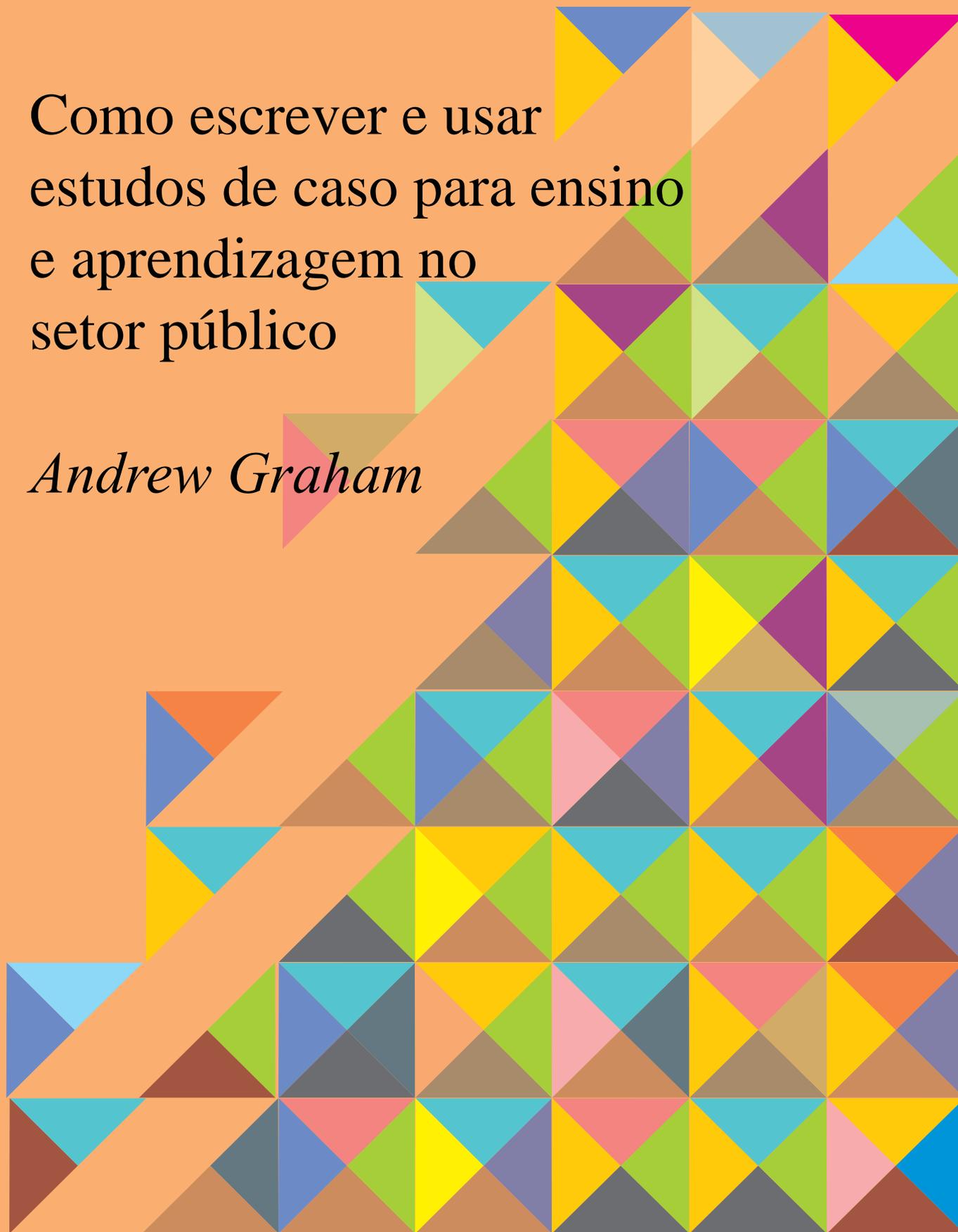


ENAP *Estudos de Caso*

Como escrever e usar
estudos de caso para ensino
e aprendizagem no
setor público

Andrew Graham



ENAP *Estudos de caso*

Como escrever e usar estudos de caso para ensino e aprendizagem no setor público

Brasília - 2010

ENAP *Estudos de caso*

Como escrever e usar estudos de caso para ensino e aprendizagem no setor público

Andrew Graham

Brasília - 2010

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral

Diretora de Comunicação e Pesquisa

Paula Montagner

Diretora de Gestão Interna

Mary Cheng

Diretora de Desenvolvimento Gerencial

Margaret Baroni

Diretor de Formação Profissional

Paulo Carvalho

Editora: Paula Montagner; *Coordenadora-Geral de Pesquisa:* Elisabete Ferrarezi; *Coordenador-Geral de Editoração:* Livino Silva Neto; *Revisão:* Diego da Silva Gomes, Heloísa Cristaldo e Roberto Carlos R. Araújo; *Organização:* Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira e Clarice Gomes de Oliveira; *Revisão Técnica:* Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira, Clarice Gomes de Oliveira e Sônia Naves Amorim; *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto; *Ilustração da capa:* Maria Marta da R. Vasconcelos; *Editoração eletrônica:* Vinícius Aragão Loureiro.

Ficha catalográfica: Equipe da Biblioteca ENAP

Graham, Andrew.

Como escrever e usar estudos de caso para ensino e aprendizagem no setor público / Andrew Graham. – Brasília: ENAP, 2010.

214p. (ENAP. Estudos de Caso)

ISBN 978-85-256-0070-7

1. Capacitação Profissional: Estudos de Caso. 2. Aprendizagem: Setor Público. I. Título. II. Série.

CDU 331.363:001.87

© ENAP, 2010

Tiragem: 1.500 exemplares

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096 – Fax: (61) 2020 3178

Sumário

Apresentação	9
Contexto e Agradecimentos	11
Parte 1 – A metodologia de estudos de caso para ensino	
Capítulo 1	
Por que estudos de caso? Por que agora?	15
<i>Como superar a síndrome do “Não Aprendido Aqui”</i>	16
<i>Estudos de caso pelo mundo</i>	17
<i>A perspectiva canadense: a série de estudos de caso do Ipac</i>	18
<i>O futuro dos estudos de caso</i>	19
<i>A busca por um modelo</i>	20
<i>A ética dos estudos de caso</i>	20
Capítulo 2	
Estudos de caso: definições, usos, recursos e potencial	23
<i>Examinando a situação atual</i>	23
<i>Definição preliminar de estudo de caso</i>	25
<i>Desenvolvendo uma tipologia para os estudos de caso</i>	26
<i>Quem usa os estudos de caso e por quê?</i>	27
<i>Os diferentes usos da metodologia de estudos de caso</i>	28
<i>Estudos de caso para fins de pesquisa</i>	29
<i>Fontes de estudos de caso na administração pública</i>	30
<i>O que precisa ser desenvolvido?</i>	34

Capítulo 3

Como ensinar com estudos de caso	37
<i>Como preparar os alunos para o uso de casos</i>	38
<i>Preparação para o ensino de casos</i>	41
<i>Características que melhoram a qualidade de ensino de um caso</i>	42
<i>Ensino de casos no ambiente acadêmico</i>	44
<i>Abordagens pedagógicas</i>	48
<i>Passos práticos para a inclusão de casos nos planos de ensino</i>	51
<i>Como criar a discussão</i>	52
<i>Como incentivar a solução de problemas</i>	54
<i>Habilidades cruciais a serem desenvolvidas nos participantes</i>	55
<i>Como expandir o uso de casos em sala de aula</i>	56
<i>Uso de casos reais em sala de aula</i>	59
<i>Avaliação das análises de estudos de caso</i>	60

Capítulo 4

Guia do usuário: estudos de caso na perspectiva do aluno	63
<i>O que se espera dos alunos</i>	64
<i>Fases do exame de um estudo de caso</i>	65
<i>Apresentações de casos</i>	68

Capítulo 5

Compartilhando experiências: uso de estudos de caso para aprendizagem organizacional	71
<i>O vínculo com a gestão do conhecimento</i>	71
<i>A prática de contar histórias como aprendizagem organizacional informal</i>	75
<i>A busca por novas ferramentas de aprendizagem organizacional</i>	76
<i>Um continuum entre estudos de caso para ensino e aprendizagem organizacional</i>	77
<i>Estudos de caso como uma ferramenta organizacional estratégica</i>	78

<i>Como evitar o beco sem saída do autoelogio</i>	79
<i>Áreas que se prestam aos estudos de caso organizacionais</i>	81
<i>Como lidar com questões politicamente sensíveis</i>	83
<i>Como incorporar o uso de estudos de caso na cultura organizacional</i>	85
<i>Ferramentas organizacionais para criar e distribuir estudos de caso</i>	86
<i>Experiências com estudos de caso em perspectiva</i>	88

Parte 2 – Exemplos de casos

Caso 1 - Entendendo a história –

<i>“Lancem o Vasa”</i>	93
------------------------------	----

Caso 2 - Estudos de caso: diretos ou vibrantes?	99
--	----

Caso 3 - Desafios éticos: simples, mas complexos –

<i>“A diretriz ministerial... ou seria uma sugestão?”</i>	101
---	-----

Caso 4 - Casos que geram discussão em grupo e criam desafios analíticos –

<i>“Estabelecendo prioridades: o orçamento da polícia metropolitana”</i>	103
--	-----

Caso 5 - Casos com narrativas complexas –

<i>“Funcionário-problema ou chefe-problema: mudança, resistência, desempenho e liderança”</i>	109
---	-----

Caso 6 - Casos para ensino com desfecho em aberto –

<i>“Valores e decisões difíceis”</i>	117
--	-----

Caso 7 - Casos curtos para solução de problemas com alternativas fechadas –

<i>“Contratar ou não”</i>	123
---------------------------------	-----

Caso 8 - Caso complexo com nota pedagógica –

<i>“O acordo de Vancouver”</i>	129
--------------------------------------	-----

Caso 9 - Caso complexo com nota pedagógica –

<i>“A crise do transporte aéreo no Brasil: 2006 e 2007”</i>	151
---	-----

Caso 10 - Um estudo de caso de aprendizagem organizacional –

<i>“A história de dois contratos”</i>	171
---	-----

Caso 11 - Um estudo de caso internacional sobre lições aprendidas –

<i>“Como Sonhar Grande, mas não implementar tanto assim: Coordenação de Desenvolvimento do Ministério do Trabalho da Jordânia”</i>	183
--	-----

Inventário de <i>sites</i> que disponibilizam estudos de caso sobre Administração Pública	191
Referências bibliográficas	207
Biografia do autor	211

Apresentação

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) tem como vocação ser uma instituição de ensino aplicado, utilizando os referenciais teóricos para a análise e a compreensão de situações vividas no setor público por aqueles que têm de fazer escolhas e tomar decisões.

Com uma pedagogia própria, em que há espaço para utilização de instrumentos didáticos aplicados, a capacitação tem melhores condições de tornar-se instrumento efetivo de desenvolvimento das competências exigidas para a ação profissional na administração pública. Em que pese os avanços, a ampliação do uso de tecnologias educacionais inovadoras ainda é um dos desafios para as escolas de governo.

Nos últimos anos, a ENAP desenvolve o projeto de metodologias inovadoras de ensino-aprendizagem com foco nas ações de fomento à pesquisa para produção de casos e simulações. A iniciativa visa também a capacitação para a elaboração e o uso de estudos de caso, bem como a constituição de um ambiente virtual para a disseminação desses instrumentos.

Aproveitando a experiência de importantes escolas canadenses na utilização de estudos de caso para o ensino voltado ao setor público, a ENAP estabeleceu parceria com a Escola Canadense do Serviço Público (CSPS), a Universidade de Queen e o Instituto de Administração Pública do Canadá (Ipac) para o desenvolvimento de metodologias e uso compartilhado de estudos de caso dos dois países. Essa parceria permitiu que a ENAP realizasse oficinas sobre a metodologia, destinadas a coordenadores e professores das escolas de governos parceiras desse projeto de cooperação, sob coordenação do professor Andrew Graham em 2009 e 2010.

O sucesso das oficinas tornou possível a preparação deste livro que se propõe responder, de forma clara e objetiva, a questões como: o que são estudos de caso? Quais suas vantagens e como usá-los no ensino, na pesquisa e na aprendizagem organizacional? Como escrevê-los?

Além disso, a obra traz casos elaborados no Canadá e no Brasil, que retratam experiências e dilemas de instituições públicas, permitindo

assim uma saudável troca de conhecimento entre integrantes do setor público de ambos os países.

A ENAP considera que esta publicação representa importante contribuição para a difusão e o fortalecimento da metodologia de estudos de caso entre as escolas de governo brasileiras. A Escola manifesta ainda seu reconhecimento pelos esforços despendidos pelos parceiros canadenses da CSPA, do Ipac e da Universidade de Queen, especialmente na pessoa do professor Andrew, para a concretização deste projeto.

Helena Kerr do Amaral
Presidente da ENAP

Contexto e Agradecimentos

Este texto sobre estudos de caso é o produto de uma colaboração maravilhosa e de algumas oportunidades encontradas acidentalmente. Ao ensinar na Escola de Estudos de Políticas na Universidade de Queen, percebi os benefícios de aprendizagem da abordagem dessa metodologia, usada, conforme o ditado, com moderação. Como um dirigente público com longo tempo de serviço, também percebi a necessidade de compartilhar experiências naquele mundo de ritmo acelerado, tanto para evitar reinventar rodas quanto para aprender com os outros como fazer uma roda mais adequada para os seus objetivos. Constatei que os estudos de casos são ferramentas poderosas nesse processo. Logo, iniciou-se o processo de escrita e coleta de materiais de casos para meu próprio uso como professor.

Por obra do acaso e da oportunidade, apareceu um colega de longa data, Gabe Sakaly, presidente do Ipac, procurando por um novo editor para a Série de Estudos de Casos do Ipac. Assim que assumi tal papel, comecei a vislumbrar o potencial para ampliar o inventário de casos e aumentar sua acessibilidade. Então, entraram em cena novamente o acaso e a oportunidade, com uma visita da CSPA à Universidade de Queen para sugerir uma parceria no âmbito do Projeto Brasil-Canadá “Desenvolvimento de Capacidade de Governança”. Assumi o papel de coordenação principal pela Universidade de Queen e o projeto seguiu em frente. Por isso, tenho de agradecer às maravilhosas pessoas da Seção Internacional da CSPA – mais notavelmente Ian Creery, Richard Hookham e Adrienne Jack – por um verdadeiro esforço colaborativo e por nos encorajar a adentrar em novos campos de cooperação. A última entrada nessa série de mudanças e oportunidades foi a ENAP. Sob a liderança de Helena Kerr do Amaral, Paula Montagner e Elisabete Ferrarezi, a ENAP deu início ao desenvolvimento de uma série de casos desenhada para uso em sua extensiva programação de formação e capacitação para servidores públicos. Por intermédio delas, desenvolvi e ministrei duas oficinas sobre metodologia de estudos de caso para a ENAP e suas escolas parceiras.

Gostaria de agradecer a cada uma dessas pessoas por sua amizade, inspiração e orientação.

Isso nos traz a este livro. Nele, não alego ter alguma especialidade profunda. Estudos de caso são obviamente entendidos de maneiras diferentes por pessoas diferentes. Minha esperança é trazer para o cenário canadense um pouco mais de pensamento estruturado sobre eles. Ademais, quero ampliar seu uso e vê-los não somente como ferramentas de sala de aula, mas também como uma importante contribuição na área que chamamos de gestão do conhecimento dentro das organizações do setor público. De fato, minha própria visão é a de que casos são meios tangíveis de se compartilhar conhecimento de maneira muito prática, bem “mão na massa”.

Como também quero evitar reinventar a roda, baseio-me na perícia de outros ao redor do mundo. Espero sinceramente que eu tenha reconhecido e creditado suas contribuições de forma suficiente e justa.

Andrew Graham

Parte 1

A metodologia de estudos de caso para ensino



Capítulo 1 - Por que estudos de caso?

Por que agora?

Professores que trabalham com casos costumam dizer: “Não há resposta certa para um caso.” O que é mais preciso dizer é: pode haver muitas respostas certas.

Robert Bruner

Vivemos em uma época de grande transição demográfica e tecnológica tanto no governo quanto no setor público em geral. Pessoas estão saindo. Novas pessoas, chegando. O redemoinho de dirigentes continua inabalável. Ao sair, eles deixam lacunas na memória organizacional e levam consigo experiências acumuladas. E o que dizer das experiências e lições que esses líderes poderiam oferecer a outros? Ficaram para trás. As pessoas se aposentaram ou seguiram em frente.

Mesmo com todos os avanços tecnológicos, estamos constantemente lidando com mais e mais informação dispersa. Ainda que bancos de dados mais descentralizados substituam os sistemas de arquivo em papel, a maioria dos governos perde memória institucional. Bancos de dados e arquivos digitais têm mérito próprio – são mais rápidos e abrangentes. Mas onde estão as histórias? Onde estão as nuances?

A riqueza da vida organizacional pública não está em suas bases de dados, mas sim nas pessoas, suas histórias e na forma como elas enfrentaram problemas, com maior ou menor êxito. O mesmo se aplica à riqueza do estudo das políticas públicas e da gestão. Nada acontece no vazio. O governo oferece um contexto repleto de complexidades, dramas e ambiguidades. Captar essa combinação de elementos é a vantagem dos estudos de caso, seja para o conhecimento da prática, seja para o estudo.

Embora muito tenha sido escrito sobre estudos de caso como ferramenta pedagógica, esta publicação busca ampliar o leque acerca da utilização desse instrumento na esfera da aprendizagem organizacional. Da mesma forma, ainda que existam muitos casos com aplicação acadêmica e empresarial no setor privado, o uso de casos na administração pública tem sido mais modesto. Ressalte-se que o livro não tem a intenção de menosprezar a existência de recursos como a série de estudos de caso do Instituto de Administração Pública do Canadá (Ipac) e da *Electronic Hallway*, nos Estados Unidos; e do programa de estudos de caso da Escola de Governo da Austrália e da Nova Zelândia (Anzsog). A ambição deste livro é ampliar a base de uso e aplicação dos casos.

Estudos de caso propiciam uma ferramenta rica para a apresentação de problemas na administração pública (sejam eles reais ou fictícios),

de tal forma que os usuários – estudantes, profissionais ou professores – podem auferir benefícios significativos. Os casos podem abranger, de modo singular, a gama de questões relacionadas a políticas públicas e gestão. De fato, o funcionamento do processo e a interação entre ideias relacionadas às políticas públicas, contexto, política e ambiente restritivo fornecem uma base ideal para os estudos de caso.

Como superar a síndrome do “Não aprendido aqui”

Tenho visto surgir nos meus últimos dez anos de cátedra, e nos anos anteriores como membro da administração pública, um entendimento crescente de que vale a pena aprender com os outros. Embora cada situação apresente características e desafios únicos, a experiência de um órgão, ministério ou governo pode subsidiar as decisões com as quais outros se defrontam. Também constatei que as pessoas aprendem melhor quando veem o contexto do que estão lendo e entendem o jogo interpessoal e as forças subjacentes que impulsionam uma organização em determinada direção. Há muito a ser aprendido com os outros, embora possamos resistir a essa forma de aprendizagem. Há um tipo de síndrome do “Não Aprendido Aqui”: acredita-se que simplesmente olhar ao redor e compartilhar experiências não basta para subsidiar a própria tomada de decisão, uma vez que “não foi aprendido aqui”. Esse tipo de arrogância incita muitas organizações públicas a adotar novamente a postura de inventar uma roda já criada por outros com grande habilidade.

Os casos podem assumir o lugar de formas de interação – conferências, debates informais e retiros para reflexão –, que parecem estar se desgastando devido a restrições orçamentárias e ao aumento geral no número de eventos organizacionais. Obviamente, os casos não podem substituir integralmente esses eventos, mas podem ajudar a evitar a perda da memória e preservar o compartilhamento de experiências. Para o aluno em uma aula de políticas públicas ou de gestão em uma faculdade de administração pública, os casos fornecem o contexto e as nuances que, apesar de muitas vezes constituírem um desafio para os que não têm experiência, refletem a realidade da administração pública de forma mais fiel do que o discurso puramente teórico.

Estudos de caso como uma investigação afirmativa

Os estudos de caso incentivam a investigação afirmativa, cujo objetivo é “conhecer os dados mais importantes e mapas causais embutidos no modelo de outra pessoa, e, a seguir, usar o *insight* adquirido a fim de moldar uma solução criativa para o conflito entre o modelo do outro e o seu próprio modelo”.

Roger Martin, *The Opposable Mind*, Harvard Business School Press, 2009, p.27

Hoje, há uma necessidade premente de que as organizações públicas transmitam suas experiências – sejam essas boas, ruins ou de qualquer outra natureza – à geração de novos líderes que está surgindo. O compartilhamento de *know-how* de forma menos estruturada, pelo que poderíamos chamar de osmose relacional, isto é, o simples fato de estar perto de pessoas com mais experiência, é prejudicado porque a proximidade vem sendo definida cada vez mais como uma mensagem de texto. E, naturalmente, as pessoas com prática e história consideráveis estão deixando o serviço público à medida que envelhecem e passam a fazer jus a uma merecida aposentadoria. Apenas uns poucos são corajosos suficientemente para iniciar uma nova carreira no ensino, por mais gratificante que seja. Entretanto, membros do nosso grupo que assim o fazem, logo aprendem que o compartilhamento informal de experiências que funciona tão bem na prática profissional não dá o mesmo resultado em sala de aula. Os estudos de caso fornecem um formato para comunicar experiências que combina *know-how* à teoria acadêmica e técnica pedagógica. Estudos de caso demonstram a aplicabilidade da teoria da administração pública. Eles levam a uma aplicação mais ampla da experiência, à derivação de lições aprendidas e ao potencial para a tomada de decisões.

Estudos de caso pelo mundo

Este livro ganhou vida como um guia desenvolvido para uma oficina sobre a metodologia de estudos de caso ministrada na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) do Brasil. Fui convidado a facilitar tal atividade sob o patrocínio da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (Cida) e da Escola Canadense do Serviço Público (CSPS) – parte de uma parceria mais ampla entre Brasil e Canadá para a transferência de metodologias de ensino emergentes. A área de estudos de caso havia sido identificada pela ENAP como uma das prioridades de seu planejamento estratégico. Após um seminário sobre pesquisa realizado na Universidade de Queen, em parceria com o Ipac, que explorou os usos potenciais dos casos, um esforço conjunto foi realizado para desenvolver tanto a oficina quanto o material correspondente.

A oficina foi um grande sucesso, pois proporcionou a uma série de técnicos e professores colaboradores da ENAP e de várias escolas de governo parceiras de todo o Brasil um novo conjunto de materiais sobre a metodologia, focado inteiramente no setor público. Esse processo revelou um forte desejo de encontrar ferramentas para unir a teoria à prática, sem prejuízo do valor de qualquer uma das duas. Além disso, havia o desejo de iniciar um processo de documentação da experiência da administração pública de modo que fosse útil para acadêmicos e profissionais. Subjacente a isso estava a crença emergente de que as

experiências reais dos atores na esfera pública precisam ser mais bem compartilhadas.

O setor público em todo o mundo está em constante mutação. Os governos e suas organizações tentam encontrar métodos inovadores para resolver problemas. Também estão buscando aprender com a experiência de seus pares em outros países, desenvolvidos ou em desenvolvimento. Nessa busca, não há melhor prática ou caminho único. Os desafios de política pública e de gestão são como um cubo de Rubik¹, e não um campo tridimensional. Observar como outros abordaram questões que repercutem no âmbito de suas próprias experiências é um exercício bastante valioso.

