por vez na maioria dos casos, visto que poucos acordos exploraram simultaneamente dois ou

três temas, ocorreram iniciativas balanceadas para cada elemento, o que determinou o tratamento igualitário quanto à capacitação/ qualificação de servidores, a tecnologias da informação e comunicação e infraestrutura organizacional.

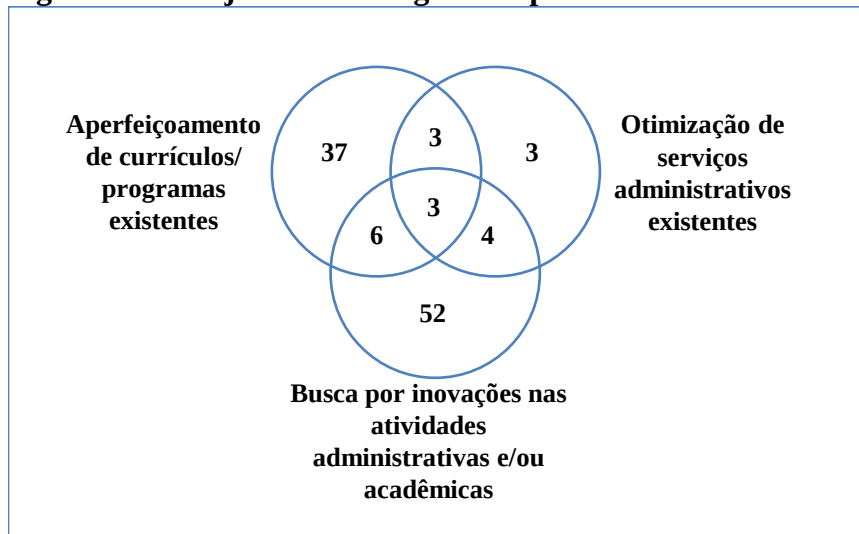
Na cadeia de interdependência, também chamada de relação causa e efeito, exaltada por Kaplan e Norton (2000, p. 4). Constituindo o requisito primário para o atendimento das demais diretrizes do mapa estratégico do BSC, é preciso que sejam consideradas as questões de aprendizagem e crescimento para que haja a geração efetiva de resultados. Mesmo que seja difícil visualizar esta subordinação em um ambiente complexo, os autores concluem que sem a devida apreciação dos tópicos resguardados por essa perspectiva a estratégia não terá força para produzir resultados mais efetivos.

Sobre as cooperações analisadas é premente separar algumas com incidência direta nesta dimensão:

- O convênio de nº 282/2009 com o **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE** tem por objetivo geral a capacitação continuada de professores e tutores de professores de cursos na modalidade à distância no âmbito do sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB;
- A parceria de nº 037/2009 celebrada com a **Linear equipamentos eletrônicos S/A** refere-se à pesquisa e desenvolvimento de software e hardware de multiplexador para TV Digital, projeto de repercussão nacional que possibilita o aperfeiçoamento das tecnologias da informação e comunicação disponíveis;
- A parceria com a **Weg equipamentos elétricos** para intercâmbio científico e tecnológico no campo das técnicas e tecnologias de informática e automação industrial, utilizou receitas externas na ampliação das instalações físicas institucionais.

4.3.2 Processos internos

O conteúdo de 108 (cento e oito) cooperações – 53% (cinquenta e três por cento) envolveu a política de melhoria contínua dos processos de negócio. Complementando os fatores que atingem mais intensamente as áreas operacionais e táticas, essa perspectiva propõe objetivos que viabilizam e dão suporte às demais atividades. Esta perspectiva contém a variável com a menor frequência do estudo.

Figura 12 – Objetivos estratégicos de processos internos

Fonte: dados da pesquisa.

Da concentração registrada nos documentos referentes ao aperfeiçoamento de currículos e programas e na busca por inovação nas atividades administrativas e/ou acadêmicas derivou a disparidade demonstrada quanto à exploração da variável otimização dos serviços administrativos existentes, com apenas 13 acordos celebrados com essa intenção. A pontuação baixa neste quesito decorre do atual modelo de gestão processual da UFPB onde os atendimentos administrativos não são padronizados e o nível de regulamentação (resoluções, manuais, descrição de cargos) permanece aquém de uma estrutura orientada ao desempenho.

Apesar da falta de lembrança deste objetivo estratégico, a predominância de temas que intencionam a inovação reforça a ideia de que a UFPB é uma instituição aberta, disponível a localizar e adotar práticas diferentes em suas rotinas, mesmo que essa disponibilidade não seja garantia de mudanças.

Tudo que leva uma empresa a ofertar produtos ou prestar serviços é efetivado pelas unidades de negócio. Estas são responsáveis por receber pedidos, matérias-primas, outros insumos, etc. para que possam processá-los e assim entregar ao indivíduo ou setor seguinte que participa desta sequência. Essa é a definição mais simplista e mais adotada atualmente quando se trata da gestão de processos internos. Apesar da estrutura linear e objetiva aqui relatada, é sabido que dependendo do porte da organização (caso da UFPB) tanto o volume de processos quanto o número excessivo de elementos que interagem e interferem diariamente nessas rotinas contribuem para tornar essa operacionalização cada vez mais complexa.

Dumont, Ribeiro e Rodrigues (2006, p. 87-88) observam que os processos no setor público tendem a funcionar no modelo de autogestão, ou seja, cada setor sendo conduzido a seu modo, prática altamente prejudicial do ponto de vista do controle que por consequência origina um desalinhamento operacional. Os autores propõem um estudo dos pontos críticos, com levantamento dos traços de redundâncias, exageros, ineficiências, na construção de uma compreensão maior da organização, utilizando para isso formas de interação com os clientes, como a ouvidoria que parte de uma reclamação/sugestão do usuário e serve para avaliar uma situação problemática.