Por meio do trabalho com o Secretariado da Comunidade de Nações (*Commonwealth*) no desenvolvimento de estudos de caso sobre inovações na gestão financeira do setor público, aprendi lição valiosa: a transferência de conhecimentos é uma via de mão dupla. Os estudos de caso ajudam a transcender a visão tradicional de que países desenvolvidos têm muito a dar enquanto os demais, muito a receber. Por exemplo: pessoas no Reino Unido aprenderam sobre orçamento participativo com comunidades brasileiras.

Finalmente, os estudos de caso podem propiciar aprendizagem e desafios analíticos de diferentes épocas. Tem-se dito que ignoramos a história por nossa conta e risco e que, ao fazê-lo, estamos condenados a repeti-la. Por essa razão, o caso Lancem o Vasa (*Launch the Vasa*), baseado em evento que ocorreu há cerca de 400 anos, é apresentado na Parte 2 deste livro para ilustrar como unir o tempo. Vale destacar que o caso foi desenvolvido pela Agência Espacial Americana (Nasa), organização obviamente voltada para o futuro. A Nasa está comprometida com a aprendizagem e com a adoção de uma abordagem de caso com forte senso de estilo.

A perspectiva canadense: a série de estudos de caso do Ipac

Há um longo histórico de desenvolvimento de estudos de caso no Canadá. A série do Ipac, da qual sou o editor, existe há quase 40 anos. Conta com um acervo de mais de 160 casos e mais de 25 simulações utilizadas para o ensino acadêmico em escolas de administração pública em todo o país. Muitos desses casos, apesar de serem antigos, continuam relevantes para a administração pública. Lê-los permite lembrar, com humildade, que os princípios básicos da administração pública não mudaram – apenas foram renomeados ou reembalados.

Em resposta a um crescente interesse, o foco da série está mudando para a aprendizagem organizacional: a transferência de lições aprendidas, boas práticas, precauções sábias e experiências de uma organização ou

geração para outra. O Ipac também constatou que dispõe de fonte valiosa de ideias para essas organizações ou gerações, por meio de seus programas de prêmios e concursos de ensaios. O valor agregado aqui é que, além do reconhecimento de uma conquista para uma organização e da consequente publicidade, um estudo de caso é uma ferramenta real de transferência de conhecimentos que reforça o significado do prêmio, corroborando a sustentabilidade da excelência.

No Canadá, os governos estão usando cada vez mais estudos de caso na aprendizagem, bem como na documentação dos desafios significativos que têm enfrentado. Nas esferas federal e provincial, foram lançados projetos para desenvolvimento de estudos que abordam os objetivos de aprendizagem desses governos. Esse é um ponto de partida que requer previsão considerável em termos da documentação de casos que reflitam não apenas o lado positivo, mas também o lado negativo e polêmico. A evolução desses projetos provavelmente constituirá, por si só, um caso.

O futuro dos estudos de caso

As histórias nunca deixarão de acontecer – elas são o cerne da interação humana. O que está acontecendo, entretanto, é que elas estão sendo publicadas na internet, em redes sociais e em outros meios emergentes de comunicação. O mesmo acontece com os estudos de caso. Isso ocorre na medida em que fornecedores de estudos de caso do setor público, tais como o Ipac no Canadá e a *Electronic Hallway* nos Estados Unidos, transformam seus acervos de casos em acervos eletrônicos e, cada vez mais, fazem de seus serviços mais um portal do que um inventário.

A comunicação por meio de redes sociais é apenas outra forma de compartilhar histórias. As organizações estão começando a perceber que, com as salvaguardas adequadas, os meios de comunicação social podem ser uma forma poderosa para transmissão de ideias, lições aprendidas e dicas práticas. Um bom exemplo disso é o portal de conhecimentos do Ministério dos Recursos Naturais do Canadá (*Natural Resources of Canada*), uma plataforma de mídia social interna para o compartilhamento de experiências e ideias entre cientistas, analistas de política e pessoal de apoio administrativo do órgão. O portal promoveu novas formas de colaboração e permitiu o compartilhamento de informações inteiramente pelas redes.

Outro exemplo é o surgimento de novas páginas eletrônicas para o compartilhamento de estudos de caso em áreas específicas, como o casestudiesonline.com. Apesar de alcance restrito e voltado para comunicação social no setor privado, o *site* mostra a facilidade com a

qual os casos podem ser compartilhados, pesquisados e integrados a outras atividades empresariais.

A busca por um modelo

Muito se fala neste livro sobre como escrever um estudo de caso. Frequentemente as pessoas perguntam: “Onde está o modelo que devo seguir?” Na verdade, tais modelos vêm em variados formatos e estão disponíveis em muitas páginas na internet. Não sugiro modelo único, pois há muitas possibilidades. Há informações suficientes aqui para ajudar escritores ou organizações a criarem um modelo, caso considerem importante. Muitas organizações estabelecem modelos para poder apresentar seus estudos de caso em um formato comum. Os modelos determinam a extensão do caso e forçam o escritor a abordar determinadas questões.

A ética dos estudos de caso

Tanto escrever quanto ensinar casos exigem abordagem ética, que respeite a privacidade das pessoas envolvidas e assegure que as informações ou ideias retratadas sejam corretamente atribuídas. Não há um conjunto de normas éticas em vigor para estudos de caso. Não há qualquer obrigação, exceto aquela imposta pelas organizações que adotam e distribuem casos. Uma análise rápida revelará, no entanto, que a expressão “estudo de caso” é empregada de várias maneiras. Pode não ser antiético, mas o uso da expressão pode induzir a erros se uma empresa afirma que seus produtos foram validados por estudos de caso. Uma frase ou duas sobre um projeto bem executado pode ser bom para a publicidade, mas não constitui um verdadeiro estudo de caso. Entretanto, na ausência de restrições de uso, essas organizações são livres para empregar qualquer termo. Por sua conta e risco.

Para os casos tratados neste livro, há uma série de questões éticas que sugerem a adoção de práticas preventivas úteis em relação a:

- Pesquisa e coleta de informações.
- Identificação de atores.
- Atribuição e permissão.
- Processos de revisão e validação – equivalentes à revisão por pares.

Riscos éticos em estudos de caso

Aqueles que elaboram e utilizam estudos de caso constituem um grupo variado, que pode ser de natureza intersetorial (governamental, acadêmica, comercial, voluntária e sem fins lucrativos) e interdisciplinar (psicologia, sociologia, economia, política, marketing,

assistência social etc.). São internacionais e baseados em vários problemas. Qualquer tentativa para limitar os interesses desses grupos ou as ferramentas empregadas por eles seria um desperdício de tempo e uma restrição da criatividade. Muitos dos que produzem os casos já trabalham com base nos princípios éticos de sua profissão, como ocorre com os acadêmicos. Eles também são balizados pelas exigências dos órgãos governamentais no que se refere à privacidade e à proteção de informações pessoais e seguras.

Portanto, não é necessário criar princípios éticos novos. O que se faz necessário é ter em mente que os casos efetivamente impõem alguns desafios éticos especiais. Eles não precisam ser submetidos aos testes de revisão acadêmica e provavelmente não serão submetidos ao escrutínio nos tribunais. Estudos de caso são histórias por sua própria natureza, que usam informações seletivas – fictícias ou factuais – para a consecução de determinados fins de aprendizagem. Uma das vantagens dessa ferramenta em relação a relatórios formais, estudos ou avaliações, é o fato de que seu foco na solução de problemas e na transferência de conhecimentos lhes permite considerável flexibilidade. Mas tal vantagem também pode criar problemas.

Alguns dos riscos éticos inerentes aos estudos de caso são:

- Converter situações factuais em fictícias para os fins do caso, sem proteger a identidade dos atores.
- Confundir fato com ficção ou insinuar que a ficção é realidade.
- Atribuir citações falsas.
- Atribuir motivos indevidamente, especialmente em casos factuais.
- Criticar desnecessariamente o ator.
- Usar o caso para promover causas ou produtos, sem revelar financiamentos ou obrigações com essas causas ou esses produtos.
- Usar o caso para prejudicar a reputação de pessoas ou organizações.

Diretrizes para o uso ético de casos

Dada a variedade de fontes e formas de estudos de caso, é impossível listar todos os elementos do que seria uma abordagem ética. No entanto, certos princípios gerais se aplicam. A seguir, são sugeridas diretrizes a serem levadas em conta tanto na escrita quanto no ensino de casos.

Clareza em relação ao patrocínio. Se o caso é escrito com o patrocínio de uma organização ou empresa, a natureza do patrocínio e o grau de controle sobre o conteúdo devem ser declarados. O grau de controle ou de edição deve ser esclarecido antes do início da pesquisa.

Ética em pesquisa. Os entrevistados para um caso devem compreender a intenção da pesquisa. Todo esforço deve ser feito para que eles sejam antecipadamente informados acerca de perguntas ou

linhas de questionamento. Em alguns casos, é necessário documentar o consentimento formal.

Revisão ou controle de qualidade. Algum tipo de revisão por pares ou editorial que ofereça verificação de qualidade e uso é aconselhável, mas nem sempre prática.

Obrigações com os sujeitos envolvidos. A identidade dos sujeitos em casos factuais deve ser revelada de forma justa. Em casos fictícios baseados em situações da vida real, todo esforço deve ser feito para salvaguardar a identidade dos sujeitos. Os escritores de casos devem respeitar os sujeitos e evitar caracterizações provocativas e especulações sobre motivos.

Divulgação de uso. Todos os envolvidos na pesquisa devem estar cientes dos usos previstos dos casos (publicação, postagem, uso formal ou informal, restrito ou disponível abertamente etc.).

Clareza sobre as fontes. O autor deve afirmar se o caso é fictício, “ficcionalizado” ou factual.

Documentação de fontes. O uso de materiais primários e secundários deve ser documentado. Citações dos entrevistados precisam ser validadas, especialmente se houver atribuição pessoal. Os escritores de estudos de caso devem proteger suas anotações contra uso não autorizado.

Nota

¹ N.T.: O cubo de Rubik é popularmente conhecido no Brasil como cubo mágico, um quebra-cabeças em forma de cubo com lados de diferentes cores.

Capítulo 2 - Estudos de caso: definições, usos, recursos e potencial

*Cada caso é tão diferente quanto as pessoas para quem é aplicado.
Barnes, Christensen, e Hansen*

Os estudos de caso representam uma fonte valiosa de recursos de ensino e aprendizagem não apenas no ambiente tradicional de ensino, como também para fins de aprendizagem organizacional ou transferência de conhecimento. Embora o uso da metodologia na administração pública seja limitado, ela está crescendo e se tornando cada vez mais relevante. Uma boa razão para isso é que os estudos de caso são concebidos para ressaltar detalhes a partir dos múltiplos pontos de vista daqueles envolvidos em uma situação. Tanto para o ensino quanto para o entendimento de questões públicas multifacetadas, a complexidade se aproxima mais da realidade de uma situação do que descrições lineares ou unidimensionais de questões de políticas públicas e do serviço público.

Este capítulo tem quatro propósitos:

1. Avaliar o estado relativo dos estudos de caso da administração pública.
2. Propor uma definição preliminar e uma tipologia de estudos de caso.
3. Descrever diversos usos de estudos de caso para os fins da administração pública¹.
4. Sugerir temas atuais para o desenvolvimento de novos estudos de caso.

Examinando a situação atual

Elaborado com a cooperação de professores e profissionais do Canadá e de diversas partes do mundo, este capítulo de certa forma constitui uma exploração da situação atual do uso de estudos de caso. Sua finalidade é estimular discussões mais amplas sobre como os estudos de caso podem promover boas práticas de ensino e uma aprendizagem organizacional eficaz aproveitando a experiência dos outros. É notório o aumento do interesse no uso dessa metodologia para diversas formas de aprendizagem. O fenômeno deve-se a razões acadêmicas e práticas, que refletem algumas tendências que emergem dessa exploração:

- Forte desejo de aliar a aprendizagem teórica à aplicação prática².
- O aumento observado no número de cursos e programas de políticas públicas e de administração pública no Canadá.
- Mudanças demográficas no serviço público.
- Crescente reconhecimento de que os desafios enfrentados por uma organização são muito semelhantes aos enfrentados por outras.
- A crescente natureza global do compartilhamento do conhecimento.

Essas tendências apontam a relevância cada vez maior dos estudos de caso. O crescente número de cursos e programas acadêmicos de políticas públicas e de administração pública amplia a variedade das metodologias de ensino utilizadas, inclusive com maior aplicação de estudos de caso. A proximidade da aposentadoria para uma geração de líderes em muitas áreas do setor público torna desejável e, em alguns casos, necessário, encontrar formas de transferir experiências e conhecimentos para a próxima geração. Estudos de caso oferecem um meio estruturado para compartilhar experiências. Da mesma forma, organizações podem aprender com as ações de outras. Embora as abordagens possam não ser exatamente iguais, lições podem ser aprendidas a partir de acertos e erros na consecução de metas de desempenho. Com o compartilhamento de conhecimentos cada vez mais global, há um campo promissor para a troca de experiências por meio de estudos de caso.

Apesar do potencial dos estudos de caso como ferramenta de aprendizagem e compartilhamento de conhecimentos, há pouca aplicação sistemática deles nas organizações governamentais. Estudos de caso são usados esporadicamente – ou não são usados de maneira alguma – em programas formais de capacitação mantidos por governos e outras instituições de ensino. Mesmo em um momento em que os governos estão perdendo profissionais com vasto conhecimento e experiência, compartilhar e disseminar casos não tem sido prioridade. Por quê? Há uma generalizada falta de compreensão de como escrever e ensinar com casos. Ademais, existem poucos casos sobre questões relacionadas a políticas públicas. Alguns estudos têm sido publicados na internet, dos quais uma parte é citada no fim deste capítulo e no inventário, ao fim do livro. Mas a maioria enfoca questões gerenciais e de participação cidadã, ou respostas a situações de emergência ou de crise. Casos sobre políticas públicas e formulação de políticas são mais escassos. Além do mais, páginas na internet são uma forma passiva de disseminação. Por isso, necessita-se de metodologias para usar estudos de caso no ensino e aprendizagem no setor público.

Definição preliminar de estudo de caso

Antes de elencar formas de usar estudos de caso, é preciso fazer uma definição preliminar. Estudos de caso podem ser usados para muitos fins, mas tendem a ter alguns elementos em comum:

- Um item curioso.
- Documentação de questões reais ou fictícias.
- Foco em um problema ou desafio, seja para superá-lo ou para documentar os esforços feitos para suplantá-lo.
- Forte enfoque no contexto e em circunstâncias mitigadoras.
- Potencial para transferência de conhecimentos, entendimentos ou habilidades para estudantes, profissionais ou pesquisadores.

O mesmo estudo de caso pode ser usado de muitas maneiras: no ensino, na aprendizagem, na identificação de uma prática proeminente, na documentação de lições aprendidas ou na apresentação de dicas práticas.

Um estudo de caso consiste na triangulação de pessoas, eventos e circunstâncias. Ele apresenta um problema relacionado a políticas públicas ou à administração pública em forma de história, acompanhada por informações contextuais e de fundo. Permite aos usuários chegar a conclusões sobre a teoria do setor público, melhorar potencialmente práticas existentes, considerar e avaliar cursos alternativos de ação, bem como aumentar a compreensão sobre as circunstâncias nas quais as decisões são tomadas. Contudo, um caso é mais do que isso. Ele é também uma forma estruturada para compartilhar experiências, revelar desafios e oportunidades, com os quais uma organização se depara e comunicar lições aprendidas e práticas pioneiras que podem auxiliar outros em situações similares.

Para atingir essa finalidade, muitos estudos de caso, principalmente os usados para ensino, não são elaborados para dar conta de todos os fatos. Na maioria das vezes, eles não contam toda a história. Em vez de apresentar uma versão definitiva, eles desafiam o usuário a acrescentar a própria interpretação, a partir de um campo incompleto de conhecimento. Estudos de caso apresentam um cenário para aprendizagem que espelha a vida real, na qual decisões são tomadas e conclusões feitas com base em informações parciais, inclinações

ideológicas e premissas sobre o que se sabe ou não. Isso força os usuários de estudos de caso a assumirem pressupostos sobre o pensamento implícito ou os antecedentes de um episódio, da mesma maneira que fazem quando se defrontam com informações imperfeitas na vida real. Também os obriga a enfrentar ou lidar com as ambiguidades de uma situação. Em geral, é no processo de esclarecimento que a melhor aprendizagem ocorre.

Desenvolvendo uma tipologia para os estudos de caso

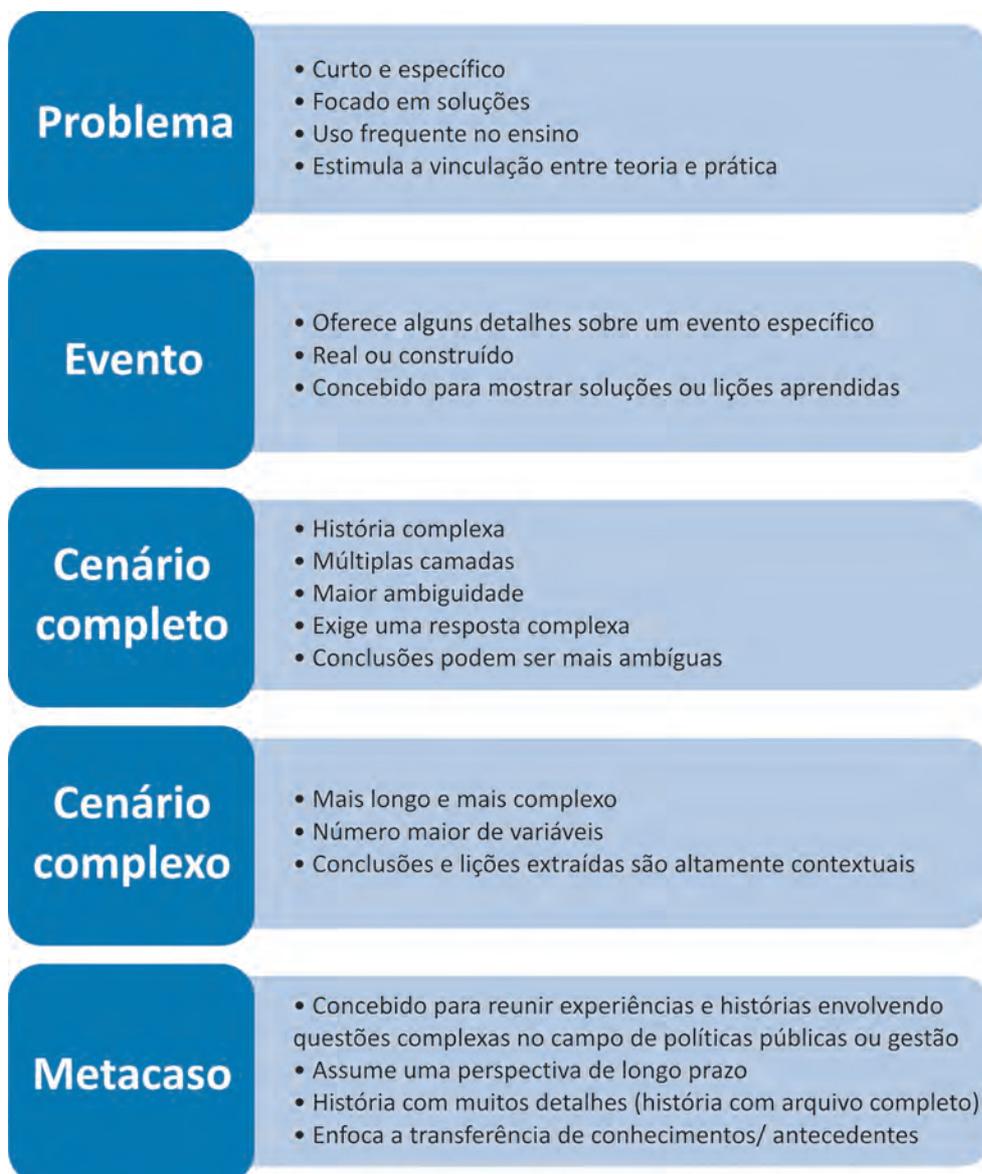


Figura 2.1 Uma tipologia para estudos de caso

Ao desenvolver uma perspectiva em relação à metodologia de estudos de caso é importante reconhecer sua diversidade e

complexidade. Eles podem assumir diversas formas e níveis de complexidade, assim como variar de um simples parágrafo a um texto com 100 páginas. No entanto, oferecem uma boa oportunidade para se promover o melhor entendimento de uma teoria. Auxiliam no compartilhamento e compreensão da experiência de outras pessoas, de modo a permitir que essa interação seja traduzida para um contexto diferente e que se possa desenvolver um conjunto de conhecimentos sobre uma questão, permitindo avançar nas análises teóricas e práticas.

A tipologia apresentada na Figura 2.1 nos ajuda a visualizar a ampla gama de materiais e formatos que os estudos de caso podem assumir para profissionais, professores, estudantes e pesquisadores.

Quem usa os estudos de caso e por quê?

Para os estudantes de administração pública, o uso de casos representa a oportunidade de aplicar teoria à prática, aprimorar habilidades analíticas, trabalhar em equipe e comunicar soluções potenciais para problemas do setor público. Os pesquisadores acreditam que os casos permitem a investigação e organização de informações relacionadas a uma questão específica da administração pública ou a um problema referente a políticas públicas, unindo dados empíricos a fatores contextuais que afetam a relevância e o impacto das informações. Já para os profissionais, um estudo de caso permite a transferência de conhecimentos dentro de uma organização ou entre instituições do setor público (ver Figura 2.2). Um estudo de caso documenta a experiência de uma organização na superação de desafios específicos, de maneira que profissionais possam ver os fatos e o contexto associado a práticas, e como estas funcionaram.



Figura 2.2 Usuários e usos dos estudos de caso

Os diferentes usos da metodologia de estudos de caso

O Quadro 2.1 descreve resumidamente as três funções essenciais que os estudos de caso podem desempenhar. Como não existem fronteiras absolutas entres essas funções, os casos podem desempenhar várias delas.

Quadro 2.1 Algumas características dos diferentes usos dos estudos de caso

	Ensino	Aprendizagem organizacional	Pesquisa
Fonte de informação	Fato ou ficção	Factual, com ênfase no contexto	Múltiplas fontes de informação baseadas em investigação empírica
Objetivos de aprendizagem	Objetivos específicos de aprendizagem (em geral vinculados à teoria)	Transferência de conhecimentos, <i>know-how</i> , práticas e experiência	Fornecer resultados de pesquisa
Formatos	Ampla gama de formatos para se adequar a uma situação de ensino	Documentação de práticas e lições aprendidas	Mais longa, com mais detalhamento dos achados relevantes
Abordagem geral	Extrair lições relevantes para fins de ensino	Foco nas lições aprendidas e no entendimento dos fatos e do contexto	Desenhada para comprovar ou rejeitar premissas iniciais
Benefícios individuais	Desenvolve habilidades, análise de trabalho em grupo, de comunicação, de resolução de problemas etc.	Compartilhamento de práticas, documentação de resultados, prevenção de erros futuros	Transmitir objetivos de pesquisas em forma de narrativa
Características específicas	Teoria e prática combinadas	Forte na produção e transferência de <i>know-how</i> e de o que não se deve fazer	Triangulação entre teoria, indivíduo e contexto

Ensino. Estudos de caso podem ser usados em sala de aula para criar situações reais ou simuladas, em que os estudantes aplicam teorias, instrumentos de análise e de solução de problemas, seja para resolver uma dificuldade ou chegar a uma conclusão conjunta, com fins de aprendizagem. Esse talvez seja o uso mais comumente considerado para os casos.