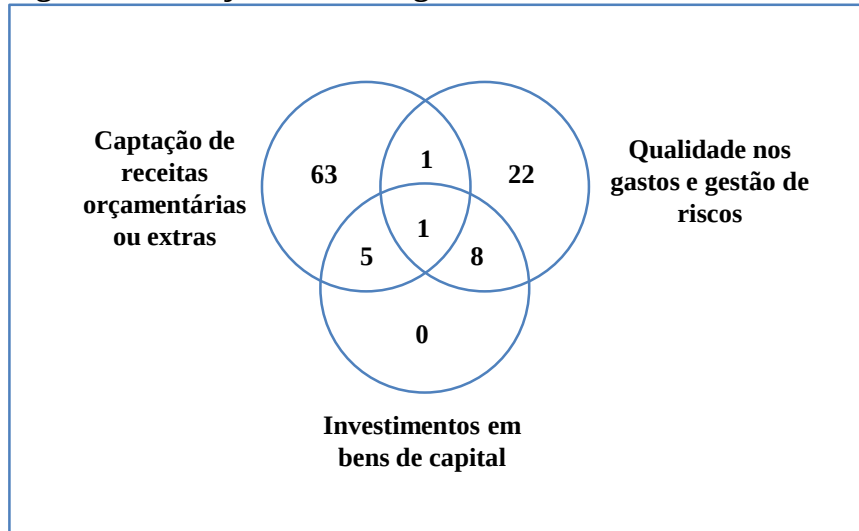
Destacam-se algumas cooperações que dão sentido à análise:

- As parcerias com agentes de integração promovem o aperfeiçoamento do programa de estágio supervisionado que dá suporte ao primeiro contato do aluno com o seu campo de atuação. O **Centro de Integração Empresa-Escola – CIEE** da Paraíba (Termo nº 080/2009) e de Pernambuco (052/2011), o **Instituto Euvaldo Lodi – IEL** da Bahia (076/2010) e de Pernambuco (075/2010), a **Associação Brasileira de Recursos Humanos – ABRH** (011/2011), dentre outras organizações, apoiam a UFPB nestes projetos;
- A **Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior - ANDIFES** e o **Banco Santander** têm acordos celebrados com a UFPB com a intenção de formar uma rede para apoiar institucionalmente e financeiramente a mobilidade acadêmica de estudantes, de uma universidade para outra, fato que atinge diretamente o processo administrativo existente na transferência de alunos;
- No tocante à inovação na área acadêmica e administrativa o convênio com o **Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba – TRE-PB** implanta o Projeto "Mesário-Universitário", para propiciar aos estudantes da UFPB, regularmente matriculados, atuação direta em atividades pertinentes ao exercício da democracia, atuando como mesários, função essencial ao desenvolvimento e à lisura do pleito eleitoral. Em contrapartida computa-se dentro da carga horária exigida para as atividades extracurriculares do curso em que o aluno participante do projeto estiver matriculado, o total de 30 (trinta) horas/aula.

4.3.3 Financeira

Na metade dos relacionamentos estiveram presentes assuntos de ordem financeira. A tendência nesta diretriz esteve vinculada à captação de receitas orçamentárias e extras por fontes de recursos das mais diversas ordens. A qualidade nos gastos e gestão de riscos foi influenciada pelo repasse de recursos para as fundações de apoio.

Figura 13 – Objetivos estratégicos financeiros



Fonte: dados da pesquisa.

A captação de receita é a melhor maneira de conceber projetos autossustentáveis do ponto-de-vista financeiro. Geralmente associações que demandam uma contrapartida muito vultosa de parte das organizações públicas não são bem aceitas, já que as dotações anuais recebidas são aplicadas essencialmente em despesas de custeio, aquelas responsáveis pela manutenção das operações básicas como o fornecimento de água, energia, telefone, etc. Justamente pelo fato dos recursos desembolsados serem voltados especificamente para a realização do objeto pactuado, os investimentos em bens de capital são aplicações pouco lembradas. Porém, nenhuma política de gestão orçamentária deve deixar de lado a aquisição de recursos que incrementem o patrimônio da instituição.

Silva (2009, p. 11) defende que a posição de uma organização pública ou sem fins lucrativos diante da perspectiva financeira do BSC deve ser principalmente de controle de custos, visto que gastos desequilibrados prejudicam a missão de atender às necessidades dos usuários. Já Kaplan e Norton (1997 *apud* Rocha, 2005, p. 9-10) consideram que os objetivos financeiros são alterados de acordo com a fase do ciclo de vida vivenciado. Uma empresa em

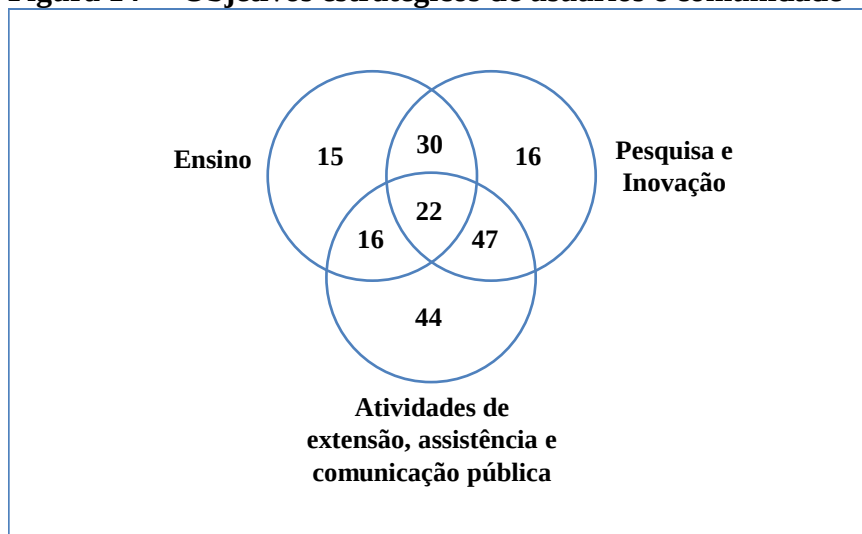
expansão tem menos foco no controle de gastos do que outra que se encontra em estágio de maturidade mais avançado, sem proposta de desenvolvimento em vigor.

Nos eventos a seguir registrou-se a presença da perspectiva financeira:

- A UFPB teve cooperação efetivada (nº 95300-2009) com o **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA** para dar continuidade à execução do projeto de formação de 51 (cinquenta e um) alunos vinculados a assentamentos da reforma agrária no curso superior em Pedagogia - habilitação em magistério do ensino fundamental, com transferência de recurso que implicou em apropriação de receitas;
- A **Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN** atuou como parceira no Termo de Cooperação nº 01/2010 com intenção de viabilizar a execução da primeira etapa do projeto intitulado: "Cooperação técnica para implantação de sistemas informatizados de gestão de informações acadêmicas, administrativas e de recursos humanos". Na qualidade de detentora dos direitos do referido software a UFRN requereu o repasse de recursos para a estruturação da implantação;
- O **Banco do Brasil** tem colaborado como um dos agentes patrocinadores e de investimento no Convênio de nº 039/2009, para a construção e implantação do Centro de Artes e Cultura da UFPB, obra de 12 (doze) mil metros quadrados, que pretende abrigar teatro, cinema, centro de convenções, museu e pinacoteca. O espaço público erguido através do capital concedido pelo banco passará a integrar o patrimônio da organização.

4.3.4 Usuários e Comunidade

Por fim, e envolvendo quase completamente os instrumentos convenientes estudados, as funções basilares da UFPB foram relacionadas em 94% (noventa e quatro por cento) dos casos. Com o montante de 190 (cento e noventa) cooperações, a presente perspectiva engloba as políticas mais próximas da missão institucional.

Figura 14 – Objetivos estratégicos de usuários e comunidade

Fonte: dados da pesquisa.

A distribuição paritária nos grupos, com ligeira vantagem para as atividades de extensão, assistência e comunicação pública, é um panorama proveniente das características de benefício mútuo, de desenvolvimento recíproco, intercâmbio de experiências, inerentes ao relacionamento interorganizacional. Na origem desta atividade reside o dever de conjugação de esforços para satisfação de todos os entes participantes e, por conseguinte, daqueles que são atendidos por aquelas organizações.

O alto nível de entrecruzamentos entre os objetivos reforça o acolhimento do “princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”, conduta obrigatória, legalmente atribuída a todas as IFES (BRASIL, 1988, art. 207). O levantamento comprova que a UFPB tem se esforçado no sentido de garantir a complementaridade de suas funções, tendo em vista que as cooperações acabam se tornando um dos meios mais eficientes de atingir esse objetivo.

Quanto à comunicação pública, Pereira *et al.* (2009, p. 133) asseguram ser fator essencial nas parcerias: “Um sistema integrado de rádio, TV, jornal e Internet sempre podem valorizar as ações da Universidade, principalmente quando notificam seu potencial humano, resultados de pesquisas ou os projetos em andamento.”. Trata-se também de um mecanismo de *accountability* (responsabilidade civil, prestação de contas), preceito ético instaurado atualmente na administração pública gerencial (FAVERO, 2010, p. 47).

Como exemplos de cooperações com foco na política de relacionamento com o público apresentam-se:

- A UFPB ministrou no campo do ensino, contando com a participação da **Prefeitura Municipal de João Pessoa**, o curso de pós-graduação *lato sensu*, em nível de especialização, denominado "Curso de Especialização em Medicina de Família e Comunidade" destinado à formação de profissionais da área de saúde do município;
- A **Eletrobrás** atuou na cooperação de nº 004/2010 que serviu de instrumento formal na elaboração de pesquisa e revisão de publicações técnico-científicas, dirigidas aos profissionais das áreas de saneamento e irrigação para a implantação de programas de conservação de energia elétrica e água, de acordo com as ações integrantes do Programa de Eficiência Energética em Saneamento Ambiental - PROCEL SANEAR;
- Tendo o **Ministério da Defesa** como órgão de origem, a coordenação do projeto Rondon instaurou parcerias extensionistas com a UFPB (199/2007, 168/2010, 251/2010 e 109/2011) a fim de envolver a participação voluntária de estudantes universitários no projeto de integração social que visa a produzir soluções que contribuam para o desenvolvimento sustentável de comunidades carentes e ampliem o bem-estar da população;
- A parceria com o **Instituto Arte na Escola** também prevê várias atividades de extensão, como a formação de acervo de vídeo e formação de grupos de estudo que promovam realização de seminários, palestras e outras atividades presenciais e/ou à distância, e a qualificação de professores das redes públicas incentivando o ensino das artes em suas escolas.