Aprendizagem organizacional. Utilizados por organizações para compartilhar experiências em variados desafios, resumir práticas de vanguarda e apontar vulnerabilidades e erros, os estudos de caso são formas dinâmicas de avaliar as práticas existentes. Esse uso é um pouco menos formal que as avaliações de programas e mais próximo do compartilhamento de práticas.

Pesquisa. Para fins de pesquisa, os estudos de casos são empregados para documentar um acontecimento, uma série de acontecimentos ou uma questão de políticas públicas. Tanto os fatos e quanto os contextos nos quais a questão emergiu são descritos. O propósito é desenvolver, por meio da abordagem de casos, os antecedentes e as razões que levaram aos eventos ocorridos.

Estudos de caso para fins de pesquisa

Os próximos capítulos focam, amplamente, nos usos de estudos de caso para o ensino e a aprendizagem organizacional. Este livro não discutirá detalhadamente o uso de casos em pesquisas, devido à especialização do tema, que envolve um conjunto próprio de questões. Mas tal assunto merece alguns comentários.

As pesquisas com estudos de caso são excelente instrumento para propiciar ao leitor o entendimento de questões complexas. Elas podem ampliar uma experiência ou conferir mais robustez ao que se sabe com base em pesquisas anteriores. Esses estudos enfatizam uma análise contextual detalhada de um número limitado de eventos ou condições e as relações entre eles. Os pesquisadores têm usado o método das pesquisas com casos há muitos anos em diversas disciplinas. Os cientistas sociais, particularmente, utilizam muito tal método de pesquisa qualitativa para examinar situações contemporâneas da vida real e originar uma base para a aplicação de ideias e a extensão de métodos. O pesquisador Robert K. Yin (1984) define a metodologia das pesquisas com estudos de caso como uma investigação empírica que se vale de múltiplas fontes de provas para investigar um fenômeno contemporâneo em seu contexto na vida real, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes.

Os críticos da metodologia acreditam que o estudo de um número reduzido de situações não é capaz de estabelecer uma base sobre a qual se possa determinar a confiabilidade ou a generalização dos resultados. Podem ser prontamente considerados como apenas ilustrativos. Outros acreditam que a intensa exposição ao estudo de um caso provoca um

enviesamento dos resultados da pesquisa. Alguns afirmam que as pesquisas com estudos de caso são úteis somente como ferramenta exploratória, na qual conclusões definitivas não podem ser alcançadas.

Estudos de caso são, de fato, menos rigorosos do que outros métodos de pesquisa. Frequentemente são direcionados por perspectivas narrativas e qualitativas, sem ênfase na pesquisa quantitativa. Ao conduzir e escrever casos, os pesquisadores devem ser sistemáticos na coleta de dados e realizar procedimentos para assegurar a validade e confiabilidade do estudo. Pesquisadores continuam a usar o método com sucesso, de forma cuidadosamente planejada e desenhada, em estudos de situações, questões e problemas da vida real. Relatórios sobre estudos de caso realizados no contexto de diversas disciplinas podem ser facilmente encontrados na literatura.

Fontes de estudos de caso na administração pública

Há uma diversidade de meios usados para apresentar estudos de caso. Eles tendem a se enquadrar, principalmente, nas seguintes categorias:

- Textos com estudos de caso.
- Portais na internet.
- *Sites* especializados, em geral mantidos por organizações do setor público.

Há poucos *sites* exclusivamente focados em estudos de caso da administração pública. No entanto, há endereços dessa natureza, e uma busca em seus inventários pode ser útil e revelar casos aplicáveis. Uma busca genérica revelou alguns dos *sites* mais importantes, listados a seguir. Para uma listagem mais ampla, veja o *Inventário de sites com estudos de caso sobre administração pública* ao final desta publicação.

Internacionais

Escola de Governo da Austrália e da Nova Zelândia (Anzsog)

<http://www.casestudies.anzsog.edu.au/>

Esforço conjunto dos governos da Austrália e da Nova Zelândia. Seu objetivo principal é promover a criação e o uso de estudos de caso sobre administração pública. O acesso é controlado.

European Case Clearing House

<http://www.ecchatbabson.org/>

Talvez seja um dos repositórios mais extensos de estudos de caso no mundo. Contudo, seu foco é no setor privado e não no público. Ainda

assim, há muitos casos bons para uso no governo ou sobre o governo. A página é comercial e os casos precisam ser comprados.

Estudos de caso da rede de administração pública das Nações Unidas (Unpan)

http://www.unpan.org/dpepa_worldpareport.asp

Os estudos de caso proliferam dentro dos relatórios setoriais. Esse *site* não possui um inventário específico de estudos de caso, mas vale a pena pesquisá-lo para buscar materiais práticos sobre o setor público que possam ser usados em casos.

Estados Unidos

The Electronic Hallway

<http://hallway.evans.washington.edu/>

É um consórcio de parceiros universitários dos Estados Unidos, com alguns parceiros internacionais e apoio de fundações. Contém vários casos do setor público de excepcional qualidade e profundidade. Notas pedagógicas são robustas e úteis. É direcionado a professores, mas também pode ser útil a organizações que queiram aprender com a experiência dos outros, pois alguns casos estão concentrados em situações cotidianas e, muitas vezes, são bastante focados. É necessária filiação e, recentemente, foram implementadas taxas de acesso.

Programa de estudos de caso da *Kennedy School*, Universidade de Harvard

<http://www.ksgcase.harvard.edu/>

É um programa acadêmico bastante conhecido e de alto nível com materiais de estudos de caso. Funciona em bases comerciais. As notas pedagógicas são de grande qualidade.

Maxwell School*, Universidade de Syracuse - *Collaborative Governance Initiative (CGI)

<http://www.maxwell.syr.edu/parc/eparc>

Apoia o trabalho da Maxwell sobre conflito e colaboração. Constitui bom exemplo de pequeno (e bem escolhido) número de casos focados na resolução de conflitos. Os estudos disponibilizados foram os vencedores de uma competição anual patrocinada pela E-Parcc, vinculada ao *Program for the Advancement of Research on Conflict and Collaboration (Parcc)*. Este exemplo é apenas um dos muitos disponíveis em organizações especializadas em todo o mundo.

Programa de estudos de caso *Pew* da *Georgetown School of Foreign Service*

<http://www12.georgetown.edu/sfs/ecase/>

Mais uma área temática específica na qual casos são utilizados para apoiar o desenvolvimento acadêmico.

Escritório Geral de Controle dos Estados Unidos

<http://www.gao.gov/bestpractices/>

O Escritório Geral de Controle dos Estados Unidos (*Government Accountability Office*) produz diversos relatórios sobre o desempenho do governo e sobre questões de responsabilização. Seus relatórios de melhores práticas são uma tentativa de disseminar informações sobre práticas organizacionais que possam ser aplicadas fora da organização promotora. São casos pequenos e servem melhor ao objetivo de compartilhar conhecimentos do que ao ensino.

Além das fontes mencionadas acima, alguns bancos de dados com estudos de caso estão disponíveis em áreas temáticas especializadas. Um exemplo é o *Trade & Environment Database* (TED). Seu acervo é descrito como uma coleção de casos que inicialmente só enfocavam assuntos ambientais e não as consequências econômicas de outras opções no campo das políticas sociais, como questões culturais, direitos e outros. Cerca de 700 estudos de caso do banco de dados TED podem ser encontrados no endereço <http://www1.american.edu/TED/ted.htm>.

Canadá

Programa de estudos de caso do Instituto de Administração Pública do Canadá (Ipac)

http://www.ipac.ca/Case_StudiesProgram

É o principal *site* canadense sobre ensino com casos. O inventário tem mais de 200 casos, alguns com notas pedagógicas. O Ipac também está desenvolvendo uma série de casos sobre desenvolvimento internacional, disponível em <http://www.democraticdevelopment.ca>. Estudos de caso sobre aprendizagem organizacional também estão em produção.

Programa de estudos de caso da Ivey School of Business, Universidade de Western Ontario

<http://www.iveycases.com>

O programa da *Ivey School* é reconhecido como a iniciativa mais organizada e influente do Canadá em estudos de caso. Seu foco está em casos empresariais. No entanto, também oferece cursos de alta qualidade sobre como escrever e ensinar casos.

Alguns sites do governo federal canadense

O governo federal canadense não mantém uma fonte coletiva de estudos de caso para compartilhar conhecimentos, experiências e

oportunidades de aprendizagem. Porém, há um número reduzido de *sites* de estudos de caso disponíveis. Eles tendem a apresentar algumas características comuns:

- Cada site é extremamente especializado.
- Cada site tem número reduzido de casos.
- Muitos dos casos são bastante curtos, com pouca documentação e sem elementos suficientes para uma análise crítica ou para a transferência de lições aprendidas.
- Eles são independentes, geralmente resultantes da iniciativa de um órgão ou programa, mas não vinculados ou acessíveis por meio de um portal comum.
- Eles representam os esforços genuínos de um determinado órgão para contar sua história ou disponibilizar informações representativas de estudos de caso, o que é louvável.

De modo geral, o governo federal canadense não adota abordagem sistemática para usar estudos de caso como instrumento para transferir conhecimentos e experiências. Algumas exceções foram listadas abaixo. Embora um levantamento de estudos de caso reúna muitas unidades, a realidade é que eles ocorrem em um número reduzido de órgãos e, muitas vezes, são curtos, extremamente descritivos e não indicam materiais adicionais nos quais mais informações possam ser encontradas. Isto é, como ocorre em muitas empresas do setor privado, o uso do termo 'estudo de caso' beira a publicidade e não oferece substância concreta.

A seguir, algumas fontes de estudos de caso do governo federal canadense.

Escola Canadense do Serviço Público (CSPS)

<http://www.cspc-efpc.gc.ca/>

Uma busca por estudos de caso no site da CSPS não revela nenhum local ou fonte de materiais. Alguns casos são listados, mas o acesso a eles é controlado. Deve-se observar que a CSPS tem um grande inventário de casos, criado nas décadas de 1980 e 1990 para os fins didáticos, herdado de seu predecessor, o *Canadian Centre for Management Development* (CCMD). O inventário, embora desatualizado, é uma rica fonte de materiais didáticos usados em sala de aula que geralmente envolvem situações fictícias relevantes para gestores do governo federal. O inventário ainda está disponível por meio do Ipac, que mantém um acordo com o governo canadense para vender esses estudos de caso.

Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (Cida)

<http://www.acdi-cida.gc.ca>

Disponibiliza estudos de casos sobre meio ambiente.

***Export Development Canada* (Agência de Crédito para Exportações do Canadá)**

http://www.edc.ca/english/student_casestudies.htm

Programa para alunos em estudos de caso sobre negócios internacionais.

***Natural Resources Canada* (Ministério dos Recursos Naturais do Canadá)**

http://canmetenergy-canmetenergie.nrcan-rncan.gc.ca/eng/buildings_communities/communities/publications.html

Estudos de caso sobre eficiência energética em construções e comunidades. Fornece dados abrangentes sobre a maioria dos municípios canadenses, indicando insumos e produção de energia.

***Public Health Agency of Canada* (Agência de Saúde Pública do Canadá - Phac)**

<http://www.phac-aspc.gc.ca/alw-vat/studies-etudes/canadian-eng.php>

A Phac oferece diversos tipos de estudos de caso relacionados ao bem-estar no ambiente de trabalho.

The Innovation Journal

<http://www.innovation.cc/case-studies.htm>

Embora não seja um órgão governamental, o *Journal* disponibiliza alguns estudos de casos sobre inovações no governo federal.

***Transport Canada* (Ministério dos Transportes do Canadá)**

<http://www.tc.gc.ca/programs/environment/utsp/casestudylibrary.htm>

The Urban Program's Case Library oferece informações sobre como comunidades canadenses implementam iniciativas sustentáveis de transporte urbano. O *site* disponibiliza mais de 60 estudos de caso que incluem resultados de projetos, custos, contextos políticos etc. O *Transport Canada* é uma importante fonte de casos do governo federal.

Há uma ampla gama de *sites* especializados disponíveis. Mais de 75 deles estão listados somente no portal do Ipac. Uma importante fonte emergente, vinculada ao portal de estudos de caso do Ipac, será o "Portal de políticas públicas", acessível em www.ppgportal.ca. Mas, atualmente ele não é exclusivamente para casos.

O que precisa ser desenvolvido?

Uma análise dos inventários de bases mais amplas, atualmente disponíveis em alguns *sites* de estudos de casos, indica que muitos temas foram abordados. Os casos citam desde desafios complexos relacionados

a políticas públicas a questões gerenciais de natureza específica. Fica claro que, uma vez compreendidos os objetivos de aprendizagem, um caso geralmente pode ter utilidade em variadas circunstâncias. Contudo, alguns desafios ainda existem no que já está disponível.

O desafio da aplicabilidade. Embora estudos de caso documentem situações reais ou fictícias, eventualmente é difícil para alguns usuários aplicá-los às suas circunstâncias, principalmente nas quais as estruturas jurídicas e culturais são muito diferentes. Muitos estudos de caso, por exemplo, dos Estados Unidos envolvem ambientes federais, estaduais ou municipais totalmente diferentes dos países de sistemas parlamentares da comunidade britânica – sistema *Westminster*.

O desafio da atualidade. Os estudos de caso envelhecem e as circunstâncias mudam. Embora a essência do caso possa ser boa, sua linguagem pode ser arcaica; ele pode ser insensível a mudanças nos papéis de gênero e, particularmente, a mudanças tecnológicas. Por exemplo, estudos de caso que envolvem trocas de informações na era *pré-smartphones* têm visão antiquada, quase bucólica, da velocidade dos fluxos de informações.

O desafio da adaptabilidade. Estudos de caso que afirmam apresentar as melhores práticas não reconhecem que uma prática bem-sucedida em uma situação pode ser a receita para um desastre em outra. Os melhores exemplos disso talvez sejam os esforços para se aplicar estudos de caso do setor privado a situações do setor público.

O desafio de não ter sido inventado aqui. Em termos de aprendizagem organizacional e da transferência de conhecimentos, esse talvez seja o maior desafio. Os estudos de caso devem ter a capacidade de serem relevantes em diversas situações ou adaptáveis às circunstâncias. Por exemplo, um caso que produza um comentário do tipo “isso nunca aconteceria aqui” não passaria no teste da relevância.

Portanto, algumas das características de bons estudos de caso para a aprendizagem organizacional seriam as seguintes:

- Relevância para o ambiente geral da administração pública.
- Transferibilidade da experiência.
- Equilíbrio entre os aspectos positivos e negativos do caso.
- Enfoque em lições aprendidas e na sua aplicabilidade.
- Enfoque na solução de problemas presentes no ambiente real.

Alguns temas identificados em consultas informais como adequados para o desenvolvimento de estudos de caso seriam os seguintes:

- Casos complexos relacionados a políticas envolvendo múltiplos *stakeholders* e muitos órgãos governamentais.

- Gestão horizontal em geral.
- Contratos pertinentes às subáreas: planejamento, proteção e conflitos, aquisições de tecnologia da informação (TI) e modernização de sistemas de aquisição.
- Execução de políticas públicas e envolvimento do público.
- Medição do desempenho.
- Gestão de crises e emergências.
- Planejamento emergencial.
- Gestão de riscos.
- Gestão de recursos humanos.
- Implementação.
- Gestão financeira.
- Gestão de grandes projetos.
- Realocação de recursos.
- Grandes iniciativas em políticas públicas: contando a história.

A lista acima não é exaustiva. Também não foi necessariamente produzida em alguma ordem esperada ou científica. Ela se baseou em uma pesquisa de questões relevantes para o governo federal atualmente e em temas importantes em voga, bem como em consultas com servidores públicos.

Notas

¹ O termo administração pública é amplo, envolve tanto as políticas públicas quanto a gestão do setor público, além de alguns aspectos de atividades realizadas pelo setor privado sem fins lucrativos, na medida em que surte efeitos no setor público.

² Veja *The labour market experience of recent graduates from masters programs in public administration* de Luis Caceres e Saul Schwartz, *School of Public Policy and Administration, Carleton University*, julho de 2008, disponíveis no endereço www.cappa.ca.

Capítulo 3 - Como ensinar com estudos de caso

Um bom estudo de caso é o veículo por meio do qual uma parte da realidade é trazida para a sala de aula.

Paul R. Lawrence

A metodologia de estudos de caso é uma excelente maneira de trazer uma abordagem holística e interativa para o ensino e a aprendizagem (FEAGIN, ORUM E SJOBERG, 1991). Sua principal vantagem é adotar uma abordagem orientada para perguntas e não baseada em soluções. Um caso apresenta a pergunta em contexto específico que frequentemente envolve conflito ou a necessidade de reconciliar ou equilibrar muitas variáveis. Essa complexidade exige nível significativamente maior de entendimento por parte dos estudantes, que precisam identificar os principais desafios e as questões teóricas do caso antes de formular soluções ou abordagens apropriadas. Em outras palavras, permite ao aluno participar de simulações dos processos decisórios da vida real da administração pública e das políticas públicas.

Estudos de caso são formas de ensino estabelecidas em algumas disciplinas, especialmente no direito, na medicina e na administração de empresas. Entretanto, nas políticas públicas e na administração pública, o ensino com casos não é tão difundido quanto a sua efetividade poderia sugerir. Isso ocorre por duas razões. Primeiro, muitos daqueles que ensinam foram formados com métodos tradicionais – aulas expositivas, palestras, seminários, problemas e exames. Esse cenário se modifica à medida que mais professores ganham experiência no uso de casos. Segundo, por ser desconhecida, a metodologia de estudos de caso exige que professores e facilitadores adquiram novas habilidades e atitudes em relação ao ensino, processo que exige tempo e oportunidade, não disponíveis a muitos.

Ainda assim, a aplicabilidade mais ampla do ensino com casos, especialmente na administração pública, começa a se consolidar por várias razões, entre as quais:

- O aumento da oferta de casos sobre administração pública, ainda que lento em relação a outras áreas acadêmicas.
- Estudos de caso são considerados ferramenta útil ao rol de metodologias de ensino.

- Envolve de forma inerente os estudantes como participantes ativos no processo de aprendizagem.
- Para aqueles que já estão na administração pública, o uso de casos permite recorrer às suas experiências para enriquecer o debate.
- A metodologia é útil para transmitir conhecimentos entre organizações e gerações.

Por que os estudos de casos vêm se tornando cada vez mais importantes no ensino da administração pública

“Há uma necessidade, neste mundo tecnológico em rápida expansão, de que os educadores continuem a desacelerar o processo e a examinar os fatores humanos, sociais, éticos e políticos na concepção e implementação de sistemas complexos”. Michael Manning, *International Journal of Case Method Research & Application*, 2005.

Este livro considera que a metodologia de estudos de caso constitui ferramenta útil e poderosa na aprendizagem acadêmica e profissional, mas não é a única existente. Como Heitzman (2008, p. 1) afirma, “essa abordagem de ensino, embora com potencial para servir como panaceia, não faz mágica em sala de aula, salvo se empregada com execução e planejamento cuidadosos”. Algumas instituições acadêmicas a adotaram como a principal forma de ensino. Isso pode ser bastante restritivo e inadequado, pois a aprendizagem ocorre em muitos níveis e de diversas formas. Resultados exitosos só podem ser alcançados mediante a adoção de diferentes metodologias, garantindo, assim, que todos os estudantes encontrem a forma de aprendizagem que mais lhes convenha. Além disso, alguns temas simplesmente exigem o uso de meios tradicionais para a transmissão das informações.

O que o caso faz é dar vida à teoria – e teoria à vida. As formas tradicionais de ensino baseiam-se em aulas expositivas. Pressupõe-se que o conhecimento seja de propriedade única do professor e, por meio de exposições, segue uma só direção: do professor para o estudante. A metodologia de estudos de caso assume que tanto o professor quanto o aluno contribuem para o processo de aprendizagem. Embora o professor esteja mais familiarizado com o material de um caso que os estudantes, seu conhecimento não é tido como definitivo, pois os participantes trazem *insights* e novas perspectivas sobre as questões abordadas.

Como preparar os alunos para o uso de casos

Os estudos de caso exigem que os alunos aprendam de uma maneira que talvez não lhe seja familiar. Em vez de receber passivamente

informações, os estudantes tornam-se participantes ativos no processo de aprendizagem. Às vezes, terão de trabalhar com outras pessoas, o que pode ser um desafio para os alunos que preferem o estudo independente (estudos de caso também envolvem trabalhos individuais). Além do mais, não há uma resposta certa na maioria dos casos, algo que alguns participantes consideram desconfortável. Devido à ambiguidade inerente aos casos, os estudantes serão chamados a tomar decisões baseadas em informações incompletas. Por todas essas razões, a primeira tarefa do professor é explicar o que é a metodologia e como o aprendizado ocorre.

Conforme ilustrado na Figura 3.1, a metodologia de estudos de caso envolve nova relação entre professor e estudante. Nela, o estudante é desafiado a assumir a condução analítica e decisória. A teoria e o entendimento provêm da resolução de problemas ou da análise de diversas medidas a serem tomadas, e não o contrário. Tanto o professor quanto os estudantes assumem a responsabilidade pela aprendizagem: os conhecimentos e as ideias são passados do professor para o estudante, do estudante para o professor e de um estudante para outro. O professor se torna o guia do processo e não a fonte da solução. Para alguns, isso constitui um desafio. Para qualquer pessoa que trabalha com a metodologia, envolve mudança de abordagem.

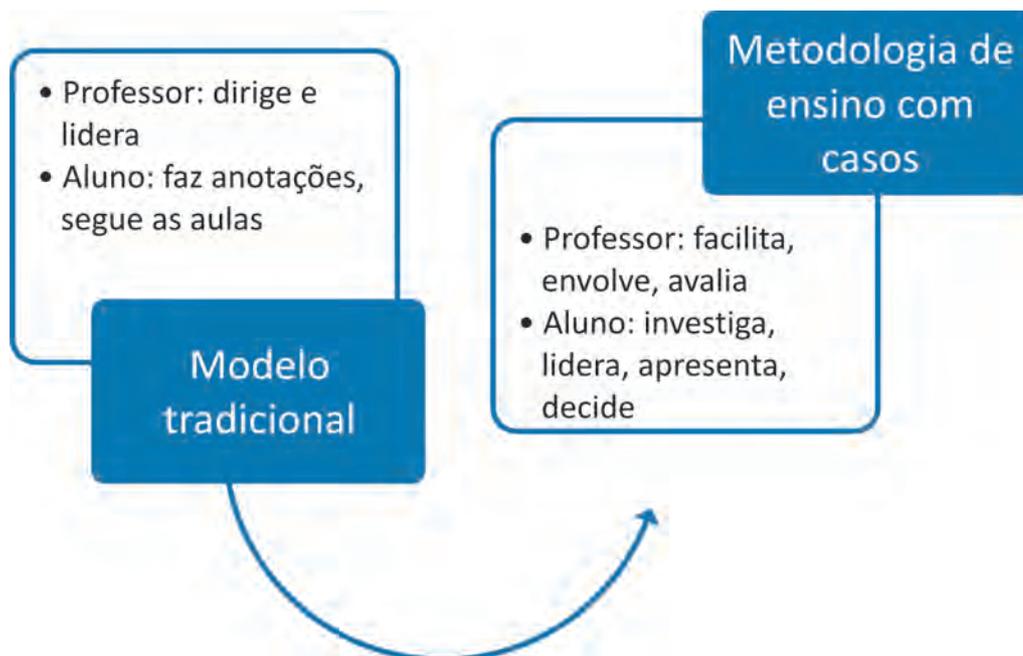


Figura 3.1 Relação professor e aluno no uso de casos: do passivo para o ativo

Na metodologia de estudos de caso, a atenção não está centrada no professor à frente da aula. Os estudantes são o centro da atenção. O professor é o facilitador, compartilhando o controle do processo de aprendizagem com os participantes da turma, mas sem abrir mão dele. O dever do professor é despertar o interesse dos alunos, estimular a participação ativa entre eles e incentivá-los a contribuir com ideias, análises e conclusões. O dever do estudante é aceitar a responsabilidade por sua própria aprendizagem, bem como elaborar, contribuir, arriscar-se e expressar suas próprias ideias. Em outras palavras, a presença dos estudantes em sala de aula faz diferença no que está sendo aprendido.