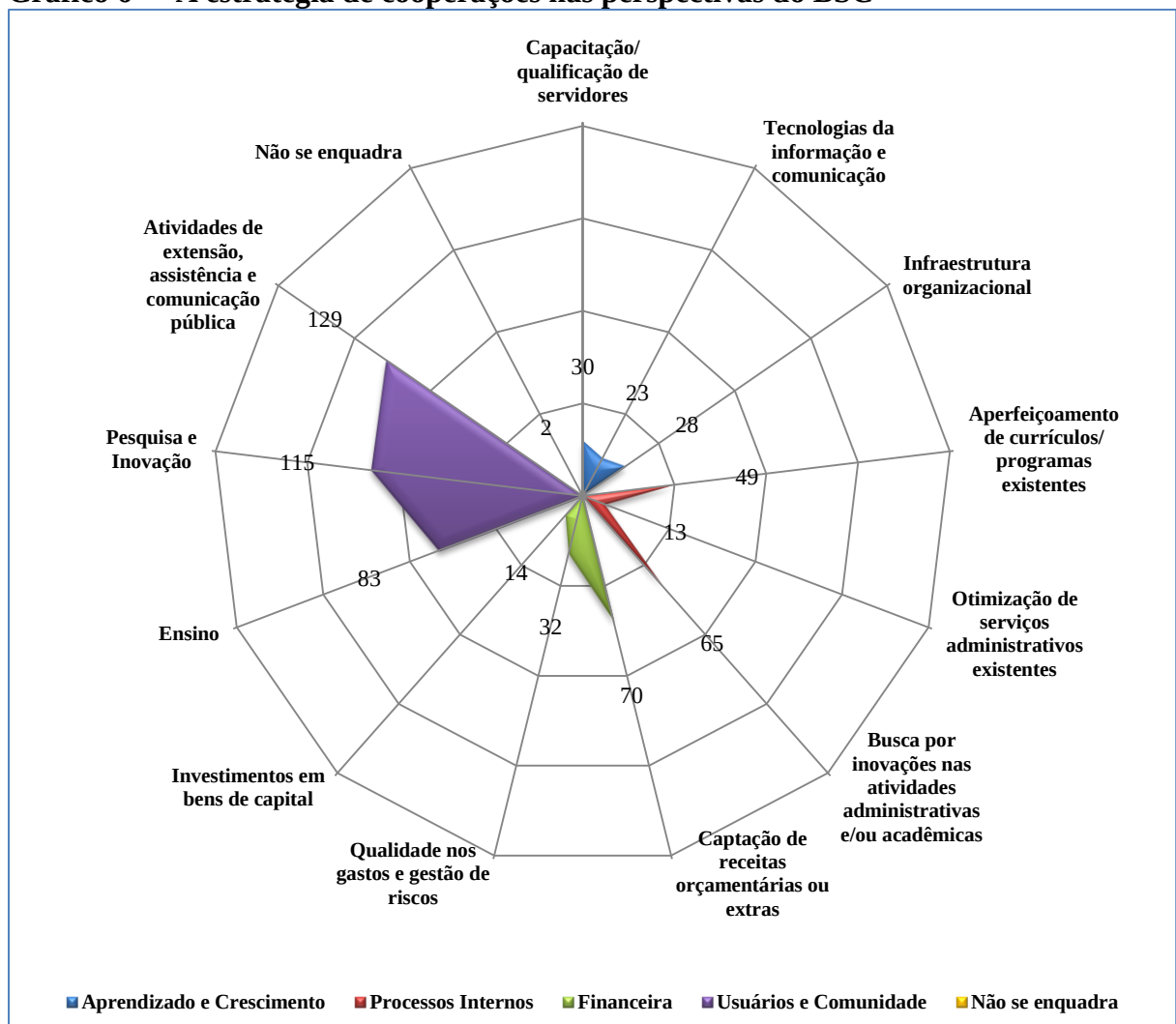
4.4 Visão geral sobre a tendência dos resultados

Antes de realizar uma reflexão mais conclusiva, refletindo sobre a estratégia da UFPB na gestão convenial, reúnem-se as tendências originadas na construção do perfil das cooperações, desde as principais propriedades e ocorrências apuradas até o enquadramento nas perspectivas do BSC.

Tomando por base os elementos que compuseram a caracterização dos ajustes na UFPB, aponta-se que:

- a formalização ocorreu principalmente entre os anos de 2007 e 2009;
- majoritariamente optou-se pela modalidade de cooperação técnico-científica e acadêmica;
- existe uma tendência de escolha por partícipes de órgãos públicos ou empresas de economia mista;
- foram absorvidas atribuições equilibradas entre os papéis de conveniente e concedente; e
- registrou-se a preferência por transferência de recursos financeiros como ocorrência de máxima expressão.

Gráfico 6 – A estratégia de cooperações nas perspectivas do BSC



Fonte: dados da pesquisa.

Conforme a apuração obtida no item 4.3 e a exposição contida no gráfico acima, fica evidente a convergência instalada na UFPB celebração de convênios e parcerias especialmente em áreas fins da instituição. Observam-se também relevantes celebrações de instrumentos que apontam para o interesse na captação de receitas orçamentárias ou extras, na busca por inovações nas atividades administrativas e/ou acadêmicas, além do aperfeiçoamento de currículos e programas.

4.5 Reflexão sobre os aspectos ambientais e elementos estratégicos presentes na gestão dos projetos cooperativos na UFPB

O item 2.2 ponderou a relação entre estratégia e a percepção daquilo que acontece dentro e fora da organização que influencia na trajetória a ser seguida. Por isso, faz-se necessário refletir sobre a conjuntura na qual se deram os acontecimentos que ensejaram na celebração dos convênios e parcerias na UFPB entre os anos de 2007-2012.

4.5.1 O panorama político-administrativo do período

Torna-se premente recordar o cenário político-administrativo nacional, já que a UFPB, como instituição federal, desenvolve grande parte das suas ações de acordo com os programas emanados do governo federal. Os anos de 2007 a 2010 compreenderam o período do segundo mandato do presidente Lula da Silva, já os dois anos subsequentes, 2011 e 2012, que complementam o período estudado, são parte do atual mandato exercido pela presidente Dilma Rousseff. Vale recordar também que, segundo Carvalho (2006, p. 4), nos anos anteriores ao interstício escolhido, especialmente no período de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), as universidades públicas enfrentaram o risco de sucateamento “devido à redução drástica do financiamento do governo federal e à perda de docentes e de funcionários técnico-administrativos, associados à compressão de salários e orçamentos”.

Vivido por um período de mais de dez anos, este cenário de escassez de recursos foi responsável por provocar não apenas uma queda no quantitativo de pessoas responsáveis pela gestão no ambiente universitário, mas representou o desmonte das estruturas processuais e consequente desatualização e rigidez em atividades administrativas que abriram uma lacuna entre os modelos seguidos nas instituições de ensino superior públicas e privadas.

O fato de maior relevância do período estudado, com impacto direto na gestão universitária, é a edição do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007¹³ que instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Este programa, dispondo da estratégia clara de crescimento, alterou repentinamente o panorama dos anos anteriores, dando a possibilidade de suprir carências de oferta de vagas, por meio da criação de novos cursos, ampliação do número de docentes e técnicos, aumento da oferta de bolsas de iniciação científica, modernização e construção de novos espaços físicos destinados às atividades acadêmicas, dentre outras ações importantes provenientes deste programa.

Passados cinco anos de implantação do REUNI, é reconhecida a ideia de que ulteriores avanços são necessários para instalação de modelos adequados a fomentação de uma educação mais acessível, democrática e efetiva no cumprimento da sua função de desenvolvimento social (PRESTES; JEZINE; SCOCUGLIA, 2012).

4.5.2 Estratégia cooperativa da UFPB

Tendo em vista os fatos acima relatados, compreende-se a falta histórica de meios que estimulem a construção da cultura de planejamento nas IFES, capacitando estas organizações a formular estratégias fundamentadas em princípios de eficiência de gestão.

Em observação a tipologia de Miles e Snow (1978), é possível identificar na UFPB um **comportamento estratégico reativo** quanto à gestão convenial, marcado pela passividade, desprovido de uma orientação consistente, em que se apostou na pressão exercida por outros agentes interessados, quer sejam outras organizações parceiras ou setores internos superiores ou subordinados. Essa constatação é reforçada pelo fato de ter havido queda no número de celebrações de cooperações em um período de expansão das demais atividades acadêmicas, fruto da criação do REUNI.

O estilo adotado também tende a se enquadrar na **estratégia emergente** conceituada por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010), recaindo nas demandas mais sentidas pelo ambiente de um modo geral, a quem é dada a tarefa de condução da estratégia seguida. A postura de buscar o óbvio, tentando inovar a partir da ponta do sistema (atividades de ensino, pesquisa e extensão), sem compromisso com o método ou com as consequências de longo

¹³ Texto integral do Decreto disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm

prazo, fazem parte do atual formato instaurado para os relacionamentos interorganizacionais na UFPB.

Por fim, algumas estratégias genéricas de Tachizawa e Andrade (2006) figuram como tendência nos resultados da pesquisa. A **implementação de novos cursos, a utilização de formas alternativas de prestação de serviços ao mercado**, assim como a execução de **convênios e parcerias com instituições de ensino similares nacionais**, são exemplos de estratégias facilmente percebidas na efetivação de colaborações administrativas na UFPB.

5 CONCLUSÕES

Este capítulo é destinado a condensar os argumentos apresentados ao longo da dissertação que conduziram a críticas, suposições, constatações, enfim, todos os conceitos apreciados e análises realizadas ao longo das seções anteriores. Para tanto, serão apontadas as considerações e comentários sobre o estudo, adiante se discutem as implicações teóricas e práticas e, por fim, as limitações da pesquisa e sugestões que podem ser aproveitadas para explorações da mesma matéria.

5.1 Considerações e comentários sobre o estudo

Ao longo do trabalho foi estabelecido o entendimento de que a gestão compartilhada é uma iniciativa progressista, ou seja, a intenção de comprometer-se com outra organização é uma ação oposta ao conservadorismo, motivada pelo desejo de evolução, aperfeiçoamento, inovação, aprendizagem, etc. Porém, especialmente no setor público, o processo de implantação de projetos tem sido pautado pela falta de clareza na estratégia e pela ausência de controle dos resultados, fatores impeditivos da percepção do que é celebrado (objetos), dos propósitos (para que) e até mesmo da perfeita compreensão sobre quem são os agentes que fazem parte das cooperações.

No estudo empírico realizado, constatou-se que a conscientização e a formatação de uma administração pública brasileira mais flexível, menos impositiva e mais democrática vêm ocorrendo paulatinamente devido aos acontecimentos históricos e à legislação constituída nos sistemas políticos e econômicos em vigência. Houve ainda a constatação que a migração entre os modelos (patrimonialista, burocrático e gerencial) e a desvinculação plena de um para o outro dependem da estrutura de governança montada em cada órgão e da sua predisposição para a mudança.

A evolução dos arranjos operacionais exige o surgimento de ferramentas auxiliares nos processos decisórios adaptadas à realidade de aumento da complexidade, por isso, o objetivo central da pesquisa residiu na construção do posicionamento estratégico da UFPB no contexto das cooperações, representadas pelos convênios e parcerias, deixando evidentes, a partir da utilização do BSC, as tendências e as conjecturas envolvidas nos relacionamentos, expressas na análise dos resultados.

5.2 Implicações teóricas e práticas

Conforme mencionado nos capítulos introdutórios, a gestão de múltiplos projetos em órgãos da administração pública representa uma atividade que ainda carece de fundamentos teóricos que deem crédito a rotina. Uma das implicações teóricas decorrentes deste trabalho diz respeito à formulação de princípios norteadores (estratégias e o *balanced scorecard*) com aplicação bem sucedida, para servir de estímulo aos indivíduos que atuam na mesma área ou com interesse por essa linha de estudo.

A fim de combater a casualidade na realização das cooperações públicas, sobretudo tendo por base a experiência vivenciada na UFPB, a pesquisa indica a prática de adoção de uma postura estratégica como alternativa operacional que permite controlar todas as etapas de um acordo, identificando conflitos, falhas de execução, ausência de prestação de contas, enfim, monitorar e intervir, quando necessário, para garantir a viabilidade da colaboração.

Destaca-se também o entrelaçamento teórico entre a gestão convencional e a gestão estratégica, com ênfase nas tipologias de Miles e Snow (1978), Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) e Tachizawa e Andrade (2006), e adicionalmente o BSC, de Kaplan e Norton (2000), como alternativa para viabilizar a análise das cooperações em um ambiente acadêmico por ser, dentre outros, uma ferramenta agregadora, de fácil adaptação aos diversos meios organizacionais e ainda por ponderar em sua análise tanto ativos tangíveis quanto intangíveis.

Finalmente, empregar os fundamentos do BSC no contexto das cooperações na administração pública, representa outra implicação teórica atingida pelo estudo, servindo para destacar a versatilidade, em tempo que se demonstra a possibilidade efetiva de solução de problemas enfrentados no setor de convênios e contribui para a compreensão da realidade organizacional. Cabe ressaltar que a tentativa de refletir sobre a estratégia de uma organização ou setor onde ela está implícita, representa mais do que um ganho de conhecimento, pois, assinala a possibilidade de aprendizagem que será revertida em benefícios para as tarefas diárias e servirá de apoio para o exercício do planejamento.