Tanto para professores quanto para estudantes, a metodologia significa “mais trabalho e mais diversão”. Há ganho de habilidades no processo de argumentação, em lidar com afirmações ou perguntas inesperadas, assim como na experimentação de ideias e soluções. A preparação para a discussão em sala de aula envolve abertura e vontade de escutar, respeitar e aprender com os outros. Não é algo totalmente planejado; ao contrário, é uma experiência fluida e pode surpreender. Não há duas discussões iguais sobre o mesmo caso porque os participantes não são os mesmos. A princípio, essa abordagem pode ser desconcertante tanto para professores quanto para estudantes, pois pode parecer que a discussão está fora de controle. No entanto, após as expectativas serem ajustadas às premissas subjacentes ao ensino de casos, os debates se tornam estimulantes e gratificantes.

A discussão de estudos de caso é, portanto, uma situação de aprendizagem. Nas palavras de um experiente professor da área, a discussão de um caso é “uma preocupação criativa de mentes criativas”. O objetivo é desenvolver a competência e a confiança do aluno no pensamento crítico e analítico e nas habilidades de argumentação e persuasão. O professor mostra o caminho e motiva os estudantes a seguirem em frente, geralmente partindo de fatos e detalhes específicos para ideias e conclusões gerais. O planejamento e a organização da discussão são essenciais para garantir a eficácia do ensino de casos.

Introduzindo estudantes na aprendizagem baseada em casos

Na Escola de Medicina da Universidade de Harvard, os novos alunos são introduzidos na aprendizagem baseada em casos de três maneiras. No primeiro momento, como orientação, trabalha-se em um caso sobre encanamento (assunto que poucos conhecem e que não é uma atividade médica, de modo que não há pressão). Em seguida, também durante a orientação, forma-se um grupo de 160 pessoas em uma sala de conferência, onde um pequeno grupo tutorial é observado em

ação, ao vivo. O grupo é formado por alunos do segundo ano. No terceiro momento, na primeira aula de verdade, discute-se durante algum tempo a dinâmica de grupo e os processos do caso.

O professor provavelmente deseja criar uma situação de pouca pressão para os seus alunos na primeira vez em que trabalham com um caso. Para isso, deve-se fazê-lo de forma simples, divertida e fácil, para que os alunos possam aprender como explorar exhaustivamente os seus problemas e perguntas. Não tenha medo de dar orientações explícitas, tais como:

“Começamos com uma pessoa lendo o caso em voz alta. Quem gostaria de fazê-lo?”

“Há alguma palavra que vocês não conheçam?” ou “Em sua opinião, este caso é sobre o quê?”

“Será muito útil posteriormente se um de vocês atuar como relator, anotando as ideias (no quadro). Talvez vocês queiram manter o controle dos fatos, perguntas, questões e soluções propostas para o problema”.

“Temos somente 10 minutos e vocês precisam se planejar para a próxima reunião. Quais as questões-chave nas quais gostariam de trabalhar?”

Os alunos também necessitam de diretrizes sobre como agir durante as discussões. Diretrizes por escrito podem ajudar, como: “Não interrompam uns aos outros; não ataquem indivíduos pessoalmente; mantenham o foco nas ideias; todos devem contribuir com o grupo e há muitas formas de fazê-lo”.

Fonte: *Lifelines OnLine, Planning for Case-Based Learning*, <http://bioquest.org/lifelines/PlanningStages.html>. O material faz parte do texto *Investigative Case Based Learning*, de Margaret A. Waterman e Ethel D. Stanley.

Preparação para o ensino de caso

Para o professor, preparar-se para a discussão de um caso significa dominar fatos, questões, cálculos e outros materiais do caso em questão. Significa tentar prever perguntas que podem surgir e os tipos de argumentos que podem ser usados (a habilidade de antecipar situações se torna muito mais fácil com a experiência). É importante possuir um conjunto de perguntas orientadoras para usar diante da hesitação inicial dos alunos ou de lacunas na discussão.

Se a discussão de casos é utilizada como veículo de aprendizagem alternativo à aula expositiva, o professor pode elaborar questões para orientar os estudantes na compreensão dos fundamentos teóricos.

Alternativamente, um caso pode estar associado a uma palestra ou a um conjunto de leituras. Nessa situação, o desafio para o professor é garantir que tais práticas estejam claramente ligadas à discussão do caso.

Os professores e facilitadores podem criar seus próprios casos ou usar outros já existentes. As seguintes questões devem ser levadas em conta ao se criar ou escolher um caso:

- O que você deseja que os alunos aprendam com a discussão do caso?
- Que conhecimentos os alunos já possuem que podem ser aplicados no caso?
 - Quais questões podem ser levantadas na discussão?
 - Como o caso e a discussão serão introduzidos por você?
 - Como os alunos devem se preparar? Precisam ler o caso com antecedência? Pesquisar? Escrever algo?
 - Que instruções você precisa fornecer aos alunos sobre o que devem fazer e cumprir?
 - Você planeja dividir os alunos em grupos ou a discussão ocorrerá com a turma toda?
 - Você usará simulações de papéis, facilitadores ou relatores? Se afirmativo, como o fará?
 - Quais são as questões de abertura?
 - Quanto tempo é necessário para que os alunos discutam o caso?
 - Que conceitos devem ser aplicados durante a discussão?
 - Como você avaliará os alunos?

Muitas vezes, os casos são acompanhados de nota pedagógica e plano para utilizar o caso. Se não houver a nota, o professor deve preparar uma. Conforme descrito em *Writing Cases Studies: a manual*¹, uma nota pedagógica deve conter: resumo do caso; objetivos de aprendizagem; conjunto de perguntas e esboço de como a discussão poderia se desenvolver; dicas para ajudar os alunos a chegarem à solução; e recursos como glossário ou bibliografia. Escrever ou preparar uma nota pedagógica ajuda os professores a visualizar como eles querem que a discussão avance e onde querem que acabe. A nota pedagógica deve ser vista como uma ferramenta em evolução. Sua revisão com base na experiência de ensino é particularmente útil.

Características que melhoram a qualidade de um caso

Um bom caso para ensino deve apresentar um problema desafiador, suficientemente complexo para criar escolhas e fazer emergir cenários alternativos. Segundo Barbara Duch (1997), do *Center for Teaching Effectiveness*, da Universidade de Delaware:

Um problema efetivo deve primeiramente despertar o interesse dos alunos e motivá-los a buscar entendimento mais profundo dos conceitos introduzidos. Deve estabelecer uma relação entre o assunto e o mundo real, de forma a despertar nos alunos vontade de resolver o problema.

Bons problemas exigem que o aluno tome decisões ou faça julgamentos com base nos fatos, nas informações, na lógica e nas circunstâncias apresentadas. Os estudantes devem justificar suas decisões e racionalizações a partir dos princípios aprendidos. Os problemas devem levar os participantes a identificar as hipóteses necessárias, por que as informações são relevantes e quais os passos e procedimentos necessários para a resolução do problema.

Casos puramente descritivos oferecem o instantâneo de uma questão interessante ou importante, mas geralmente seu valor para a aprendizagem é limitado. A descrição é apenas a primeira etapa do processo de aprendizagem. Um genuíno ensino de caso deve ser, no mínimo, decisório e analítico. Deve desafiar o usuário a passar para ordens mais elevadas de aprendizagem, levando-o a perguntar como as questões estão relacionadas entre si e por que as coisas acontecem da forma como acontecem. Casos que documentam eventos reais podem dar grande ênfase à descrição. Seu valor está na riqueza da descrição e nas informações contextuais que permitem ao estudante ou ao leitor interessado entender como o caso produziu os resultados apresentados e determinar se a experiência é relevante e útil em outro contexto. Em resumo, será que é possível aprender a partir da situação apresentada?

Um caso adequado para o ensino envolve um problema real. Ao perguntar aos alunos: “o que você vai fazer a respeito disso?”, parte importante da tarefa é definir qual é realmente o cerne da questão. Um caso deve extrair dos alunos seu entendimento acerca dos fatores institucionais e políticas públicas relevantes para o problema específico. Pode ser preciso, por exemplo, que os alunos entendam sobre processo legislativo se isso for pertinente à solução de um caso. Um bom caso garantirá que os alunos disponham de informações contextuais suficientes para que as considerem de forma substantiva. Por exemplo, como uma questão similar foi resolvida em outros países pode ser uma informação relevante. Outro fator contextual poderá ser a mudança recente de vários dos principais atores do caso e os possíveis efeitos dessas mudanças.

Estudos de caso variam em tamanho e na forma como as informações são apresentadas, mas bons casos fomentam a atividade e a discussão em grupo. Um bom caso para o ensino deve ser:

- **Aberto:** não limitado a apenas uma resposta certa².
- **Conectado** a conhecimentos previamente adquiridos ou relevantes, cruciais para os objetivos pedagógicos³.
- **Evocativo:** questões que provoquem diferentes opiniões, perspectivas e debates.
- **Relevante** para a cultura, a conjuntura atual e os objetivos de aprendizagem em pauta.
- **Sustentável:** independentemente de sua extensão, fornecer informações, complexidades e desafios suficientes para que seja proveitoso durante todo o tempo do exercício.

Um caso deve ser suficientemente robusto para evitar excesso de conjecturas por parte dos alunos. Ao mesmo tempo, bons casos transmitem a ambiguidade presente nas políticas públicas e na realidade da administração pública. O objetivo em um caso é aproximar as tensões reais vivenciadas pelos tomadores de decisão. Como observa Paul R. Lawrence (1953, p.215):

Um bom caso é o veículo pelo qual um pedaço da realidade é levado para dentro da sala de aula para ser trabalhado pela turma e pelo instrutor. Um bom caso mantém a discussão da turma atrelada a alguns fatos contumazes que precisam ser enfrentados em situações reais. Serve de âncora em voos de especulação acadêmicos. É o registro de situações complexas que precisam ser literalmente desconstruídas e reconstruídas antes que as situações possam ser entendidas. É a meta para a expressão de atitudes ou formas de pensamento levadas para a sala de aula.

Bons casos, embora completos para fins de aprendizagem, não se esforçam excessivamente para fornecer todas as informações requeridas para a solução definitiva e completa dos desafios. O ensino deve ajudar os estudantes a determinar o que é uma resposta suficiente em um contexto de ambiguidade e informações incompletas.

Ensino de casos no ambiente acadêmico

Estudos de caso tendem a apresentar formatos comuns que influenciarão, em parte, seu ensino e uso em sala de aula. No capítulo anterior, foi proposta uma tipologia de estudos de caso com cinco classificações: problema, evento, cenário completo, cenário complexo e metacaso (ver Figura 2.1). Nesta seção, há expansão da tipologia básica

e sugestões de abordagens pedagógicas apropriadas a cada tipo de caso. Com permissão da *BioQuest*, comunidade de cientistas e professores interessados em biologia, textos originais foram adaptados⁴.

O Metacaso – estudo de caso extenso e detalhado

Metacasos são frequentemente utilizados nos cursos de administração de empresas e de direito. Também podem assumir a forma de “casos seriais”, nos quais as informações se desdobram ao longo de várias aulas ou podem ser a ferramenta pedagógica e analítica mais importante em um curso completo. Metacasos tipicamente apresentam um problema complexo a partir de uma perspectiva longitudinal, explorando como o problema evoluiu ao longo do tempo. Esses casos, geralmente, estão centrados na avaliação detalhada da situação, na identificação de interesses, relações de poder e causas subjacentes, nas decisões tomadas, nas pessoas que as tomaram e nas que foram afetadas por elas. Os casos podem ter, em média, de 3 a 100 páginas.

Métodos de ensino. O aluno lê o caso na íntegra antecipadamente, em geral de forma individual, e prepara uma análise das decisões com recomendações de mudanças. Os casos mais extensos se beneficiam de discussões em grupo, que podem ser pequenos grupos ou toda a turma. O desafio para o professor é orientar o trabalho de análise, normalmente por meio de perguntas básicas. Dada a complexidade de alguns desses casos, e dependendo de como será utilizado, o professor poderá incentivar uma série de discussões em etapas que, ao final, culminem em uma conclusão.

Se o intuito for utilizar o caso em uma tarefa escrita, processo semelhante de discussão poderá ser adotado. Alternativamente, a discussão em sala de aula pode ser estruturada com base no entendimento de que os alunos, ou grupos designados de alunos, apresentarão posteriormente suas análises e recomendações. Independentemente da abordagem, o resultado será uma análise aprofundada e um intenso trabalho em grupo.

Cenário complexo – casos descritivos e narrativos que podem ser apresentados sucessivamente

Esse estilo de caso tem sua origem em ambientes de faculdades de medicina e é frequentemente utilizado na aprendizagem baseada em problemas. Em geral, esses casos são multidisciplinares, sem uma clara resposta certa ou errada.

Métodos de ensino. Esses casos são concebidos para serem empregados no transcorrer de duas ou mais sessões em sala de aula. Na maioria das vezes, os estudantes veem o caso pela primeira vez durante a aula. Ele é revelado aos alunos em etapas, geralmente associadas aos

objetivos de aprendizagem daquele dia. O professor atua como guia, pedindo aos alunos para explicar seu raciocínio ou apresentar as evidências que corroboram suas ideias.

Os alunos trabalham de forma colaborativa, em pequenos grupos, para analisar o caso. Na medida em que o fazem, consideram o que já sabem e o que precisam saber. Geram hipóteses e desenvolvem um conjunto de metas de aprendizagem para cada parte do caso. Nos intervalos entre as aulas, os alunos buscam informações enquanto trabalham para entender o caso. Os objetivos de aprendizagem são revelados na medida em que o caso se encaminha para o fim. Esse tipo de caso é eminentemente voltado para o estudante, de forma que geralmente não é acompanhado por um conjunto de perguntas a serem respondidas.

Casos-problema – curtos e específicos

São casos curtos, com apenas um ou dois parágrafos, descrevendo determinada situação ou dilema. Não fornecem contexto ou dados em demasia, o que em geral obriga o aluno a reformular sua própria interpretação dos acontecimentos.

Métodos de ensino. Concebido para utilização em sessão única, um caso-problema geralmente tem seu conteúdo bem definido. Ele é útil para introduzir e fundamentar um novo tópico em aula, avaliar previamente o conhecimento dos alunos e ajudá-los a empregar conceitos e inserir aplicações práticas em contextos experimentais. Casos-problema também podem ser utilizados como exercício preparatório para tornar o trabalho posterior mais significativo. Esses casos adaptam-se bem ao ensino a distância quando conjugados a discussões eletrônicas.

Duas ou três frases com tópico único de ensino podem ser um caso. Casos pontuais são semelhantes aos problemas comumente utilizados em provas. Esses casos são muito úteis para aplicações de conceitos aprendidos ou para iniciar um novo tópico.

Exemplo de Caso Pontual: A ministra anuncia...

Sob pressão no Congresso em razão de atrasos no pagamento de pensão por invalidez aos idosos, a ministra anunciou que, em três meses, reduziria em 50% o prazo para o processamento dos pagamentos. Ela fez o anúncio sem consultar seus principais assessores. Você trabalha no ministério em questão. Que passos são necessários para implementar essa decisão?

Métodos de ensino. Os alunos discutem esses casos brevemente em pequenos grupos, no momento em que são introduzidos em sala de aula (ou disponibilizados para discussão virtual). Um exemplo de caso dessa natureza é “A Ministra Anuncia...”. Ele introduz o problema de como implementar uma política pública subitamente anunciada. Em geral, os casos pontuais consistem em uma boa forma de iniciar uma discussão sobre questões complexas e rapidamente envolver os alunos na resolução de problemas – um dos benefícios da abordagem de casos.

Exemplo de caso de opção fixa: Estacione

O escritório regional do Ministério da Assistência Social não tem vagas de estacionamento suficientes. Comprar uma licença só dá aos funcionários o direito de estacionar por ordem de chegada. Não é permitido reservar vagas. Recentemente, surgiu uma placa reservando uma vaga para o diretor regional (DR). Como membro da comissão de estacionamento (também conhecida como “comissão do inferno”) subordinado ao ministro, você precisa ajudar a responder às reclamações que começaram a surgir quase que imediatamente. Eis as soluções propostas:

1. Retirar a placa e fazer com que o DR encontre uma vaga como qualquer outra pessoa.
2. Justificar porque o DR precisa de uma vaga fixa próxima às portarias principais. Se houver uma razão legítima, divulgar. Caso contrário, retirar a placa.
3. Criar um sistema de dois níveis, disponível a todos. Aqueles que desejarem uma vaga reservada podem pagar a mais por ela, enquanto os demais podem pagar menos e se arriscar.
4. Ignorar as reclamações – todos estão reclamando, mas, no final das contas, ele é o chefe.

Qual opção você acha que é a melhor e por quê? Como você a implementaria?

Casos de opção fixa

Esses casos podem ser uma variação dos casos pontuais citados acima ou um minicaso com número determinado de soluções plausíveis. Perguntas de múltipla escolha podem se converter facilmente nessas soluções, caso as opções sejam verdadeiramente aceitáveis. A intenção é fazer com que os alunos considerem soluções alternativas viáveis para o problema. Casos de opção fixa são úteis para decisões envolvendo políticas públicas, ética e desenho de programas.

Métodos de ensino. Apresente o mesmo problema e o conjunto de soluções para pequenos grupos. Cada grupo deve chegar a um consenso e defender uma solução. Esses casos trazem discussões animadas à sala de aula. O exemplo “Estacione” mostra como uma situação simples pode representar uma série de dinâmicas importantes, tais como: ética, equidade, responsabilidade organizacional, e, ainda, a verdade nua e crua de um dilema envolvendo poder, que pode ocorrer em qualquer organização, mas, sobretudo, no setor público.

Oportunidade interessante de ensino pode surgir a partir desses casos de opção fixa. Os alunos ou grupos podem muito bem rejeitar todas as respostas acima e proporem uma solução totalmente diferente. Isso deve ser incentivado, desde que a visão alternativa seja realista e não crie mais problemas do que resolve.

Abordagens pedagógicas

Ensinar é tanto idiossincrático quanto altamente criativo. Não há uma maneira correta. Nenhuma tipologia ou descrição de metodologias é capaz de capturar todas as possibilidades. O quadro 3.1 apresenta outra maneira de olhar formatos de casos e métodos de ensino. Este quadro relaciona o tipo de caso com os objetivos de aprendizagem e os resultados esperados.

Clyde Freeman Herreid

Uma tática popular para muitos professores ao ensinar um caso é o método de *revelação progressiva*, no qual a história é apresentada aos poucos para os alunos, que devem agir como detetives para solucionar o mistério. Essa é a abordagem utilizada na Aprendizagem Baseada em Problemas (ABP ou PBL, em inglês), pioneira na Faculdade de Medicina da *McMaster University*. Os alunos recebem um “paciente-problema” e, durante vários dias, são provocados a diagnosticá-lo na medida em que buscam informações fora da sala de aula.

Gostaria de descrever um método relacionado à ABP que tenho usado há alguns anos em cursos e oficinas. É o método do caso interrompido. As informações são fornecidas aos poucos aos estudantes, que trabalham em pequenos grupos; assim, o método interrompido compartilha com a ABP a grande virtude de envolver todos os alunos na resolução de problemas. Mas, ao contrário da ABP, no método interrompido o caso é apresentado em uma aula, ao invés de em vários dias.

Nesse método de análise de caso, as observações de quem apresenta o problema se alternam com as observações do solucionador. Pode ser utilizado em sala de aula de várias maneiras eficazes. O procedimento mais óbvio, porém menos inspirado, é usar o método expositivo. O professor deve elaborar um problema e, em seguida, escrever o roteiro apropriado – um diálogo entre quem apresenta o problema e o solucionador (especialista ou iniciante). Na sala de aula, o facilitador pode apresentar o caso utilizando a técnica dos “dois chapéus” – primeiro agindo como quem apresenta o problema e depois, trocando de chapéu, como o solucionador. Como outra opção, os alunos podem se revezar na leitura de partes do diálogo. Esse método de apresentação de caso é basicamente passivo, mas ainda assim ilustra o raciocínio de um especialista na solução de um problema.

Uma forma mais atraente de usar a ideia é envolver ativamente todos os alunos em um exercício de resolução de problemas utilizando o método do caso interrompido. Talvez a maneira mais fácil de usar o método seja selecionando um artigo ou caso. O professor escolhe uma questão extraída da seção de introdução do documento. Pequenos grupos de alunos são provocados a criar uma solução inicial a fim de resolver o problema que o artigo coloca. Após um tempo adequado para a discussão, os grupos são convidados a apresentar seu projeto experimental e explicar as razões da sua abordagem. A seguir, outros alunos são solicitados a apresentar seus comentários sobre a pertinência desta.

Na etapa seguinte, o facilitador descreve sucintamente como os autores do documento decidiram atacar o problema. Seus métodos reais são descritos. Em seguida, os grupos são impelidos a prever quais foram os resultados. Mais uma vez, os grupos são provocados a relatar suas soluções para toda a turma, esclarecendo seu raciocínio. Seguem-se comentários de alunos e do professor.

Nesse ponto, o docente revela os dados reais publicados no artigo. Os grupos interpretam os resultados e tiram conclusões à luz da hipótese original. Após discussão, o instrutor revela como o autor efetivamente interpretou os resultados e suas conclusões. O exercício é encerrado.

Uma vantagem da abordagem interrompida é que ela imita a forma como todos temos que tomar decisões baseadas em dados incompletos e como precisamos rever constantemente nossas conclusões, na medida em que mais informações se tornam disponíveis.

Fonte: Herreid, Clyde Freeman (2005). *The Interrupted Case Method*. *Journal of College Science Teaching* 35, n° 2, p. 4-5. Disponível em http://www3.nsta.org/main/news/stories/college_science.php?news_story_ID=51003.

Quadro 3.1 Categorias de casos e abordagens

Categoria de caso	Objetivo	Resultado	Capacidade integrativa
<i>Casos instrumentais</i> Centrados em habilidades, problemas ou questões específicas.	Muito estruturados e centrados na aplicação de habilidades ou teorias específicas.	Solução de problemas ou lições fundamentais a serem extraídas.	Associa um evento ou problema individual a habilidade e teoria.
<i>Casos decisórios ou prospectivos</i> Centrados na superação de um desafio real ou fictício, frequentemente por meio do trabalho em equipe.	Moderadamente estruturados com diversos fatores pertinentes que se inter-relacionam.	Chegar a uma decisão que pondere fatores aplicando análise de variáveis.	Compara algumas variáveis para determinar os custos e benefícios de cada linha de ação possível. O resultado final é desconhecido.
<i>Casos abertos</i> Múltiplo uso, frequentemente descrevendo situações complexas e reais. Às vezes na forma de simulações.	Desestruturados, visto que muitas variáveis estão em jogo, como o contexto, a cultura e os elementos sociais.	Variável, uma vez que o primeiro resultado é uma avaliação da situação em que as variáveis são ponderadas, desconsideradas ou aplicadas. As soluções podem ser complexas, muitas vezes envolvendo uma orientação de prazo mais longo.	Grau significativo de integração entre variáveis não relacionadas.
<i>Metacasos</i> Muito longos, históricos e analíticos.	Muitas vezes complexos e enfocam problemas específicos na administração pública a partir de uma perspectiva histórica ou longitudinal, como um problema na área de políticas públicas ou da gestão pública.	Tanto no ensino quanto na aprendizagem organizacional, o resultado é um entendimento do problema ou da questão a partir de uma perspectiva histórica e contextual.	Ferramenta para a transferência de conhecimentos e também para fornecer um quadro atualizado em áreas complexas de políticas públicas ou da administração pública.