5.3 Limitações da pesquisa e sugestões

Devido ao panorama de desconhecimento da realidade apresentado na UFPB no cenário das cooperações, o BSC foi utilizado no sentido de expor a estratégia seguida na celebração desses instrumentos entre os anos de 2007 e 2012, não estando entre os objetivos

do estudo a investigação sobre a efetividade de tais pactuações, ou seja, não foram considerados os produtos da fase de execução das iniciativas, os resultados reais atingidos, de modo que a análise dos documentos dá indícios, mas não apresenta fidedignamente os resultados gerados pelos convênios e parcerias. Conforme indicado na fundamentação teórica, o foco da pesquisa se concentrava nas etapas de preparação e planejamento dos projetos, fases de definição essenciais para que o restante do ciclo de vida venha transcorrer de maneira ordeira e eficiente. Porém, um estudo que leve em consideração todas as etapas de um projeto contribuirá ainda mais para a aprendizagem organizacional, tendo em vista a produção ampliada de informações sobre o processo.

Mais especificamente sobre a aplicação do BSC, o estudo pode ser expandido no sentido de implantar ações posteriores à identificação do perfil. São exemplos de derivações possíveis:

- a construção de indicadores que levem a ações de estímulo à submissão de projetos cooperativos em objetivos estratégicos menos atingidos; e
- confronto entre a estratégia cooperativa (revelada com o apoio do BSC) e a estratégia global de desenvolvimento organizacional, com a intenção de alinhamento dos planos.

Os problemas identificados na UFPB podem ser minimizados ou totalmente enfrentados por meio da:

- incorporação de um sistema de informações gerenciais, atualmente em implantação, que permita o acompanhamento periódico das tendências das colaborações formalizadas, por meio de relatórios que deem suporte às decisões;
- padronização dos procedimentos de celebração de projetos, com equipe especializada para oferecer cursos de capacitação que promovam a atração de servidores interessados em submeter projetos;
- formulação e divulgação da estratégia organizacional para gestão de projetos com esclarecimento à comunidade universitária sobre as instituições potencialmente disponíveis, sobre chamadas públicas em órgãos financiadores e os trâmites necessários para preparação e planejamento de cooperações.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense. Série Debates, n° 22, vol. 1. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/Areconstrucaodasfuncoesgovernamentais.pdf>. Acesso em 26 fev. 2012.

ALBERTIN, Eduardo Vicente; AMARAL, Daniel Capaldo. **Contexto da parceria como qualificador da gestão de projetos universidade-empresa**. Revista Produção. vol. 20, n.2, 2010. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/prod/v20n2/aop_200811112.pdf>. Acesso em 01 fev. 2013.

ALESSIO, Paulo Agostinho. **Informação e conhecimento: um modelo de gestão para potencializar a inovação e a cooperação universidade-empresa**. Universidade Federal de Santa Catarina. Santa Catarina, 2004. Disponível em: <<http://www.cpap.embrapa.br/teses/online/TSE11.pdf>>. Acesso em 22 fev. 2013.

BABBIE, Earl. **Métodos de pesquisa de survey**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BARNES, T.; PASHBY, I.; GIBBONS, A. **Effective university-industry interaction: a multi-case evolution of collaborative R&D projects**. European Management Journal, 20(3), 2002. Disponível em: <http://www.latec.uff.br/mestrado/sg_qualidade/Artigos%20Turma%20-%20segunda/science26.pdf>. Acesso em 03 abr. 2012.

BOYADJIAN, João Paulo P. Barros. **A importância da abordagem da gestão de projetos visando a implementação de estratégias organizacionais**. Escola Politécnica da USP. São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3135/tde-01042009-143839/publico/JoaoPauloVersaoFinalv3OK.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2012

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 31 ago. 2011.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937.** Presidência da República. Brasília: Diário Oficial da União, 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 31 ago. 2011.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946.** Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Diário Oficial da União, 19 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 31 ago. 2011.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Congresso Nacional. Brasília: Diário Oficial da União, 20 de outubro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 31 ago. 2011.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Diário Oficial da União, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 31 ago. 2011.

_____. **Decreto n.º 6.170, de 25 de julho de 2007.** Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília: Diário Oficial da União, 26 de julho de 2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 31 ago. 2011.

_____. **Decreto n.º 93.872, de 23 de dezembro de 1986.** Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Presidência da República. Brasília: Diário Oficial da União, 24 de dezembro de 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D93872.htm>. Acesso em: 31 ago. 2011.

_____. **Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Presidência da República. Brasília: Diário Oficial da União, 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 31 ago. 2011.

_____. **Inovações na gestão pública federal: balanço de cinco anos do concurso organizado pela ENAP.** Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Brasília: ENAP, 2001.

_____. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Presidência da República. Brasília: Diário Oficial da União, 22 de junho de 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 31 ago. 2011.

_____. **Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília: Diário Oficial da União, 24 de março de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm>. Acesso em: 31 ago. 2011.

BRENNAND, E. *et al.* Democracia e construção do espaço público em Jürgen Habermas. *In: Diálogos com Jürgen Habermas.* Edna Brennand e Washington Medeiros (orgs). João Pessoa: UFPB, 2006.

BRESSER PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BSCI. *The Balance Scorecard Institute. The Balance Scorecard and Knowledge Management. The Balance Scorecard and Related Practices*, 2002. Disponível em: <<http://www.balancedscorecard.org/BSCKnowledgeManagement/tabid/131/Default.aspx>>. Acesso em: 08 mai. 2012.

CARVALHO, Cristina H. A. de. **Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado.** Anais da 29ª Reunião da Anped - GT: Política de Educação Superior. Caxambu, MG, 2006. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT11-2337--Int.pdf>> Acesso em: 01 mai. 2013.

CARVALHO, Victor D. Heuer; RODRIGUES, Wanderson R. M.; FREITAS JÚNIOR, Olival G. **Um Modelo de Escritório de Gerenciamento de Projetos para as Organizações Públicas: o caso da UFAL.** Anais do 10º Congresso Brasileiro de Gestão do Conhecimento -

KM Brasil. São Paulo: Sociedade Brasileira de Gestão do Conhecimento, 2011. Disponível em: <www.sbgc.org.br/kmbrasil2011/anais/pdf/TC10.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2011.

CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo. **A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política**. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da moeda, 2006.

CERTO, Samuel C. **Administração moderna**. 9ª ed. São Paulo: Prentice Hall, 2003.

COLLINS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos**. Revista de Administração Pública (RAP). Rio de Janeiro, set./out. 2003. Disponível em: <http://www.fgv.br/ebape/nova-ebape/comum/arq/Costa_castanha.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2012.

COSTIN, Cláudia. **Administração pública**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CUNHA, Cleverson Renan da; MELO, Marlene Catarina de O. Lopes. **A confiança nos relacionamentos interorganizacionais: O Campo Da Biotecnologia Em Análise**. Artigo. RAE-eletrônica, v. 5, n. 2, Art. 18, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1676-56482006000200009&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 29 mar. 2012.

DAVENPORT, Thomas H; PRUSAK, Laurence. **Ecologia da informação: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação**. São Paulo: Futura, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DINIZ, Eduardo H.; BARBOSA, Alexandre F.; JUNQUEIRA, Álvaro R. B.; PRADO, Otávio. **O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, jan/fev 2009. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rap/v43n1/a03v43n1.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2012.

DORWEILER, V.; YAKHOU, M. **Scorecard for academic administration performance on the campus**. *Managerial Auditing Journal*, Vol. 20, n. 2, p. 138-144. 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1108/02686900510574557>> Acesso em: 04 dez. 2012.

DUMONT, D. M.; RIBEIRO, J. A.; RODRIGUES, L. A. **Inteligência pública na era do conhecimento**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do “welfare state”**. Revista Lua Nova, n. 24. São Paulo: p. 85-116, 1991.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. Revista de Administração Pública (RAP). Rio de Janeiro, Jan./Fev. 2001. Disponível em: <http://app.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_rap_artigos.asp?cd_edi=8>. Acesso em: 13 abr. 2012.

FAVERO, Cláudio Gil. **Avaliação de programas públicos. Sistema de avaliação do programa nacional de gestão pública e desburocratização aplicado na marinha do Brasil – o caso do programa netuno**. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAP. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6544/CLAUDIO%20GIL%20FAVERO.pdf>>. Acesso em: 09 abr. 2012

FERREIRA, A. A.; DIVINO, C. A. G.; CORREA, S. A. M. **Formação de Redes e Alianças Estratégicas**. Anais. 5º Congrès de L'Institut Franco-Brésilien d'Administration des Entreprises. Grenoble, FR: IFBAE - Institut Franco-Brésilien d'Administration des Entreprises, 2009. Disponível em: <<http://www.ifbae.com.br/congresso5/pdf/B0106.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2012

FILGUEIRAS, A. A.; BARROS, L. P. S.; GOMES, J. S. **O processo de implantação do balanced scorecard em uma empresa estatal brasileira: o caso Petrobras**. Revista de Gestão da USP, v. 17, n. 1. São Paulo: USP, 2010. Disponível em: <<http://www.revistasusp.sibi.usp.br/pdf/rege/v17n1/v17n1a05.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

GHELMAN, Silvio. **Adaptando o balanced scorecard aos preceitos da nova gestão pública**. Niterói: UFF, 2006. Disponível em: <http://www.bdttd.ndc.uff.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1666>. Acesso em: 11 mai. 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, José Ernesto Lima. **As Empresas são grandes coleções de processos**. Revista de Administração de Empresas - RAE. v. 40, n.1. São Paulo, 2000.

GRAY, David E. **Pesquisa no mundo real**. 2ª ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

HAIR, Joseph F. Jr.; BABIN, Barry; MONEY, Arthur H.; SAMOUEL, Phillip. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HERNANDES, Carlos A. M.; CRUZ, Cláudio S. da; FALCÃO, Sérgio D. **Combinando o *Balanced Scorecard* com a Gestão do Conhecimento**. Cadernos de Pesquisas em Administração: São Paulo, v.01, n. 12, 2000. Disponível em: <www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/c12-art01.pdf> Acesso em: 08 mai. 2012.

IPIRANGA, Ana Sílvia R.; FREITAS, Ana A. F. de; PAIVA, Thiago Alves. **O empreendedorismo acadêmico no contexto da interação Universidade-Empresa-Governo**. Cad. EBAPE.BR, vol. 8, n. 4. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512010000400008>. Acesso em: 04 mar. 2013.

KEELLING, Ralph. **Gestão de projetos: uma abordagem global**. São Paulo: Saraiva, 2006.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Organização orientada para estratégia: como as empresas que adotam o *balanced scorecard* prosperam no novo ambiente de negócios**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

KERZNER, H. **Gestão de Projetos – As melhores práticas**. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

KLOTZLE, M. C. **Aliança Estratégica: conceito e teoria**. Revista de Administração Contemporânea. v. 6, n. 1. Rio de Janeiro: RAC, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v6n1/v6n1a06.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2012.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de A. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 1992.

LIMA, Flávia G. S. N.; CAMPOS, Luiz A. N. Filho. **Mapeamento do estudo contemporâneo em alianças e redes estratégicas**. Revista brasileira de gestão de negócios. v. 11, n. 31, São Paulo: FECAP, 2009. Disponível em: <<http://200.169.97.104/seer/index.php/RBGN/article/viewFile/140/486>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

LÜFFLER, Elke. **A gestão da responsabilização nas parcerias intergovernamentais**. Revista do Serviço Público. Ano 51, n. 2, Brasília: ENAP, 2000. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2680>. Acesso em: 01 mar. 2012.

MAURER, Ângela M.; SILVA, Tânia N. **Parcerias Interorganizacionais e Empreendimentos Socioambientais de Natureza Coletiva: três casos envolvendo o artesanato**. Revista Teoria e Prática em Administração, v. 1, n. 1, 2011. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/tpa/article/view/11847/6961>>. Acesso em 03 de abr. de 2012.

MARTINS, Humberto Falcão. Avaliando experiências contratuais na administração pública federal. In: **Seminário Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública**. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: Ministério do Planejamento/SEGES, p. 131-140, 2002.