Passos práticos para a inclusão de casos no plano de ensino

A adoção da metodologia de estudos de caso no ensino pode ser completa ou esporádica. Um curso completo ou um tema pode ser ensinado utilizando-se apenas a abordagem de caso, como ocorre em várias escolas de administração de empresas. De outra forma, casos individuais podem ser intercalados com outros instrumentos de ensino. Qualquer uma das duas formas funcionará, mas alguns passos básicos devem ser adotados para garantir o sucesso. Embora este capítulo enfatize abordagens pedagógicas, deve-se também lembrar que os alunos têm de estar preparados para empregar tal ferramenta com sucesso. O assunto será tratado mais detalhadamente no próximo capítulo.

Os passos recomendados para desenvolver a capacidade de uso de casos no ensino são listados a seguir:

1. Começar com um caso simples. Alguns especialistas recomendam o uso de múltiplos casos durante um curso, de modo que os alunos se sintam mais à vontade com os estudos de caso ao longo do tempo. No entanto, se for possível estudar apenas um caso, o melhor é que este não seja demasiadamente complexo, especialmente em cursos de nível introdutório.

2. Dedicar tempo suficiente à introdução da narrativa e ao estabelecimento dos fatos do caso, observando que essa é apenas a primeira fase.

3. Discutir com os alunos a finalidade e os métodos sugeridos para a realização de uma tarefa com caso. Os estudantes podem desejar modelos de como seria uma tarefa assim. Alguns modelos podem ser extraídos de tarefas semelhantes já realizadas. O perigo, entretanto, é a formulação de uma resposta estereotipada, baseada na simples cópia do exemplo fornecido. Uma opção seria apresentar vários exemplos.

4. Se os casos forem analisados em equipe, deve-se apresentar aos alunos recursos para a dinâmica em grupo. O fato de ser um trabalho em equipe pode gerar frustrações para alunos habituados a trabalhos individuais, o que pode configurar um desperdício de tempo, muitas vezes criando problemas com alunos com maior dificuldade para se manifestar.

5. Estabelecer regras para as discussões pode ser importante, especialmente para casos controversos.

6. Uma boa ferramenta é conceder aos alunos tempo suficiente em sala de aula para se reunirem com sua equipe a fim de discutir o caso sem ter necessariamente que agendar uma longa reunião extraclasse. Alguns estudiosos recomendam até mesmo que os encontros das equipes sejam restritos ao período da aula.

7. Os alunos podem se beneficiar de um cronograma proposto para cumprir a fase de análise e definições claras de expectativas em relação ao produto final. Muitas vezes, os grupos ficam presos em discussões preliminares e perdem o foco de seus objetivos.

8. Se o caso exigir que os alunos discutam questões de forma aprofundada, então, pode ser útil a criação de um fórum virtual ou de uma área de discussão orientada, uma vez que tais iniciativas proporcionam aos alunos tempo para refletir acerca de questões relacionadas ao caso antes de uma resposta. O professor pode monitorar facilmente múltiplas discussões nesses ambientes.

9. Assegure aos alunos que a incompletude das informações, a imposição de prazos e a necessidade de fazer recomendações com base em análises parciais é algo normal no serviço público e na vida. Embora possa frustrá-los, esse é um elemento fundamental na aprendizagem com estudos de caso. Estudantes devem ser incentivados a buscar as soluções mais sensatas tendo em vista os fatos, recursos e circunstâncias, e não a resposta certa.

10. Ao realizar um estudo de caso pela primeira vez ou “pilotar” um novo caso, certifique-se de que os alunos tenham a oportunidade de apresentar suas reações e avaliações sobre a atividade. Em geral, o retorno do aluno tem valor inestimável para diagnosticar onde uma tarefa pode ter falhado.

Como criar a discussão

Gerar debate por meio de perguntas

Um dos principais benefícios da abordagem de estudos de caso é estimular o diálogo e o conflito em busca da solução. Por conseguinte, o professor tem a oportunidade de criar um conjunto de perguntas abertas e cruciais que tanto suscitem a resposta quanto estimulem diferentes pontos de vista. A primeira pergunta deve ser simples, mas aberta. Isso ajuda a definir a expectativa de respostas também abertas. O número de perguntas deve ser limitado, de modo que os alunos tenham tempo para explorar cada uma delas. Perguntas incentivam a participação – use perguntas dirigidas para trazer alunos à discussão. Exigir que eles contribuam para uma discussão virtual é outra forma de estimular a participação dos mais tímidos.

À medida que o debate progride, o professor pode usar perguntas para auxiliar os alunos no esclarecimento de ideias e ajudá-los a serem mais precisos. Se os alunos se desviarem do ponto ou introduzirem informações ou hipóteses irrelevantes, eles devem ser desafiados. Em particular, uma pergunta do tipo “Que evidências você tem disso com

base no caso?” consiste, definitivamente, em uma chamada de volta à realidade. Perguntas também devem ser usadas para explorar os pressupostos dos alunos no que se refere à forma como encaram os problemas do caso. Em algum momento, o professor pode ter que impor um processo que vá além da análise e debate. Em uma situação de participação ativa dos alunos, o professor torna-se ao mesmo tempo mediador e educador.

Exemplos de perguntas abertas

- O que está acontecendo aqui?
- Quem é o tomador de decisão neste caso? Que decisão deve ser tomada?
- Quais são os objetivos do tomador de decisão?
- Há outros atores importantes? Quais são seus objetivos?
- Quais são os principais problemas? Quais questões precisam ser abordadas ou quais pontos precisam ser resolvidos para que se chegue a uma decisão?
- Qual é o contexto em que a decisão deve ser tomada? Que restrições e oportunidades específicas afetam a decisão?
- Que ações alternativas específicas o tomador de decisão pode adotar? Com quais consequências?
- O que você faria? Por quê?

A metodologia de estudos de caso é uma grande oportunidade para o professor praticar o método socrático de investigação. Todo professor pretende, ao mesmo tempo, garantir que os alunos estejam envolvidos, que os objetivos de aprendizagem sejam cumpridos, que todo o texto seja explorado e que a discussão leve a uma conclusão adequada antes do final da aula. Portanto, ao passo em que há elegância na abordagem com perguntas abertas, ela é limitada por esses e outros fatores.

Sinais de uma boa discussão de caso

Alunos e professores apresentam quando uma discussão de caso está funcionando, mas é difícil estabelecer uma forma de medir esse sentimento. Contudo, esses são alguns indicadores de uma boa discussão de casos:

- Quanto o professor/facilitador falou em comparação aos alunos?
- Quantos estudantes se envolveram voluntariamente na discussão?
- O facilitador agiu de forma dinâmica, isto é, até que ponto envolveu toda a classe?
- Quantas perguntas foram feitas pelo facilitador?

- Quantas questões de esclarecimento ou desafiadoras foram feitas?
- A discussão foi bem fundamentada? Ficou claro que os alunos haviam lido e analisado o caso?
- Quantos pontos altos ocorreram, ou seja, momentos em que todos estavam envolvidos, interessados e concentrados em uma questão?
- A discussão fez sentido? Foi coerente?
- A discussão foi concluída com a sensação de “dever cumprido”?

Como incentivar a solução de problemas

É importante enfatizar que o objetivo de um bom caso é usar informações complexas, personalidade e circunstâncias na resolução de questões, para que lições importantes sejam aprendidas. O foco deve estar na solução de problemas. Entretanto, o processo também é importante, pois a forma como os problemas são solucionados pode adquirir prontamente um grande significado. Há uma verdade assentada no serviço público de que o devido processo é importante, especialmente quando envolve os direitos dos cidadãos, a lei, os valores e a ética. Ensinar com a metodologia de estudos de caso envolve gerenciar processos tanto quanto obter uma resposta adequada. A forma como a solução de um problema é abordada dá ao professor a oportunidade de incluir o processo no resultado final.

Alguns entendimentos sobre como evocar uma abordagem equilibrada na solução de problemas são apresentados a seguir:

- Incentive os alunos a, em primeiro lugar, definir claramente o problema.
- Reverta respostas rápidas com perguntas do tipo “Como você faria isso?”.
- Em vez de responder diretamente às perguntas, proponha questões aos alunos a fim de permitir que iniciem um diálogo sobre o problema.
- Incentive-os a relacionar aspectos conhecidos e desconhecidos.
- Crie uma distinção entre o resultado desejado e as soluções específicas. Isso pode ser descrito como uma forma de articular o objetivo estratégico a ser alcançado, sem referência a modalidades.
- Pergunte aos alunos quais variáveis uma solução viável deve levar em conta. Isso pode ajudá-los a levantar ideias, reconhecer a presença de questões secundárias e identificar aspectos altamente sensíveis para o caso.
- Incentive os alunos a fazerem um rápido intervalo quando se sentirem “empacados”. Caminhar ou fazer qualquer outra coisa pode “soltar” o pensamento.

O que você realmente sabe? Os alunos que analisam os fatos de um estudo de caso devem ser lembrados de uma declaração meio desconexa, porém essencialmente verdadeira, do ex-Secretário de Defesa dos EUA, Donald Rumsfeld: “Há coisas que sabemos conhecidas. Essas são coisas que sabemos que sabemos. Há coisas que sabemos desconhecidas. Ou seja, há coisas que agora sabemos que não sabemos. Mas também há coisas desconhecidas que desconhecemos. Essas são coisas que não sabemos que não sabemos.”

Chegar à conclusão em um estudo de caso ou atingir um objetivo de aprendizagem significa cumprir vários critérios. Os estudantes precisam avaliar e ponderar as opções; aplicar as teorias pertinentes, especialmente no que se refere ao material ensinado nas aulas; considerar todos os fatores, forças, pessoas e fatos relevantes; propor uma solução plausível; e apresentar as recomendações de forma clara.

Habilidades cruciais a serem desenvolvidas

A metodologia de aprendizagem baseada em casos demonstrou ser um método útil para o desenvolvimento de habilidades. A seguir, citamos algumas das principais habilidades que podem ser incorporadas aos estudos de caso.

Trabalho em grupo. Os benefícios do trabalho em grupo são bem documentados. O estudo de caso em equipe pode contribuir para a experiência de aprendizagem. O trabalho em grupo no estudo de casos permite que os alunos compartilhem seus conhecimentos e experiências pessoais e lidem com conflitos e diferenças de opinião. É necessária atenção às atividades de trabalho em grupo, como selecionar os membros de modo a garantir um relacionamento harmônico ou preparar os alunos para tal. Isso é particularmente importante para os estudos de caso mais longos.

Habilidades individuais de estudo. Os estudos de caso são um bom meio de incentivar os estudantes a realizar pesquisas independentes, fora do ambiente de sala de aula.

Coleta e análise de informações. Muitos estudos de caso exigem a investigação e estimulam os alunos a utilizar diferentes fontes, por exemplo: internet, bibliotecas, resultados laboratoriais. Por vezes, devem entrevistar especialistas.

Gestão do tempo. Estudos de caso mais longos exigem que os alunos considerem realmente a melhor forma de realizar seu trabalho, para que consigam concluí-lo dentro do prazo estabelecido. Reuniões

periódicas com a equipe garantem que o progresso seja logrado ao longo do período de curso, evitando que todo o trabalho seja feito apenas na última semana.

Habilidades de apresentação. A maioria dos estudos de caso exige que os estudantes apresentem seus trabalhos de diferentes formas, entre as quais: apresentações orais ou em *powerpoint*, artigos, cartazes e relatórios.

Habilidades práticas. Alguns estudos de caso envolvem trabalhos práticos em cima dos elementos que estão sendo estudados.

O que não fazer ao ensinar casos

- Chegar à sala de aula despreparado. Dominar fatos e detalhes é importante para orientar a discussão.
- Falhar no delineamento do processo e ater-se a ele.
- Iniciar a discussão com uma pergunta fechada que tenha como resposta um simples sim ou não.
- Passar rápido demais pelas definições ou soluções dos problemas.
- Tirar conclusões precipitadas.
- Interromper debates ou pontos de vista divergentes.
- Levar os alunos despreparados a apresentações de casos ou trabalhos em grupo.
- Esperar que todos os alunos reajam ao caso da mesma forma.
- Falhar em ligar os pontos entre as diferentes ideias dos alunos.
- Falhar na construção de pontes entre as fases.

Como expandir o uso de casos em sala de aula

Um argumento recorrente deste livro é que os estudos de caso podem ser usados no ensino de diversas maneiras. O uso não está restrito a um método. Os estudos de caso apresentam grandes oportunidades em ambientes tradicionais de aula ou em outros ambientes de aprendizagem.

Adaptar a discussão ao tamanho da turma

No ambiente de sala de aula, o tamanho da turma ou do grupo determina o que o facilitador pode fazer. Turmas menores permitem que todo o grupo explore um caso, enquanto turmas grandes, como as acomodadas em anfiteatros, normalmente não são propícias para o compartilhamento de ideias. Nessas turmas, o ato de realizar perguntas abertas irá possibilitar respostas imediatas de estudantes mais extrovertidos, mas não contribuirá para a participação dos que não

gostam de se manifestar em grupos amplos. Isso não significa que os casos não funcionam com grupos grandes, mas apenas afirma a necessidade de adaptar a metodologia de ensino a essa situação. Por exemplo, uma boa maneira é dividir a classe em pequenos grupos, que analisam separadamente o caso e, em seguida, apresentam suas constatações à turma toda. Outra opção seria o professor deixar que grupos pequenos trabalhem extraclasse e posteriormente façam uma apresentação para todos.

Casos complexos: Uma boa técnica a ser usada em casos complexos que envolvam muitas dimensões e atores ou *stakeholders* é dividir a turma em grupos, cada um trabalhando em uma parte diferente do problema. Os grupos podem comparar e debater aspectos do problema a partir de seus diferentes pontos de vista, sempre forçando uma nova síntese. Simulações complexas se prestam a esse processo. Para maiores informações consulte <http://ublib.buffalo.edu/libraries/projects/cases/teaching/jigsaw.html>

Desagregar elementos do caso de acordo com grupos de trabalho

Em vez de lidar com todo o caso, a cada grupo podem ser atribuídos diferentes elementos para discussão com o propósito de, posteriormente, realizar uma discussão global na classe. Uma estratégia é atribuir cada passo na análise do caso – por exemplo, definição do problema, análise do ambiente, revisão das alternativas e recomendações – a um grupo diferente. Pode ser uma proposta difícil dividir em etapas sequenciais um estudo de caso, por causa da dependência entre elas.

Uma estratégia mais eficaz é trabalhar o caso em seções ou etapas ao longo de uma série de aulas ou períodos de aprendizagem. Diferentes grupos podem conduzir a discussão em cada etapa. Isso demandará alguma experiência ou competência em liderança de grupos por parte da classe.

Alternativamente, o trabalho pode ser dividido por temas. Em um caso com vários elementos, tais como relações humanas, conflitos, liderança e resolução de problemas, cada grupo pode ser convidado a olhar para o caso a partir de uma dessas perspectivas.

Construir a partir da experiência do participante

Ao ensinar com casos, e também na sua utilização na aprendizagem organizacional, deve-se considerar que os alunos trazem para a análise suas experiências e formações acadêmicas. Aqueles com pouca

experiência de trabalho, mas com boas bases teóricas, estarão “mais no caso”, usando-o como ponto principal ou única referência para relacionar os problemas do mundo real apresentados com questões teóricas. Eles terão poucos parâmetros vivenciais para utilizar. Em contrapartida, aqueles com experiência de trabalho vão querer trazer isso para embasar a análise, assim como aqueles de dentro das organizações que estão utilizando o caso para fins de construção de conhecimentos (busca por melhores práticas). Perguntas do tipo “Como este caso e as lições aprendidas se relacionam com sua própria experiência de trabalho?” podem ajudar os participantes a fazerem conexões entre sua experiência e o seu caso. O desafio para o professor/facilitador é manter a discussão sobre o tema. Perguntas condutoras direcionam a atenção do aluno de volta às questões levantadas pelo caso.

Simulações e dramatizações

Muitos casos são escritos como exercícios de simulação, com cenários detalhados, atores definidos, e um fluxo de problemas que permite um exercício completo em uma aula. Outros casos apresentam um problema ou situação a partir de várias perspectivas diferentes. Durante a aula, grupos ou indivíduos podem desempenhar papéis ou analisar o caso com base em tais perspectivas. Esses casos são mobilizadores e podem aumentar a participação da turma.

Votação

Em grupos maiores, os participantes podem ser chamados a votar, seja levantando a mão ou eletronicamente, utilizando a tecnologia do “clique”⁵. Essa é uma boa maneira de envolver aqueles que não se manifestam na sala de aula.

Tarefas extraclasse

Análises de estudos de caso não precisam, necessariamente, ser verbais e em sala de aula. Também podem ser apresentadas como uma tarefa escrita. Na verdade, análises escritas exigem que os estudantes sintetizem grande quantidade de informações complexas, destilem a essência das questões e, então, sugiram uma forma de resolução. Cada um desses requisitos testa uma habilidade diferente: análise, síntese, resolução de problemas e comunicação. Definir os parâmetros da tarefa pode ser um desafio para o professor. Casos, por vezes, convidam à análise extensa e à articulação com as teorias ensinadas no curso. Outras vezes, a exigência não é de um trabalho detalhado de análise, mas sim de uma síntese da análise – dizer mais com menos palavras. Algumas das características de um trabalho escrito que o professor deve buscar são: precisão na análise, definição adequada do problema, o reexame das

alternativas, análise de riscos, oportunidades, variáveis-chave e um curso plausível de ações ou plano de decisão que permita avançar na resolução do problema.

Ensino a distância

A metodologia de estudos de caso no ensino permite um nível considerável de interpretação e discussão entre alunos e entre alunos e professor. Essa interação não precisa ser restrita à sala de aula física. Com a proliferação de mídias e redes sociais, a capacidade de compartilhar comentários e administrar discussões aumenta. Casos são cada vez mais utilizados na educação a distância. No entanto, usá-los com sucesso requer do facilitador planejamento e tempo consideráveis. Além disso, há desafios no monitoramento e condução dessas discussões, que são muito mais soltas.

Uso de casos reais em sala de aula

O capítulo 5 aprofunda o tema sobre os casos para aprendizagem organizacional. Esses casos podem, prontamente, ser usados no contexto da sala de aula e associados à teoria. Um dos objetivos de um caso real é identificar as lições aprendidas com a experiência. Frequentemente, essas lições são relatadas no próprio caso sob alguma forma de avaliação. No entanto, o professor também desejará enriquecê-las com as observações e contribuições dos alunos. Isto é, embora possa haver a aprendizagem de lições formais óbvias, quais são aquelas observadas pelos participantes na discussão?

Um dos desafios do uso de casos reais em um ambiente de sala de aula é o fato de que o resultado pode ser conhecido. Portanto, o objetivo de encontrar uma solução pode ser, até certo ponto, restringido. Ainda assim, os estudantes podem propor e avaliar alternativas de ação. Casos reais muitas vezes contêm elementos dramáticos, cuja atualidade torna sua discussão intrinsecamente interessante.

Um desafio adicional ao aplicar casos reais é encontrar a ponte entre aquela experiência – o caso – e a experiência dos participantes, enfocando questões como:

- Quais lições-chave desse caso podem ser aplicadas em seu futuro ambiente de trabalho?
- Essa situação ou desafio poderia acontecer com você?
- Você se imagina nessa situação ou em alguma semelhante?
- Houve alguma prática bem-sucedida nesse caso que pode ser útil para você?

Avaliação das análises de estudos de caso

Em sala de aula, os sistemas de avaliação variam e seguem a prática da instituição e a preferência do professor. A avaliação de trabalhos com casos torna-se mais complexa por não ser baseada apenas em atividades escritas. Os professores têm de levar em conta as discussões em sala de aula, bem como os resultados de trabalhos em grupo. Os critérios de avaliação devem ser estabelecidos com antecedência. Algumas sugestões de questões a serem levadas em conta ao aplicar um sistema de avaliação previamente estabelecido são descritas a seguir:

1. O aluno compreende adequadamente os fatos do caso?
2. O caso foi lido com cuidado suficiente para identificar os aspectos relevantes das circunstâncias internas e externas da organização?
3. Foram identificados pontos fortes e fracos coerentes com a missão da organização, os fatos apresentados e as dinâmicas em jogo?
4. O aluno abordou adequadamente as restrições e oportunidades com as quais se deparam os tomadores de decisão?
5. A análise é suficientemente profunda? Chega a uma profundidade suficiente para identificar e lidar com as questões fundamentais subjacentes?
6. O aluno usou teorias e conceitos desta (e de outras) disciplinas em sua análise?
7. O aluno está tentando dar conta da tarefa com base apenas em sua intuição e bom senso ou usou teorias, pesquisas e conceitos da literatura especializada para aprofundar sua análise?
8. O aluno usou as informações do caso de forma criativa? A análise se sustenta?
9. O aluno integrou informações diferentes ao caso para chegar a novos *insights* sobre a situação ou simplesmente seguiu uma fórmula e repetiu o que já estava mencionado no caso?
10. As recomendações são exequíveis tendo em vista as premissas apresentadas na análise?
11. O aluno organizou bem seu relatório e este é internamente coerente?
12. O aluno apresentou sua análise e suas recomendações de forma compreensível e eficaz? O relatório ou a apresentação está bem redigido e comunica os fatos com clareza? Está livre de jargões desnecessários e ideias confusas?

Notas

- ¹ *Writing Case Studies: A Manual*, versão adaptada para uso pelo Online Learning Centre, <http://olc.spsd.sk.ca/de/pd/instr/strats/casestd/casestds.pdf>.
- ² B. Duch, "Characteristics of Good Problems," (Center for Teaching Effectiveness, University of Delaware, 1997), point 4, <http://www.udel.edu/pbl/cte/spr96-phys.html>.
- ³ Ibid.
- ⁴ Mais informações em <http://bioquest.org>.
- ⁵ N.T.: "Tecnologia do clique" (clicker technology) refere-se a uma tecnologia de tomada de decisão via computador, pela qual os participantes podem, a partir de um "clique", sinalizar a sua preferência ou responder a uma pergunta. Isso é registrado no receptor e o computador gera uma visualização dos resultados. É uma ótima maneira de avaliar um grupo por meio da sua opinião ou testar seus conhecimentos. O termo é utilizado em: Duncan, D. *Clickers in the Classroom: How to Enhance Science Teaching Using Classroom Response Systems*, 2005, Pearson Education.

Capítulo 4 - Guia do usuário: estudos de caso na perspectiva do aluno

*Um caso é um texto que se recusa a explicar a si próprio.
W. Ellet.*

Nenhuma discussão da metodologia do estudo de caso estaria completa sem considerar a perspectiva do aluno ou usuário. Assim como os professores necessitam de um novo conjunto de estratégias para ensinar com casos, o outro parceiro na relação – o aluno ou o usuário – também deve adotar uma abordagem um pouco diferente daquela que adotaria com outras ferramentas de aprendizagem e de teste. No contexto da aprendizagem organizacional ou da transferência de conhecimentos, o leitor ou usuário de um estudo de caso não deve vê-lo simplesmente como uma história de algum interesse geral, mas, sim, como uma mina de informações e *insights* que podem ser úteis ou ter aplicabilidade em sua situação. Chegar a esse rico filão envolve adotar determinadas abordagens.

Há, certamente, um pouco de lenda em torno da utilização de estudos de caso em qualquer forma de ensino. Embora essa metodologia seja típica de faculdades de direito, medicina e administração pública, o uso de estudos de caso no ensino da administração pública é limitado tanto na formação acadêmica tradicional quanto na formação e capacitação organizacional em governos. Isso está mudando, e para melhor. No entanto, o que precisamos superar é a ideia de que a metodologia de estudos de caso exige um misterioso conjunto de habilidades. Ela certamente tem desafios, mas estes podem ser superados, e com bons resultados.

No capítulo 3, foi explicado que o método de estudo de caso requer que os alunos aprendam de maneiras que desconheçam. Para isso, eles são convidados a serem participantes ativos na análise de problemas e na recomendação de soluções. Mas muitos estudantes não têm experiência com formato aberto de resolução de problemas em sala de aula. Os alunos que veem a educação como o domínio de um conjunto de fatos bem definidos podem se sentir desconfortáveis com a ambiguidade inerente a estudos de caso. Muitas vezes, os estudantes querem saber a resposta certa. Porém, os estudos de caso replicam um contexto do mundo real, no qual pode haver diversas respostas certas.

Além disso, a metodologia exige que os alunos tomem decisões baseadas em informações incompletas, em que fatos importantes estão faltando. Pode ser um desafio para os estudantes analisarem essas situações, definir as questões, aplicar uma perspectiva teórica, pesquisar e propor um curso de ação ou alternativas.

Este capítulo expande uma apostila elaborada pelo autor para os alunos de graduação da Escola de Estudos de Políticas da Universidade de Queen, do Canadá. Alguns deles estavam tendo o primeiro contato com estudos de caso e não tinham conhecimento do que se tratava. Esse material explica o que são estudos de caso, como são utilizados em sala de aula e quais métodos os alunos podem aplicar na análise, nos trabalhos de grupo e nas apresentações. Os dois primeiros tópicos são abordados brevemente neste capítulo, pois já foram discutidos em profundidade nos anteriores. O capítulo se concentra em abordagens que podem auxiliar leitores ou alunos no processo de trabalho com estudos de caso.

O que se espera dos alunos

Ao passar tarefas com estudos de caso em administração pública, os facilitadores esperam que os alunos estudem e entendam as informações contidas no caso; diagnostiquem a natureza do problema; situem o problema no contexto de políticas públicas relevantes e da teoria da gestão; busquem alternativas que conduzam à solução do problema; e recomendem e justifiquem um curso de ação.

Qual o benefício para o aluno? Ao elaborar soluções para os estudos de caso, os alunos estarão expostos a uma variedade de situações de políticas públicas e de gestão. Suas habilidades para tomar decisões serão aprimoradas na medida em que filtrarem grandes volumes de informação e, a partir delas, possam identificar problemas, determinar objetivos, definir alternativas relevantes e desenvolver planos para implementar decisões. Os alunos aprimorarão a capacidade para aplicar ferramentas analíticas em situações reais de políticas públicas e de gestão. Ao elaborar relatórios, aprenderão a se expressar de forma sucinta, tanto oralmente quanto por escrito. Ao trabalhar em grupos ou apresentar ideias e soluções em sala de aula, também desenvolverão a capacidade de defender a lógica de suas análises e conclusões. Essas são habilidades valiosas para um futuro líder do serviço público.

Os casos, sejam fictícios ou factuais, apresentam sérios dilemas de políticas públicas e gestão – o tipo de desafio enfrentado no setor público diariamente. Os estudos de caso desafiam os alunos a levarem em conta todas as variáveis que possam influir na situação. Em geral, a meta é encontrar uma solução viável, que equilibre interesses e necessidades. Em casos factuais, nos quais o resultado pode ser conhecido, o exercício não é chegar à solução conhecida, mas sim usar informações para formar uma opinião fundamentada sobre o resultado. Outro objetivo é extrair do que é apresentado quais cursos alternativos de ação poderiam ser possíveis e o que pode ser aprendido e aplicado a outras situações.

Os alunos podem se sentir assolados pelas informações ou pela complexidade de um caso quando o leem pela primeira vez. Para aproveitar ao máximo o uso de estudos de caso, recomenda-se adotar uma abordagem em fases.

Fases do exame de um estudo de caso

Independentemente do tamanho ou complexidade de um estudo de caso, o usuário deve percorrer uma série de passos ou fases para analisá-lo, desenvolver uma hipótese de trabalho, avaliar as alternativas e propor um curso de ação.



Fase analítica

Bons casos envolvem uma combinação de fatos lineares, contexto e informações básicas sobre pessoas, história ou cultura. Portanto, a base de análise é rica e variada. Os estudantes são primordialmente desafiados a responderem a algumas perguntas, por exemplo:

- O que exatamente está acontecendo aqui?
- Quais são as questões subjacentes envolvidas?
- O que os eventos ou as circunstâncias significam no contexto da área que estamos estudando ou das perguntas que estão sendo feitas?
 - O que neste caso é de importância primordial e o que é secundário?
 - Quais são os atores-chave? O que fizeram?
 - Quais questões surgem como resultado do que fizeram ou deixaram de fazer?
- Que restrições, expectativas e questões administrativas e de políticas públicas podem ser identificadas?

Para iniciar o processo de análise, sugere-se ler o caso várias vezes, sem tentar responder às perguntas ou resolver os problemas. O objetivo é identificar e entender a política ou o problema gerencial descrito. Se os participantes estiverem trabalhando em grupos, devem predominar frases como “o que eu vejo acontecendo aqui é...”. Os alunos podem pensar que compreendem o problema e que a resposta é óbvia, mas devem evitar tirar conclusões precipitadas em tal fase.

Em seguida, é importante ler e estudar as questões apresentadas e revisar os objetivos de aprendizagem. Isso determinará o que fazer para aplicar a teoria e chegar a uma solução. Frequentemente, os trabalhos relacionados a estudos de caso pedirão que os alunos adotem determinada abordagem ou façam perguntas específicas. Ignore-as por sua conta e risco.

O próximo passo é começar a definir os aspectos mais óbvios e anotá-los. Em casos complexos, pode ser de grande ajuda usar gráficos ou “mapas de questões” para registrar ideias. Tenha em mente que os casos, assim como situações do mundo real, podem conter informações de pouca importância para o problema principal. A análise deverá ter todos os fatos em conta, mas diferenciar entre o que é importante e o que não é. Procure as “verdades ocultas” – as grandes questões que não estão efetivamente articuladas ou estão, até mesmo, sendo ignoradas pelos atores; os desafios não ditos; ou os preconceitos que precisam ser reconhecidos.

Considere os pontos de vista inerentes ao caso. O caso pode ser apresentado sob o ponto de vista de um personagem central, mas isso não exclui outras perspectivas. Evite escolher “mocinhos” e “bandidos”. Juízos de valor apressados muitas vezes levam a perspectivas estreitas e inúteis.

A hipótese de trabalho

Estudantes podem facilmente ficar presos na fase de análise. A chamada paralisia ao analisar é um risco da metodologia, pois as informações com as quais se deve trabalhar são geralmente incompletas. Eles precisam estar preparados para seguir em frente, a despeito das peças que faltarem, talvez se estabelecendo um período de tempo. De acordo com as orientações para o uso de casos do Centro de Recursos de Ensino *Grayson T. Walker*, da Universidade do Tennessee, isso significa que os professores/facilitadores não devem “deixar a discussão ficar submersa nos detalhes do caso, mas sim garantir que a discussão concentre-se nas formas de resolver o problema” (Universidade do Tennessee, 2002).

Por mais tentador que possa parecer, os participantes devem evitar apresentar uma solução muito ampla ou melodramática que não leve a um curso de ação plausível. Por exemplo, recomendar emendar a Constituição nos próximos meses dificilmente contribuirá para a

evolução do caso. Da mesma forma, sugerir que dirigentes sejam despedidos por incompetência pode ser bastante tentador, mas é improvável que ocorra no mundo real.

É hora de articular inferências e julgamentos. Essas inferências devem ser suportadas por evidências extraídas do caso. Por exemplo, se os participantes deduzirem que há conflito entre determinados atores, eles devem ser capazes de justificar essa interpretação com evidências presentes no caso. Outros podem discordar. Uma vantagem de trabalhar em grupos é que cada um traz diferentes pontos de vista. Soluções que levam em conta essas diferenças costumam ser mais ponderadas.

Uma hipótese de trabalho descreve o problema e propõe algumas soluções. As questões a seguir podem ajudar os alunos a desenvolver hipóteses de trabalho.

- Quais são os cursos de ação ou inação possíveis nessa situação?
- Em casos factuais, que cursos alternativos de ação podem ser inferidos, mesmo que o adotado seja conhecido?
- Quais são os riscos das várias ações? Qual a intensidade e o impacto de cada risco?
- Qual é o risco da inação?

O trabalho em grupo é uma abordagem muito útil para estudar um caso. Cada pessoa verá a situação com perspectiva diferente ou adotará uma abordagem ímpar. As discussões em grupo ajudarão a trazer à tona esses pontos de vista diferentes e permitirão tirar proveito de perspectivas alternativas.

Avaliando opções

Nesta fase, os alunos devem analisar suas opções e “avaliar os pontos fortes, fraquezas, oportunidades e ameaças para cada curso de ação” (Universidade do Tennessee, 2002). Fazendo isso, devem considerar questões como:

- Quem será afetado por cada curso de ação? Quem ganha e quem perde?
- O que precisa mudar para que se tenha uma opção? Quais práticas precisam mudar? Quais políticas públicas?
- Quais são os riscos de cada opção?
- Há evidências quantitativas que apoiem qualquer opção?
- Quais são os principais valores envolvidos e que devem orientar a solução? Legais, morais, éticos, consideração pelas pessoas, justiça e equidade?

- Quais são os critérios mais importantes para se chegar a uma linha de ação definitiva? Valores públicos? Requisitos de políticas públicas? Restabelecimento do controle de uma situação? A necessidade de sustentar a organização? A necessidade de mudá-la?

- Há uma sequência temporal para as opções? Quanto tempo elas demandarão? As ações podem ser adiadas? O que precisa ser feito rapidamente?

Conclusões e ação

Com base na análise precedente – as fases de definição do problema, teoria subjacente, opções e avaliação – os participantes devem agora “tomar uma decisão tendo em vista um plano de ação satisfatório ou, ao menos, um plano exequível” (Universidade do Tennessee, 2002). A solução deve refletir os temas primordiais para a análise e os valores mais relevantes para o caso. Os alunos podem desejar retomar o “mapa de questões” para se certificar de que a solução escolhida aborda as questões relevantes.

A solução deve possuir grau de autenticidade e factibilidade. Deve ser possível implementá-la em sequência de tarefas e prazo realísticos. As coisas não podem acontecer todas ao mesmo tempo. As pessoas não podem estar em vários lugares no mesmo momento. As organizações não podem acomodar todas as mudanças desejadas em um piscar de olhos. Os participantes devem identificar os atores que precisam agir e estabelecer os resultados desejados e os critérios para avaliação dos resultados.

Em algumas situações, o próprio processo pode ser uma resposta. Quando as informações estão incompletas, quando é necessário consultar as partes interessadas ou quando os recursos não estão direcionados a implementar um curso de ação, a opção mais apropriada pode ser estudar mais a situação ou adiar uma decisão. Contudo, os alunos não devem recorrer à “síndrome de mais informação” sem uma causa justificada.

A sequência de passos e fases descritos aqui pode dar a impressão de muito trabalho. Na verdade, essa abordagem sequencial torna-se natural e interativa à medida que os participantes adquirem mais familiaridade com estudos de caso. Esses passos visam propiciar estrutura para aqueles que não estão familiarizados com a análise de casos e fornecer uma lista de verificação para os alunos que, por ventura, tenham mais experiência com essa metodologia.

Apresentações de casos

Comunicar os resultados de um caso de maneira efetiva requer mais do que simplesmente relatar a uma plateia os passos que você percorreu em sua análise. Envolverá um argumento estruturado para convencer o seu público de que você identificou corretamente o problema, ligou-o a

circunstâncias mais abrangentes, analisou as alternativas e propôs uma linha de ação apropriada. Para casos voltados ao compartilhamento de conhecimentos, será preciso apontar as lições aprendidas com o caso e considerar o quão transferíveis elas são.

O formato de apresentação de um caso vai depender do que é pedido aos alunos, se eles trabalharam em grupo ou individualmente, e se a apresentação será por escrito ou oral. Uma apresentação bem-sucedida, independentemente da forma, oferecerá uma análise aprofundada e um conjunto de respostas.

Relatórios escritos

O essencial para um relatório bem escrito é uma estrutura sólida e uma narrativa concisa. O relatório deve resumir os resultados do raciocínio, e não levar os leitores a uma jornada sinuosa. É aconselhável que o aluno adote uma estrutura simples composta por síntese, análise de problema, análise ambiental, opções e curso de ação sugerido.

Apresentações em grupo

O que evitar em qualquer apresentação de caso

- **Repetir o caso:** resuma-o, destacando as questões mais importantes, mas não o repita para preencher espaço ou tempo.
- **Paralisia devido ao excesso de análise:** uma boa análise é importante, mas é apenas o começo da apresentação de um caso. Equilibre o volume de análises com opções, riscos ambientais e oportunidades, respostas propostas e implementação.
- **Tirar conclusões precipitadas:** a apresentação de um caso é um argumento para um conjunto de conclusões e soluções para os problemas apresentados. É usada para desenvolver processos reflexivos em ambientes complexos, ricos de interação humana. Uma apresentação bem-sucedida leva o leitor a um conjunto de conclusões. Ela não o pressiona.
- **Viajar no tempo:** as soluções apresentadas devem refletir um período de tempo realístico. Por exemplo, culturas organizacionais não mudam da noite para o dia, mas o processo de mudança pode ser iniciado.
- **Clichês:** ao abordar questões, seja suficientemente rico em detalhes para indicar que você entende o que está propondo e não simplesmente jogando uma ideia porque ela faz parte de uma combinação comum de soluções. Por exemplo, se houver problemas de comunicação na situação do caso, dizer simplesmente que você possui um plano de comunicação não revela nada sobre o que esse plano contém, o que ele fará ou quais são seus temas principais.

Os alunos são frequentemente chamados a trabalhar em grupo fora do horário de aula para preparar uma análise profunda de um caso e, em seguida, apresentar a solução para toda turma. Em algumas circunstâncias, são convidados a conduzir uma discussão em sala de aula. Esses são dois tipos diferentes de atividade e, portanto, deve haver clareza em relação ao que é esperado. Na condução da discussão, os grupos têm duas tarefas: analisar o caso e desenvolver um conjunto de perguntas para orientar a discussão em sala de aula. Os membros do grupo precisam decidir quem liderará a discussão ou atribuir funções aos diferentes integrantes, tais como abertura, perguntas e conclusão. Já na apresentação da solução, o grupo terá de realizar um ciclo completo de revisão do caso. Pode-se resumir o relatório e seus achados, e apresentar perante a classe em um formato acessível, como o *PowerPoint*.

Capítulo 5 - Compartilhando experiências: uso de estudos de caso para aprendizagem organizacional

Não aponte erros. Encontre uma solução.
Henry Ford

Os estudos de caso são usados para além da pedagogia em sala de aula, em que pese a sua importância. Cada vez mais, eles têm sido ferramentas valiosas para criação e transferência de conhecimento em organizações do setor público. Para apreciar seu valor e uso, é necessário entender como a gestão do conhecimento funciona no setor público. Embora a ideia de gestão do conhecimento tenha surgido há muitas décadas, mudanças tecnológicas recentes – o aparecimento das redes sociais e das comunidades de prática conectando profissionais de diversas organizações – aumentaram a necessidade por mais gestão do conhecimento e facilitaram sua implementação.

O vínculo com a gestão do conhecimento

O compartilhamento de experiências e conhecimentos dentro de organizações tem sido um desafio constante. Crítica recorrentemente citada é que as organizações, principalmente as públicas, não aprendem adequadamente com seus erros. Pode-se afirmar também que, considerando a rapidez dos eventos e a velocidade com a qual informações são transmitidas atualmente, essas mesmas organizações tampouco reservam tempo suficiente para aprender com suas experiências bem-sucedidas. Todos estão apressados. As pessoas seguem em frente e acabam esquecendo novas ideias que deram certo na resolução de um problema ou facilitaram um processo. Embora no setor público acontecimentos importantes possam levar a investigações oficiais que identifiquem erros ou resultem em raros elogios, a conclusão exitosa de um projeto, a adaptação de novas práticas na prestação de serviços e a conversão de sistemas e organizações para fazer frente a novos desafios raramente são documentadas¹. Relatório elaborado em 2008 para a Câmara dos Deputados brasileira resume a necessidade de se dispor de algum mecanismo de gestão do conhecimento:

Preservar tal base de conhecimentos é fundamental para que não caiamos em um eterno ciclo de novos começos e de não satisfação da nossa necessidade de consolidar melhores práticas. Para evitar isso, mecanismos devem ser gerados e instituídos para permitir que novas iniciativas passem a apoiar novas propostas, de modo que a experiência possa produzir atalhos e garantir a eficácia das ações governamentais (FRESNEDA e GONÇALVES, 2008).

Um bom julgamento nasce da experiência. A experiência nasce de julgamentos ruins.

Walter Wriston, ex-presidente do Citibank.

O maior valor agregado resultante do uso de estudos de caso na capacitação profissional não reside no acúmulo de fatos, mas sim no aprimoramento dos julgamentos. Walter Wriston afirma que bons julgamentos não podem ser ensinados, uma vez que são aprimorados com a experiência. Portanto, a capacitação profissional deve incluir uma importante dimensão experiencial. A aprendizagem com livros não é suficiente. Os estudos de caso podem satisfazer essa necessidade.

Esse problema não está simplesmente associado aos desafios administrativos da gestão cotidiana. Governos de todo o mundo estão sempre formulando, implementando e adaptando políticas públicas. Eles administram situações complexas que, eventualmente, surgem em decorrência de desastres naturais, falhas sistêmicas importantes ou conflitos ocasionais entre demandas e forças opostas. A forma de administrar esses eventos, por parte dos governos, pode fazer grande diferença para muitos cidadãos. As técnicas usadas, as experiências adquiridas e as soluções desenvolvidas podem também ser úteis a outros profissionais do setor público. Contudo, diante da afluência de eventos e da escassez de recursos, os governos em geral deixam de aprender com suas experiências passadas de uma maneira sistemática.

Há diversas décadas observa-se um interesse crescente no que se convencionou chamar de gestão do conhecimento – termo que denota maneiras pelas quais uma instituição organiza, retém e distribui seus conhecimentos acumulados. É reconhecido que as organizações do setor público lidam principalmente com conhecimentos e que a maioria dos servidores é vista como trabalhadores de conhecimento. Além disso, essa dependência de informações acumuladas dentro de uma organização, transformadas em conhecimentos relevantes, está se espalhando para áreas do serviço público que, até então, eram vistas como práticas ou operacionais. Por exemplo, a maioria dos serviços de

polícia agora possui computadores nas viaturas, o que permite a entrada instantânea de dados sobre um incidente e a disponibilização aos policiais de informações completas sobre indivíduos abordados, como a área na qual trabalham e a ficha criminal.

Onde os estudos de caso se enquadram no desenvolvimento de conhecimentos organizacionais? Ao abordar essa questão, é útil enquadrar o fluxo das informações e a criação de conhecimentos em um contexto. O gráfico apresentado a seguir mostra como dados, quando organizados e compartilhados, evoluem para assumir a forma de conhecimentos e sabedoria.



Figura 5.1 Da coleta de dados à sabedoria

No contexto organizacional, os estudos de caso desempenham papel útil na apresentação de conhecimentos tácitos, caracterizados, em geral, como o *know-how* de uma organização, em comparação (ou, mais corretamente, em harmonia) com o seu *know-what*. Os conhecimentos tácitos têm algumas características relacionadas com o uso formal ou informal de casos: são adquiridos principalmente por meio da experiência; não podem ser facilmente colocados em palavras e passados a outros; são transferidos, de forma mais eficaz, de pessoa a pessoa ou por meio de histórias.

O objetivo de se usar estudos de caso na gestão de conhecimento organizacional é repassar ao usuário atividades realizadas para superar um desafio específico (o “quê”) e os meios usados (o “como”), com uma descrição ampla do contexto. Estudos de caso são elaborados para promover o compartilhamento de experiências aprendidas dentro das organizações ou entre organizações, colegas e gerações. Assim, os estudos de caso ocupam uma posição benéfica e singular na gestão do conhecimento ou, como caracterizado aqui, na aprendizagem

organizacional. Por exemplo, os estudos de caso, por sua própria natureza, enfocam determinada situação, conjunto de fatos ou eventos. Portanto, eles não apresentam todos os conhecimentos acumulados de uma organização de maneira sistemática. Esse é o papel dos sistemas de informação, das avaliações e estudos formais e dos bancos de dados cada vez maiores mantidos por organizações públicas.

Em estudo de 2005, Batista e outros² sugerem que a gestão do conhecimento se aplica a órgãos governamentais da seguinte maneira:

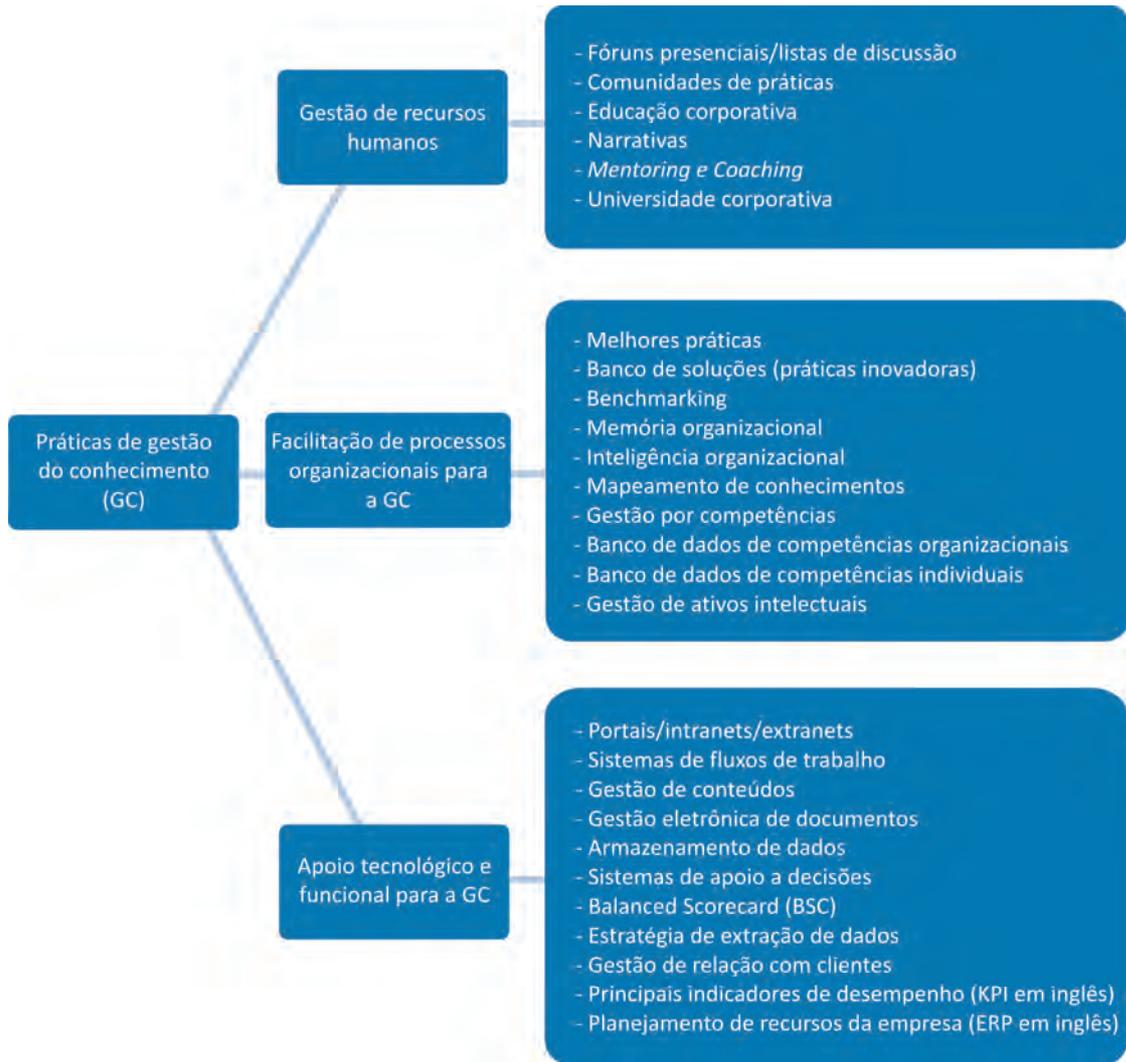


Figura 5.2 Um esquema de ferramentas de gestão do conhecimento

Fonte: Batista e outros (2005), adaptado.