MAXIMIANO, Antônio C. Amaru. **Introdução à Administração**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. **Administração de Projetos: como transformar ideias em resultados**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MILES, R. E.; SNOW, C. C. **Organizational strategy, structure and process**. New York: McGraw-Hill, 1978.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO; MINISTÉRIO DA FAZENDA; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Portaria Interministerial**

MP/MF/MCT n.º 507, de 24 de novembro de 2011. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007. Interministerial. Brasília: DOU, 28 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/portaria-interministerial-no-507-de-24-de-novembro-de-2011/view>>. Acesso em: 05 jan. 2012.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de Estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico.** 2ª. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MIRAGEM, Bruno. **A nova administração pública e o direito administrativo.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MONTILLA, Aída; PRIETO, Leticia; ARENAS, Olga; COLINA, Belinda. **Diagnosis de los convenios de cooperación de la Universidad del Zulia.** Revista Venezolana de Gerencia. Maracaibo: Universidad del Zulia, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842006000200006&lng=en&nrm=isso>. Acesso em: 02 mar. 2012.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Coordenação gerencial na Administração Pública – Administração Pública e autonomia gerencial.** Revista de Direito Administrativo. n. 214, Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. **Criação de conhecimento na empresa.** Rio de Janeiro: Campus, 1997.

OLIVEIRA, G. J.; SCHWANKA, C. **A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação.** Anais do Encontro Preparatório para o XVII Congresso Nacional do CONPEDI. Salvador, 2008. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/gustavo_henrique_justino_de_oliveira.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2012.

PARK, Seung Ho; UNGSON, Gerardo R. **Interfirm rivalry and managerial complexity: a conceptual framework of alliance failure.** *Organization science*, Vol. 12, 1 ed. p. 37-53, 2001.

PEREIRA, Maurício F.; MELO, Pedro A. de; DALMAU, Marcos B.; HARGER, Carlos A. **Transferência de conhecimentos científicos e tecnológicos da universidade para o segmento empresarial.** Revista de Administração e Inovação - RAI. São Paulo, v. 6, n. 3, p.

128-144, 2009. Disponível em: <<http://www.revistarai.org/rai/article/view/406/246>>. Acesso em: 19 mar. 2013.

PEREIRA, Rita C. F.; BELLINI, Carlo G. P. As redes como tecnologia de apoio à gestão do conhecimento. *In: Organizações do conhecimento*. Maria Terezinha Angeloni (org.). 2 ed. São Paulo: Saraiva, Cap. 10, 2008.

PONTE, Vera M. R.; OLIVEIRA, Marcelle C.; MOURA, Heber J.; BARBOSA, João V. **Análise das metodologias e técnicas de pesquisas adotadas nos estudos brasileiros sobre *balanced scorecard*: um estudo dos artigos publicados no período de 1999 a 2006.** I Congresso da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Ciências Contábeis - ANPCONT. Gramado, 2007. Disponível em: <<http://www.anpcont.com.br/site/docs/congressoI/03/EPC079.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2012.

PRESTES, Emília Maria da Trindade; JEZINE, Edineide e SCOCUGLIA, Afonso Celso. **Democratização do Ensino Superior Brasileiro: O caso da Universidade Federal da Paraíba.** Revista Lusófona de Educação. n. 21, 2012.

REIS, G. V.; COLAUTO, R. D.; PINHEIRO, L. E. T. **Proposta de Adaptação do *Balanced Scorecard* para Órgãos Públicos: um Enfoque na Secretaria Geral de Administração (Segedam) do Tribunal de Contas da União.** Anais do VIII Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. Resende: SEGET, 2007. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/artigos07/1443_BSC_Seget_2007.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2012.

REZENDE, José F. ***Balanced Scorecard* e a Gestão do Capital intelectual: alcançando a performance balanceada na economia do conhecimento.** 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

RING, Peter Smith; VAN DE VEN, Andrew H. ***Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationships.*** Academy of Management Review, Vol. 19. nº 1, 1994. Disponível em: <ftp://ftp.cba.uri.edu/classes/Archive/long/backup/Laura%20Articles/Laura_OCR_articles/Ring_1994_01.pdf>. Acesso em 29 mar. 2012.

ROCHA, Henrique Martins. **Estudo de aplicações do *balanced scorecard* como instrumento de desdobramento estratégico e alavancagem de resultados.** Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM). v. 4, n. 1. Campo largo: FACECLA, 2005. Disponível em: <revistas.facecla.com.br/index.php/recadm/article/view/399/299>. Acesso em: 10 mai. 2012.

SADER, Emir. **Público versus mercantil**. São Paulo, Jornal Folha de São Paulo, 19 jun. 2003.

SANTOS, L. R. dos; CARDOSO, R. L. dos S. **Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas**. XV Concurso de Ensayos del CLAD "Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental". Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: Caracas, 2001. Disponível em: <http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0041201.pdf>. Acesso em 05 mar. 2012.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997**. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. Ministério da Fazenda. Brasília: Diário Oficial da União, 31 de janeiro de 1997. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/IN1_97.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2011.

SIQUEIRA, Moema Miranda de. **Conflitos no ciclo de vida de um projeto: a desativação de um hospital de hanseníase**. RAE - Revista de administração de empresas, vol. 25, n. 4, out-dez 1985. Disponível em: <http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75901985000400006.pdf>. Acesso em 09 abr. 2012.

SILVA, Rui Filipe P. Bertuzi da. **O Balanced Scorecard Aplicado à Administração Pública: um Modelo Aplicável a uma Instituição de Ensino Superior**. Universidade do Porto. Porto, 2009. Disponível em: <repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/20596/2/TESEFINAL.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2012.

TACHIZAWA, Takeshy; ANDRADE, Rui Otávio B. de. **Gestão de instituições de ensino**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

VARGAS, Ricardo Viana. **Gerenciamento de Projetos**. 6ª Ed. Brasport, 2005.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In. **Sociologia da burocracia**. Edmundo Campos (org. e trad.). Rio de Janeiro: Zahar Editores, p. 15-28. 1978.