No contexto da aprendizagem organizacional, os estudos de caso enfatizam eventos ou projetos específicos, dando-lhes um contexto mais rico e identificando elementos de aprendizagem potencialmente relevantes a outras pessoas ou organizações. Como veremos abaixo, as pessoas usam histórias e experiências assim como utilizam informações objetivamente apresentadas. Além disso, ao trabalharem dentro de uma

organização, elas descobrem o que funciona naquele ambiente. Também podem perceber o que não funciona ou como uma nova ideia pode melhorar a produtividade ou amenizar uma situação particularmente difícil. Embora nem sempre essas técnicas e verificações sejam adequadamente traduzidas para outras circunstâncias, isso pode acontecer. Os estudos de caso oferecem um meio para se documentar tal aprendizagem. Eles oferecem ao leitor (ou usuário) algum senso de como essas abordagens funcionaram ou não, indicando onde ele deve ser cauteloso e oferecendo *insights* potencialmente úteis para ações.

A prática de contar histórias como aprendizagem organizacional informal

A transferência informal de conhecimentos (*know-what*) e experiências (*know-how*) é um processo contínuo dentro de qualquer organização. Na verdade, nada pode substituir esse intercâmbio informal. Ele ocorre em um nível humano e extrai a sua força da prática de se contar histórias e compartilhar experiências. Trata-se de uma maneira muito boa de aprendizado, pois histórias fornecem informações não apenas sobre o que aconteceu ou o que foi feito, mas também sobre por que determinadas ações ocorreram, quem desempenhou que papel e como se conseguiu os resultados. As histórias descrevem contextos ricos cuja documentação em formato tradicional, linear, representa um desafio.

Uma aprendizagem organizacional informal sempre ocorrerá quando um grupo de pessoas estiver reunido, mas, sob uma perspectiva de gestão do conhecimento, esse tipo de aprendizagem sofre de algumas inadequações. Ela é esporádica; alguns ficam sabendo da experiência, outros, não. Não há garantia de que as histórias atingirão todos os que poderiam se beneficiar delas, pois o conhecimento não é distribuído sistematicamente. Além disso, a informalidade do intercâmbio não é sustentável porque as pessoas que contam as histórias podem ser transferidas para outra unidade e, com isso, os conhecimentos se perderem.

Algumas das perguntas que um profissional faria ao analisar um estudo de caso:

- Como a coisa funcionou?
- O que eu deveria evitar?
- O que posso aplicar?
- Isso ajudará a melhorar as minhas práticas?

A prática de contar histórias e compartilhar experiências informalmente com pouca frequência é contestável. Isso significa que, embora as histórias e o compartilhamento de experiências possam ser ricos e benéficos em um contexto específico, as organizações públicas dificilmente enfrentam situações nas quais soluções podem ser claramente identificadas, processos funcionem com eficiência máxima e julgamentos e entendimentos sejam exatos e imutáveis. O ato de contar histórias durante conversas, por mais útil que pareça naquele momento, não possibilita debates, avaliação sistêmica de alternativas nem – talvez o mais importante – a aplicação dos conhecimentos a uma circunstância diferente.

Isso não elimina o grande valor de ouvir relatos de pessoas envolvidas em situações ou desafios pelos quais outras podem aprender. Além disso, a presença da pessoa que tomou a decisão ou avaliou uma situação representa rara oportunidade para aprender coisas não apenas com o “o quê” da sua experiência, mas também entender as nuances envolvidas do “porquê” e “como”. O desafio é compartilhar o que se aprendeu amplamente e sistematicamente onde for necessário.

A busca por novas ferramentas de aprendizagem organizacional

As instituições públicas e, de fato, todas as organizações, estão cada vez mais procurando identificar maneiras mais sistemáticas para construir aprendizagem organizacional. Estão empenhadas em identificar maneiras de compartilhar experiências boas e ruins, evitando, assim, processos onerosos de avaliação, que poderiam ser facilmente politizados ou excessivamente críticos, principalmente no nível pessoal.

Os governos tentam cada vez mais adotar abordagem sistemática em relação à aprendizagem organizacional. Alguns deles implantaram programas especiais de incentivo a fim de estimular a criação de estudos de caso para compartilhar experiências. Sua aplicação pode ser sistemática, em ambientes formais de ensino ou a simples disponibilização a profissionais e ao público interessado para uso geral. Um bom exemplo é o Programa de Estudos de Caso Anzso, criado pela Escola de Governo da Austrália e da Nova Zelândia. Estudos de caso são amplamente usados no programa formal de capacitação dessa escola e programas de incentivo disponibilizam recursos para que acadêmicos ou profissionais redijam casos para tal fim³.

O que não é um estudo de caso organizacional

“É importante descrever também o que um estudo de caso não é. Ele não é uma história concebida para validar ou denegrir a carreira, projeto ou missão de uma pessoa. Ou seja, não tem a

finalidade de ilustrar o bem ou o mal (ou o feio), mas sim de ensinar alguma coisa, contando uma história em uma narrativa objetiva e, geralmente, na terceira pessoa. Com a história, o leitor pode chegar a conclusões e aprender lições por meio de uma aprendizagem contextual ou baseada na experiência. Não temos tanto interesse em criticar decisões, mas sim em analisar detalhadamente como decisões são tomadas.”

Diretor de Aprendizagem, *Godard Space Flight Centre, Nasa, 2008*

Como as organizações podem se beneficiar plenamente da rica tradição oral de contar histórias e combiná-la com a aplicação mais extensa e sistemática de estudos de caso? Além do exemplo acima, existem várias formas em uso ou sendo consideradas atualmente. O compartilhamento on-line de vídeos oferece um meio simples de converter uma história contada pessoalmente em uma que é gravada e distribuída amplamente. Além disso, as empresas podem patrocinar a criação de casos sobre os problemas que enfrentam – para os quais querem garantir que algumas lições sejam registradas e repassadas. As organizações podem ter o melhor dos dois mundos se aproveitarem a experiência dos seus funcionários mais antigos. Muitas possuem programas de treinamento centralizados para reunir os que lidaram com questões desafiadoras e os que se beneficiariam com tal experiência. Nesses encontros, os funcionários interagem com um ator-chave e participam de uma discussão sobre caso intermediada por um facilitador. Não há nada mais rico do que essa combinação.

Um *continuum* entre estudos de caso para ensino e aprendizagem organizacional

É difícil traçar distinções precisas entre estudos de caso elaborados para uso em ambientes formais de ensino e os que estamos chamando aqui de estudos de caso voltados à aprendizagem organizacional. Na verdade, este pode muito bem oferecer uma base para o primeiro. No entanto, é oportuno e útil que se faça distinção entre eles para estimular organizações a desenvolverem estratégias de aprendizagem que adaptam estudos de caso com a finalidade de serem usados como uma ferramenta que não se restringe a objetivos educacionais formais.

Os estudos de caso para ensino são ferramentas poderosas tanto para instituições formais de ensino quanto para organizações. Muitos casos para ensino baseiam-se em conjuntos de fatos e experiências de organizações públicas. Também podem ser fictícios, criados no intuito de extrair determinada teoria ou testar um conjunto de premissas. Quer sejam factuais ou fictícios, os casos são elaborados visando objetivos de

aprendizagem específicos. O escopo de análise, embora possa ser complexo e desafiador, está limitado a esses objetivos.

Em contrapartida, os casos para fins de aprendizagem organizacional são baseados em fatos. O objetivo é compartilhar informações, ricamente apresentadas dentro de um amplo contexto, de forma a possibilitar que os tomadores de decisão e outros atores nas organizações os usem e os adaptem para superar desafios. Casos para aprendizagem organizacional são desenvolvidos para transferir algum conhecimento, seja uma técnica, uma doutrina ou um entendimento profundo de como uma questão foi administrada, para pessoas que possam não possuir nenhuma experiência (ou consciência) com a situação. O aprendizado decorre das ações realizadas, das lições aprendidas e das práticas identificadas como bem-sucedidas ou não.

Em um diálogo, as pessoas se tornam observadoras do seu próprio pensamento.

Peter Senge

Organizações que têm um bom desempenho e são resilientes neste mundo dinâmico são **organizações que aprendem**. A capacidade de aprender depende da habilidade de uma organização de manter um **diálogo** interno, no qual pensamentos são criticamente reavaliados. A metodologia de estudos de caso para fins de aprendizagem organizacional modela um diálogo e desenvolve a capacidade dos participantes de praticá-lo.

Um mesmo estudo de caso pode ser usado para fins didáticos formais e de aprendizagem organizacional? Certamente que sim. Além disso, pode-se argumentar que há um *continuum* entre o ensino formal e a aprendizagem organizacional. Como ocorre recorrentemente na gestão do setor público e nas políticas públicas, as diferenças não são nítidas. A Figura 5.3 ilustra como as duas modalidades de estudos de caso se relacionam.

Estudos de caso para ensino formal - direcionados para teoria	Estudos de caso para ensino: métodos e objetivos	Aprendizagem organizacional	Aprendizagem organizacional - Compreensão mais profunda
<ul style="list-style-type: none"> Análise Conectados à teoria 	<ul style="list-style-type: none"> Aprendizagem-ação Simulações Processos decisórios Aprendizagem de habilidades 	<ul style="list-style-type: none"> Lições aprendidas Habilidades compartilhadas Dicas práticas 	<ul style="list-style-type: none"> Documentação intensiva Estágios de entendimento Desenvolve um cenário completo

Figura 5.3 A interação entre casos para ensino e aprendizagem organizacional

Estudos de caso como uma ferramenta organizacional estratégica

Os estudos de caso organizacionais possuem uma intenção estratégica, com o componente de aprendizagem em seu núcleo. Esses casos podem se tornar ferramenta estratégica para a gestão do conhecimento em uma organização, bem como elemento ativo para lidar com desafios de sustentabilidade. Nesse contexto, sustentabilidade significa a habilidade de uma organização reter seus principais valores culturais e operacionais ao longo do tempo e, simultaneamente, adaptar-se a novas circunstâncias. Casos para aprendizagem organizacional estão se tornando parte da memória institucional. São uma forma estruturada de contar as histórias que são importantes para manter os valores, a cultura e o sentimento de realização, que dá suporte a ações futuras. Alguns dos objetivos dos estudos de caso organizacionais são:

- Criar registro completo de um desafio complexo, para que pessoas interessadas possam entender plenamente o contexto, a resposta, os fundamentos lógicos e as repercussões de uma situação.
- Contar uma história a públicos significativos.
- Compartilhar o pensamento e o contexto que gerou as medidas tomadas.
- Celebrar sucessos e documentar fracassos de modo que permita um entendimento dos fatores predominantes em ambos.
- Identificar práticas inovadoras ou exemplares que podem ser aproveitadas para resolver problemas semelhantes.
- Oferecer aconselhamentos dentro da organização ou em um ambiente profissional mais amplo em relação a perigos ou passos que deveriam ser evitados.
- Apoiar os esforços de uma organização para conquistar apoio de longo prazo, seja na forma de recursos adicionais, alinhamento e reconhecimento interno ou confiança pública.

O teste fundamental de um bom estudo de caso de aprendizagem organizacional é: O que funciona? Para quem? Em quais circunstâncias?

Como evitar o beco sem saída do autoelogio

Há uma distinção importante entre um estudo de caso de aprendizagem organizacional e uma peça de propaganda. Não é preciso uma busca muito profunda por casos na internet para encontrar uma página de empresa de consultoria que oferece uma série de 'estudos de caso'. Esses casos tendem a ser descrições resumidas de projetos de consultoria que não apenas funcionaram bem, mas promoveram mudanças organizacionais de proporções quase milagrosas. Lições aprendidas, quando mencionadas, consistem, na maior parte, em

expressões de louvor à empresa de consultoria, ao cliente por ter sido suficientemente esperto para optar pela empresa em questão e aos líderes envolvidos por sua sabedoria e perspicácia.

Um estudo de caso de aprendizagem organizacional precisa ser útil, convincente e completo. Governos e órgãos públicos estão continuamente apresentando um desempenho superior em muitas frentes. Essas realizações devem ser documentadas e compartilhadas, assim como experiências mal-sucedidas. Entretanto, sucessos e fracassos raramente são claros. Na maioria das vezes, há uma zona de complexidade que é frequentemente caracterizada como uma situação da qual se precisa sair de alguma maneira. Nela, algumas coisas deram certo, enquanto outras, não.

O objetivo-chave dos estudos de caso organizacionais é transferir conhecimentos em todas as suas formas, para possível aplicação em outros lugares. No mundo real da prática do setor público, isso significa o bom, o ruim e o ambíguo. Mais uma vez, aplique o teste: o que funciona, para quem e em quais circunstâncias? As organizações não deveriam documentar apenas suas grandes realizações. Mesmo quando fazem isso, o compartilhamento de informações desse tipo exige um grau considerável de humildade e modéstia na sua apresentação. Há algo inerente à cultura do setor público que estimularia esse tipo de atitude.

Segue abaixo alguns passos que o ajudarão a resguardar os autores de um caso de possíveis acusações de autocongratulação ou de inflar o “ego” da organização:

1. Defina claramente as finalidades do estudo de caso em termos de lições aprendidas, *insights* importantes e conhecimentos transferíveis.
2. Use informações e avaliações de partes externas à organização, como avaliações formais, auditorias e relatórios, comentários de terceiros e escritos acadêmicos.
3. Evite criar heróis e vilões, pois na prática, há poucos deles.
4. Seja realista em relação aos resultados, tanto em termos de expectativas quanto de produtos ou resultados efetivos.
5. Não afirme que um projeto foi bem-sucedido enquanto ele ainda estiver sendo implementado.
6. Quanto mais assertivas as declarações de sucesso ou de fracasso, mais claras devem ser as provas.

Um texto equilibrado é especialmente importante na comunicação e na documentação de como os riscos foram administrados. Os riscos e a previsão de resultados ou eventos que afetarão materialmente os objetivos fundamentais de uma organização ou programa só podem ser compreendidos no contexto em que são reconhecidos e mitigados. Ademais, a mitigação, seja na forma de evitar ou aceitar um risco, só

pode ser compreendida quando os demais fatores e ações em torno da decisão relacionada ao risco são plenamente entendidos. Um estudo de caso fornece detalhes desse tipo.

Nenhum estudo de caso pode, portanto, ser apresentado como sucesso ou fracasso total. Há uma complexidade envolvida e algo a ser aprendido sobre a forma que se alcançou sucesso, como os riscos foram administrados, o que funcionou e não funcionou e, o que talvez seja o mais importante, a maneira que a organização se adaptou à medida que foi aprendendo e experimentando.

Áreas que se prestam aos estudos de caso organizacionais

O espectro de atividades do setor público é muito amplo. Há sempre algo a se apreender ou alguma dica prática ou lição a se compartilhar dentro de uma organização e entre várias organizações. No entanto, algumas áreas se prestam mais aos estudos de caso organizacionais.

Projetos principais

Os governos assumem diversos tipos de projetos em suas áreas de atuação. Alguns projetos são muito grandes, como um projeto de construção de estradas de grande porte. Outros, pequenos, como a implementação de novas rotinas por um grupo de trabalho. Questões relativas à gestão de projetos são úteis para estudos de caso por diversas razões. De modo geral, os projetos possuem horizonte de tempo definido: eles começam e terminam. Isso permite a preparação de um caso que possa contar uma história completa, o que seria mais difícil de fazer com programas governamentais em andamento. As metas de um projeto são definidas em diversos graus de clareza. Embora não seja fácil oferecer uma resposta simples à pergunta “O projeto logrou os resultados propostos?”, há pelo menos um ponto de partida para a análise. As habilidades exigidas para a gestão de projetos tendem a ser diferentes das necessárias à gestão regular de programas, mas são transferíveis de um projeto a outro. Portanto, há muito a ser aprendido de um projeto em termos de transferência de conhecimentos.

Mudanças importantes em políticas públicas e sua implementação

Essa área deve ser muito enfocada no desenvolvimento e na transferência de conhecimentos no governo. Muito tempo e educação acadêmica do nível mais elevado são dedicados à formulação de políticas públicas, assim como muito tempo e atenção de políticos. Contudo, menos tempo e atenção são dedicados ao entendimento de como elas são implementadas e à absorção desse entendimento por parte dos responsáveis por esse processo ou pelo ajuste de políticas existentes. No

entanto, a definição e a consecução de objetivos de políticas públicas representam o cerne da atividade pública. Uma preocupação a ser considerada na criação de estudos de caso é que eles podem chamar a atenção para questões altamente políticas e contenciosas – aspecto que será discutido em maior profundidade na próxima seção. O que é importante considerar aqui é que governos devem tirar proveito de suas experiências com políticas públicas, aprender com elas e transferir o que aprenderam para que seja usado em forma de insumo em esforços futuros.

Situações que requerem respostas emergenciais

A gama de respostas emergenciais do setor público parece ilimitada. À medida que as organizações públicas adotam abordagem mais resiliente a riscos percebidos (pandemias) e a desastres naturais previstos (furacões, incêndios), desenvolvem também um corpo de conhecimentos sobre soluções. Geralmente respostas emergenciais seguem requisitos internos associados à manutenção de registros e à elaboração de relatórios e avaliações posteriores. Grandes incidentes quase sempre geram investigações do que aconteceu, do que deu errado e, em menor medida, do que deu certo. Pode-se argumentar que respostas emergenciais são tão extensamente documentadas que os estudos de caso têm pouco a oferecer nesse contexto. Em termos de investigação sobre um incidente, isso provavelmente é correto. No entanto, os estudos de caso são de um valor inestimável para a transferência desse conhecimento de uma área especializada para outra. Seu objetivo não é identificar erros ou apresentar um quadro detalhado para a tomada de decisão no futuro ou ajustes nas respostas. Ele busca documentar práticas adotadas para a solução de problemas, de modo que outras pessoas possam aprender coisas úteis, e provocar uma discussão em torno de opções que poderiam ter sido feitas pelos atores envolvidos na situação.

Não aponte erros. Encontre uma solução.

Henry Ford

Estudos de caso e discussões sobre eles geralmente enfocam erros cometidos. O elemento central da discussão não deve ser registrar erros, mas, sim, identificar soluções práticas para problemas. É fácil criticar o pensamento de outra pessoa, porém, é muito mais difícil apresentar suas próprias soluções originais. Talvez o maior desafio seja ver o que há no caso e nos erros cometidos que os profissionais podem usar para melhorar sua própria organização antes que o mesmo erro seja cometido – no seu próprio território.

Situações que requerem respostas não usuais

Assim como acontece em respostas emergenciais, há situações em que organizações precisam empreender grandes esforços para lidar com amplos aumentos de demanda – circunstâncias que mudam rapidamente ou falhas em responder prontamente. Diferentemente de organizações que só atuam diante de emergências, a maioria das instituições públicas opera sob circunstâncias regulares e cotidianas. Quando tais condições se alteram, a resposta organizacional pode frequentemente testar a capacidade de uma instituição. É de grande interesse a forma como as organizações respondem. Essas respostas, normalmente, exigem esforços extraordinários de liderança organizacional, trabalho em equipe e capacidade dos sistemas para administrar grandes pressões políticas, que exigem solução imediata.

Mudanças organizacionais

Poucos temas geram mais preocupação e estresse do que mudanças organizacionais. Elas podem variar de mudanças internas a grandes mudanças em ministérios ou órgãos. Embora sejam singulares, cada uma delas também contém elementos comuns ao processo da mudança organizacional. Uma das razões pelas quais os estudos de caso são tão úteis nessa área é que os gestores do setor público só efetuam mudanças organizacionais esporadicamente e consideram cada uma delas especial. Como elas não fazem parte da rotina, não há termos de comparação. Raramente os gestores perguntam como uma mudança foi efetuada nessa ou naquela organização, embora exista uma rica história em tal campo. Nesse sentido, estudos de caso podem ser muito importantes.

Práticas inovadoras

Governos e gestores públicos estão constantemente inovando em diversas frentes: novas políticas públicas, novos modelos de governança, novos modelos organizacionais, novas soluções em termos de tecnologia e entrega de serviços e novas maneiras de superar desafios imediatos. Há muito a ser aprendido com a experiência de outros, e não apenas sobre como ser cauteloso em alguns aspectos. Obviamente, os erros de outros e a maneira pela qual responderam a um desafio oferecem muitas informações úteis. No entanto, estudos de caso de práticas inovadoras, com boas informações sobre o que funcionou ou não, permitem que governos e suas organizações considerem opções que talvez não tivessem sido incluídas na sua agenda.

Como lidar com questões politicamente sensíveis

No setor público, a possibilidade de gerar constrangimentos políticos é um obstáculo real e premente para divulgação completa e franca de

experiências que podem ser benéficas a outros. Líderes políticos e servidores tendem a adotar uma postura de grande aversão a riscos. Em contrapartida, aceitam, às vezes, o risco de esconder informações ou evitar sua plena divulgação. Estudos de caso podem ser rapidamente percebidos como um risco. E podem ser, caso sejam mal redigidos. Entretanto, o risco de apontar erros deve ser equilibrado com o de repeti-los ao ignorar sinais claros do que não deve ser feito.

Isto posto, há algumas preocupações reais com a procura por estudos de caso no governo. Há o risco de que alguma informação revelada em um estudo de caso possa causar questionamentos por parte do legislativo, atrair a atenção da mídia ou, até mesmo, escândalos políticos. Esse perigo permanece depois de transcorrido um longo período do incidente. Além disso, algumas informações que já estavam sob domínio público, mas que por algum motivo não foram difundidas na ocasião de um incidente, podem atrair a atenção da mídia ou do público. O caso pode ser redigido de tal modo que os fatos, embora já conhecidos, pareçam revelar algo novo, gerando comoção dos meios de comunicação em torno de como as informações foram inicialmente escondidas do público. É difícil evitar problemas dessa natureza, que acontecem ao acaso.

No entanto, tais considerações não devem impedir o uso de estudos de caso no setor público. O que se deve fazer é estimular uma abordagem prudente para áreas politicamente sensíveis. A maioria dos governos atuais adota alguma lei de privacidade para orientar o uso de informações. Como os casos frequentemente envolvem decisões e comportamentos individuais, é necessário tomar cuidado para preservar os direitos de privacidade dos envolvidos. O uso de informações de domínio público e obtenção de permissão de uso de citações de entrevistas pessoais constituem duas maneiras de se evitar tal problema. Adicionalmente, são feitas as seguintes recomendações:

- Evite criar estudos de caso para áreas ou projetos de políticas públicas que não tenham sido concluídos. Se o caso é baseado em um projeto ou programa em andamento, é importante definir com a maior precisão possível um ponto final para o caso.
- Considere que esses casos serão documentos públicos de uma maneira ou de outra.
 - Documente as fontes e evite mencionar rumores.
 - Evite extrapolações ou conclusões que pareçam do autor do caso. Deixe isso claro para o leitor.
 - Crie uma distância entre o estudo de caso e o seu autor. Use um narrador em terceira pessoa.
 - Peça a uma fonte independente que analise o estudo de caso do começo ao fim.

- O ideal é que o estudo de caso não seja publicado ou distribuído pela organização protagonista do caso. Isso pode ser visto como uma ação em causa própria.

Como incorporar o uso de estudos de caso na cultura organizacional

Os estudos de caso podem ser usados sempre que conhecimentos existentes possam contribuir para melhoria de ações futuras em uma organização. Sua existência não atende apenas a fins heurísticos ou genéricos. Os estudos de caso desempenham papel mais importante do que a capacitação de pessoal, a despeito de toda a importância dessa atividade. Algumas organizações possuem o hábito de valorizar suas experiências e formas de aprender com elas. Ao examiná-las, consequentemente, melhoram as operações.

Os estudos de caso serão inúteis para os profissionais muito ocupados, a menos que possam responder à pergunta “e daí?”.

A história a seguir ilustra como aprender com a experiência dos outros pode disseminar boas práticas:

Um bom exemplo de como estudos de caso estão sendo usados em projetos é o projeto de John Roebling, que concebeu a Ponte do Brooklyn, na cidade de Nova York. No século XIX, os engenheiros civis não tinham conhecimentos aerodinâmicos suficientes para modelar pontes suspensas adequadamente. Após estudar muitas quedas de pontes, Roebling decidiu que a única abordagem lógica seria construir a obra com maior resistência possível. O processo gerou importantes estudos de caso para engenheiros. Roebling ergueu a ponte com resistência seis vezes maior que a necessária, a fim de suportar as tensões às quais seria exposta nas piores situações. No processo de projetar a ponte, ele estabeleceu diversas restrições para o número de pessoas que poderiam ficar em cima dela, os padrões de sua movimentação e outros fatores. Quando lhe perguntavam por que estava convencido que a ponte não cairia, Roebling sempre enfatizava o fato de que ela seria forte e explicava os motivos pelos quais era construída com tamanha resistência. Embora esse tipo de cautela possa parecer óbvio, é importante observar que a obra é um dos poucos exemplos de pontes suspensas do século XIX que ainda estão de pé. Todas as pontes construídas por seus contemporâneos já caíram⁴. (COLLINS, 1999).

Essa história, por si só, pode ser um pequeno estudo de caso que indique boas práticas ou talvez apenas a sabedoria pessoal de um engenheiro. No entanto, também ilustra como as organizações precisam desenvolver formas de aprendizagem a partir de seus sucessos e fracassos. Estudos de caso são instrumentos úteis nesse processo. Pode-se argumentar que as organizações do setor público já desenvolvem inúmeros estudos, pesquisas e avaliações de desempenho. Contudo, esses documentos são, em geral, bastante formais ou de conteúdo político e podem, infelizmente, focar a busca de culpados em vez do aprendizado. Estudos de caso, ao combinar os fatos de uma situação com o contexto e as lições aprendidas, fornecem espaço mais neutro e informal, que encoraja o aprendizado. As organizações que incorporam de forma sistemática esse tipo de aprendizagem em sua cultura fortalecem sua capacidade de resiliência.

Ferramentas organizacionais para criar e distribuir estudos de caso

As pessoas não têm o costume de pensar sobre o que sabem. O mesmo pode ser dito em relação a compartilhar esse conhecimento: raramente as pessoas se sentam para fazer isso regularmente. Isto é, há pouca reflexão individual sobre os próprios conhecimentos e pouco conhecimento compartilhado. As organizações agem da mesma maneira. Embora o setor empresarial disponha de grande número de casos, pois a metodologia é amplamente utilizada em escolas de administração, a quantidade deles no setor público é menor. Isso não significa que haja falta de materiais, mas, sim, de vontade.

Há maneiras de desenvolver estudos de caso aplicáveis à aprendizagem organizacional no setor público. Para tanto, é necessário que se tenha liderança e recursos de algum tipo, como tempo da equipe ou financeiros. Confira a lista de ideias de como organizações podem criar e usar estudos de caso:

Reconhecimento e prêmios

Muitas organizações do setor público procuram obter reconhecimento de suas realizações importantes por meio de prêmios concedidos por organizações profissionais. Para isso, elas documentam projetos particularmente bem-sucedidos e compartilham as informações que coletaram na sua implementação. A qualidade dos conhecimentos compartilhados varia de país para país e de sistema de premiações. No entanto, para um gestor público, vale a pena observar os tipos de esforços que estão sendo reconhecidos por colegas na administração pública. Também é possível converter relatos de experiências premiadas em estudos de caso⁵.

Desenvolvimento de um inventário

No final do capítulo 2 e no anexo deste livro, alguns programas e inventários de casos do setor público foram listados. É vantajoso para organizações comprometidas com a gestão do conhecimento estimular sua equipe e acadêmicos a desenvolverem e submeterem estudos de caso a esses inventários.

Uso de estudos de caso na capacitação de pessoal

Um elemento central para adoção da gestão do conhecimento é a criação de fóruns em que conhecimentos possam ser compartilhados. Embora as tendências atuais apontem para modelos baseados na internet, muitas organizações públicas centralizam as atividades relativas à capacitação em um departamento ou equipe ou contratam organizações de capacitação. Os estudos de caso são um instrumento ideal para a capacitação nesse contexto. Os facilitadores devem estar ancorados na realidade da experiência governamental, já que oferecem capacitações diretamente relacionadas à eficácia do trabalho no setor público. Essa capacitação é consideravelmente menos teórica que a educação acadêmica. Além disso, trabalha com servidores imersos em suas funções, que desejam obter soluções práticas e compreender plenamente a relação entre aprendizagem e contexto. Eles desejam uma abordagem que incorpore a dimensão humana das informações que lhes são passadas. Os estudos de caso oferecem essa combinação.

Estudos de caso 2.0

A realidade do compartilhamento de conhecimentos indica que tal prática é cada vez mais digital. No século XXI, o desafio e a oportunidade para as organizações consistem em usar essa capacidade de compartilhar ideias, experiências e informações para ampliar a gestão do conhecimento. O potencial nessa área é enorme e não se resume à postagem de estudos de caso no *site* de uma organização. Isso, obviamente, seria um bom primeiro passo. Mídias eletrônicas permitem também que todos os envolvidos em uma unidade – líderes, gerentes, funcionários e clientes – criem seus próprios estudos de caso e compartilhem com outros. Por exemplo, o Ministério dos Recursos Naturais do Canadá, rico em conhecimentos técnicos, tomou a iniciativa de estabelecer uma wiki 2.0 interna para promover a colaboração entre seus funcionários e compartilhar conhecimentos. O esquema inclui o intercâmbio de experiências por meio de histórias e estudos de caso informais⁶. Os estudos de caso estão entrando rapidamente nas áreas de *crowd sourcing* (trabalho coletivo via internet), das comunidades de prática e das redes sociais. Dominar

essas tecnologias, de maneira suficientemente sistemática, é o desafio de todas as organizações públicas, assim como administrar as questões relacionadas à privacidade.

Experiências com estudos de caso em perspectiva

Os estudos de caso são ótima ferramenta de aprendizagem para todas as organizações. Eles permitem a transferência de ideias e experiências de maneira que é possível satisfazer as necessidades individuais de profissionais. Eles também permitem que os líderes de uma organização captem histórias e aprendizados importantes para ter certeza de que outros possam se beneficiar delas. Casos, entretanto, não são o único modo de aprendizagem. O que eles trazem é um senso de informalidade e especificidade para o processo de transferência de conhecimentos. Eis aqui alguns pensamentos finais a serem levados em consideração ao usá-los:

- Estudos de casos enfocam um aspecto, evento ou horizonte temporal específico da vida de um projeto ou de uma política pública. Eles não abrangem o todo; apenas contam uma determinada história.
- Cada história tem um ou mais objetivos de aprendizagem que podem ser usados em uma discussão, apresentação ou autorreflexão.
- A história pertence a uma outra pessoa e esse fato deve ser respeitado.
- Os autores de estudos de caso os desenvolvem sobre uma base de respeito e confiança, e não de autoridade.
- Os estudos de caso são documentos vivos concebidos para promover a interação e interpretação. Eles não são relatos que ninguém pode contestar. Na verdade, os resultados evoluem e as consequências finais, ao se refletir sobre elas, podem não parecer tão positivas ou negativas como no momento de sua ocorrência.
- Os estudos de caso são tão úteis como o uso que se faz deles. Só o fato de escrevê-los não é suficiente. Não ocorre transferência sem um veículo, seja ele um treinamento em sala de aula, um mecanismo de compartilhamento eletrônico, emissões de vídeo ou seminários virtuais para compartilhar os estudos de caso em tempo real.

Notas

- ¹ Veja, por exemplo, *If We Can Put a Man on the Moon. Getting Things Done in Government*, William D. Eggers e John O'Leary, Harvard Business Press, 2009. Há também um site vinculado: <http://journeytosuccessmap.com/>
- ² Veja *Gestão do Conhecimento na Administração Pública*. Batista et al., Brasília, IPEA, 2005.

- ³ Para obter mais informações, veja www.anzsog.edu.au
- ⁴ M. Collins, *The Role of Case Studies*, Carnegie Mellon University, Pittsburgh, 1999, http://www.ece.cmu.edu/~koopman/des_s99/case_studies/index.html#role
- ⁵ A ENAP realiza anualmente o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, prêmio que seleciona iniciativas inovadoras que contribuem para a melhoria da gestão pública em benefício dos cidadãos. Com um acervo de mais de 311 premiados em 15 anos, o Banco de Soluções disponível online é uma rica e promissora fonte de estudos de caso. Para consultá-lo, acesse inovacao.ena.gov.br.
- ⁶ Marg Akerly, *Supporting and Driving Collaboration with Web 2.0*, Conference Board of Canada, maio de 2009.

Parte 2

Exemplos de casos



Caso 1

Entendendo a história

Lancem o Vasa²

Esse caso, disponível com maiores detalhes e fotos no *site* do Centro Goddard de Voos Espaciais da Nasa¹, mostra como o método de casos pode ser adaptado às circunstâncias históricas. Revela, também, como ferramentas modernas, por exemplo, a análise de riscos, podem ser utilizadas retrospectivamente. Esse caso se aplicaria bem a qualquer situação de ensino, seja acadêmica ou organizacional.

Uma série de contratemplos afligiu os homens que estavam construindo o navio de guerra sueco *Vasa*, em 1626, e aqueles que o navegariam. A década havia sido desastrosa para a marinha sueca. Doze dos maiores navios de guerra da Suécia haviam sido capturados, destruídos ou afundados. Em 1625, uma tempestade violenta destruíra 10 desses navios, levando o arrogante rei Gustavo Adolfo II a imediatamente encomendar quatro novos navios. Outras perdas haviam acirrado drasticamente a impaciência do rei com seus construtores navais.

Façam-no maior!

O *Vasa* foi inicialmente encomendado como um navio de pequeno porte, tradicional. No entanto, após uma série de modificações, aumentou tanto em tamanho quanto em armamentos. Uma quilha de 111 pés começou a ser construída, mas o trabalho foi quase que imediatamente suspenso quando o rei soube que a rival Dinamarca estava construindo um navio maior, com dois conveses de canhões – uma inovação. Então, a ordem foi aumentar a quilha para 135 pés e incluir dois conveses fechados de canhões.

Ninguém na Suécia jamais havia construído um navio desse tipo. Mas o rei exigia, de forma constante e cada vez mais insistente, dimensões maiores e entrega mais rápida. Assim, não houve tempo para os projetos de engenharia. Ficou decidido que aumentar a quilha de 111 pés, em vez de construir uma nova de 135, economizaria tempo.

Os construtores acrescentaram uma quarta escarva para aumentar a quilha, porém, como resultado, ela ficou estreita em relação ao seu comprimento; e o calado, raso demais para um navio daquele tamanho. Um

pé e meio foi acrescentado à viga, mas como a quilha já havia sido construída, a solução foi acrescentar a medida adicional às partes mais altas do navio. Isso elevou o centro de gravidade, contribuindo para a instabilidade da embarcação. A quilha rasa não fornecia espaço suficiente ao lastro necessário para estabilizar um navio daquele porte e a viga estreita exigia braçadeiras adicionais, reduzindo ainda mais o espaço para o lastro.

Mais canhões!

Com um navio maior, o rei Gustavo exigiu mais canhões – e maiores –, insistindo em 64 canhões de 24 libras, com a metade em cada convés, além de vários menores. Embora construído para canhões de 12 libras, o convés superior precisaria suportar o peso adicional de canhões de 24 libras, elevando ainda mais o centro de gravidade. No final, o cronograma apressado permitiu o uso de 48 canhões de 24 libras.

À condição de pêndulo invertido do navio somavam-se centenas de esculturas ornamentais douradas e pintadas, feitas de carvalho pesado, também encomendadas pelo rei.

Para superar o navio dinamarquês, o rei não poupou gastos e o *Vasa* tornou-se o navio mais caro de sua época.

Mudança de gestão

Em 1626, o carpinteiro naval responsável pelo navio adoeceu gravemente. Enquanto esteve acamado, ele teve de dividir suas funções com outros dois carpinteiros, gerando confusão na gestão do projeto. A fragilidade da divisão de responsabilidades e da comunicação foi agravada pela impaciência do rei e pelas constantes alterações no projeto, resultando em atrasos ainda maiores. Com a maior força de trabalho da história da Suécia essencialmente fora de controle, o carpinteiro-mestre morreu em 1627.

Naquela época, não havia padronização de cálculos de centro de gravidade, de características de inclinação ou de fatores de estabilidade. Os comandantes familiarizavam-se com as características de seus navios por meio de tentativa e erro. Até mesmo os especialistas navais acreditavam que quanto maior e mais imponente, e quanto maior o número de armas a bordo, mais indestrutível seria o navio.

Teste de prontidão para o lançamento

Por fim, tudo o que faltava era um teste de navegabilidade do *Vasa*, denominado teste de guinada. O comandante do navio e o almirante do rei ordenaram a uma tripulação muito reduzida, de 30 homens, que corresse de uma amurada a outra, ao centro, em um dia sem vento nas águas calmas do porto. Após três corridas, o teste foi interrompido porque o navio balançava com tanta violência, que o comandante temia que ele adernasse. Os carpinteiros não estavam presentes e nem foram informados dos resultados dos testes. Nenhuma atitude foi tomada após os resultados alarmantes, já que a única ação corretiva conhecida seria

“mais lastro”, o que não era uma opção viável. Já carregado com 120 toneladas de lastro, não havia espaço para mais e, mesmo que houvesse, o peso adicional poderia colocar os portais de canhões do convés inferior abaixo do nível da água. Da forma como estavam, os portais ficavam a apenas três pés acima do nível da água.

O lançamento

Estamos em 25 de julho de 1628. Você é o almirante do rei e recebeu ordens para lançar o navio hoje ou arcar com as consequências pessoais e profissionais. Você é responsável pelas carreiras do construtor e dos operários do estaleiro, bem como pela vida do comandante do navio e de sua tripulação de 150 homens. Você também é responsável pela imagem de uma Suécia expansionista e de sua principal arma – a Marinha–, já severamente afetada por perdas durante a guerra.

Relutante, mas obediente, e não querendo adiar mais a tarefa, em 10 de agosto de 1628 você ordena que o navio deixe o cais. Algumas velas são içadas assim que uma leve brisa lhes dá força. A brisa enche as velas do navio e levanta os ânimos. O *Vasa* percorre cerca de 900 metros, aderna e afunda diante da multidão. Cinquenta vidas se perdem com todo o navio. O que deu errado? O que você faria de diferente da próxima vez? Felizmente, você tem acesso a algumas das análises de riscos (anexas) realizadas durante o projeto, para buscar indícios e lições aprendidas. O rei Gustavo estava na Polônia, sem comunicação com seu país, mas havia ordenado que o navio fosse lançado até 25 de julho, “caso contrário, os responsáveis cairiam em desgraça com Sua Majestade.” Nem o carpinteiro, nem o construtor naval estavam presentes no teste de guinada e ninguém havia sugerido quaisquer ideias para aumentar a estabilidade do *Vasa*. Você sabe que após o regresso do rei haverá um conselho real de inquérito, e você terá de responder a algumas perguntas difíceis. Você começa a pensar nelas agora, a fim de se preparar para o que vem pela frente. Você decide, então, convocar um pequeno grupo de assessores de confiança para, juntos, refletirem sobre as seguintes perguntas:

- Quem é o responsável por essa catástrofe?
- Houve quaisquer riscos impróprios que não deveriam ter sido permitidos? Como esses riscos podem ser identificados e mitigados em iniciativas futuras de construção naval?
- Que outras formas desconhecidas podem ser abordadas, além de confiar na experiência pessoal do construtor naval? Como avançamos em áreas que nos são desconhecidas?
- Como a comunicação entre o rei, os construtores navais e o comando naval poderia ser aprimorada para a futura contratação, construção e entrega de navios de guerra dentro do prazo, da programação e do orçamento?
- O que podemos fazer de mais importante para evitar que esse tipo de desastre volte a ocorrer?

Notas

- 1 <http://www.nasa.gov/centers/goddard/about/organizations/OCKO/casestudies/index.htm>.
- 2 Estudo de Caso da Nasa: Direitos Autorais © 2008 do governo dos Estados Unidos da América, conforme representado pelo administrador da Nasa. Reprodução autorizada.

Material de apoio: Fichas de análise de risco

Título do risco: Sincronização das Arquiteturas do Corpo do Navio e do Convés de Canhões				"Responsável" do risco: Construtor Naval	
Declaração do risco: Em vista dos desafios enfrentados pelo projeto <i>Vasa</i> e da instabilidade da configuração do navio, existe a possibilidade de que o projeto do convés de canhões (capacidade bélica) não possa manter ciclos sincronizados de análises, que resultem em uma arquitetura acordada.					
Probabilidade: 3	Segurança: 0	Desempenho: 3	Cronograma: 5	Custo: 4	
Contexto: A arquitetura, tanto do corpo do navio (quilha, viga, tonelagem e lastro) quanto do convés de canhões (armamentos, configuração, combinação de armas e massa), sofreu e continua a sofrer revisões e mudanças de especificações. Essa instabilidade de especificações dificulta a sincronização da arquitetura e provavelmente demandará novos trabalhos e/ou compromissos que poderiam afetar o sucesso da missão. Por exemplo: o comando bélico está exigindo que todos os canhões de 24 libras (em ambos os conveses) sejam padronizados em termos de artefatos e munição, para uso eficiente em batalhas.					
Situação: Os conveses de canhões superiores já instalados são muito pequenos para canhões de 24 libras (setembro-dezembro de 1627). Marcar reunião para discutir compromisso em relação às armas do convés superior.					
Plano de mitigação: Tentativa de sincronizar o projeto e ciclos de carga do navio e dos armamentos.			Plano alternativo: Instalar mais esculturas de deuses nórdicos no navio.		

Título do risco: Limitações Ambientais para o Teste da Embarcação <i>Vasa</i>				"Responsável" do risco: Construtor Naval	
Declaração do risco: Como o conceito do projeto atual do <i>Vasa</i> (modificado) possui altos níveis de teste de estabilidade (teste de carga) e a adaptação de estruturas existentes ou modificadas (vigas) e de componentes (armas, artes decorativas) se destina ao uso em várias aplicações do <i>Vasa</i> , existe a possibilidade de o projeto vir a incorrer em atrasos no cronograma, demandando aumento de custos devido a falhas de subsistema, o que exigiria mais ciclos de testes no nível do sistema para obter qualificação.					
Probabilidade: 4	Segurança: 1	Desempenho: 3	Cronograma: 5	Custo: 3	
Contexto: Historicamente, alguns projetos de navio fracassaram (afundamento devido à instabilidade) e exigiram algumas alterações. A análise atual do cronograma sugere considerável sobreposição entre as qualificações do subsistema e a conclusão da capacidade de navegabilidade, montagem e ciclos de testes.					
Situação: O projeto <i>Vasa</i> recebeu prioridade máxima por ordem do rei (novembro de 1625). O almirante Fleming deverá conduzir o teste de guinada com 30 marinheiros (julho de 1627).					
Plano de mitigação: Resultados do teste de guinada a serem analisados para ajuste do lastro antes do lançamento.			Plano alternativo: Instalar mais esculturas de deuses nórdicos no navio.		

Título do risco: Complexidade da Estrutura de Gestão Interprogramas					"Responsável" do risco: Construtor Naval
Declaração do risco: Dada a complexidade da estrutura de gestão interprogramas da marinha sueca e as diferenças histórico-culturais entre os escritórios civil, naval e real, existe a possibilidade de que a integração do projeto Vasa venha a ser afetada negativamente.					
Probabilidade: 2	Segurança: 1	Desempenho: 2	Cronograma: 2	Custo: 2	
Contexto: Há complexidades próprias da organização do <i>Vasa</i> e dos pacotes de trabalho, o que torna as interfaces do sistema complexas. Isso fica mais evidente entre a equipe de construção naval e a corte do rei. Especificações, projeto, processos de implementação, procedimentos e acordos formais entre os escritórios não foram documentados. Há abordagens múltiplas de diferentes áreas para a solução de um risco técnico comum. O impacto resultante para o projeto <i>Vasa</i> está no não cumprimento do cronograma e na implementação ineficiente, devido a diferenças culturais e diretrizes com focos que divergem daquele da missão.					
Situação: Aguardando decisão do rei sobre alterações no projeto (julho de 1626). A morte do Carpinteiro-Mestre Hybertsson aumenta o risco (março-junho de 1627)?					
Plano de mitigação: O projeto <i>Vasa</i> observará esse risco para ver se poderá se transformar em problema.			Plano alternativo: Instalar mais esculturas de deuses nórdicos no navio.		

Título do risco: Disponibilidade Oportuna de Habilidades/ Combinação de Habilidades e Mudanças Culturais				"Responsável" do risco: Construtor Naval	
Declaração do risco: Devido à disponibilidade atual de habilidades, combinação de habilidades e cultura, existe a possibilidade de que não seja possível executar um novo projeto para a construção do navio no prazo adequado.					
Probabilidade: 4	Segurança: 0	Desempenho: 0	Cronograma: 4		
Contexto: A combinação dos dois navios, de diferentes tamanhos, sendo construídos simultaneamente, a guerra em curso (problemas de disponibilidade financeira), a combinação de construtores navais mais antigos e novas estratégias de guerra estão desviando o projeto das bases de experiências conhecidas em termos de tamanho, peso e projetos operacionais.					
Situação: Entrevistas com partes interessadas para melhor entendimento (julho de 1626). Atrasos no cronograma são inevitáveis devido a alterações de especificações (março - junho de 1627).					
Plano de mitigação: Pesquisas; entrevista com partes interessadas para identificar lacunas de habilidades e diferenças culturais.			Plano alternativo: Instalar mais esculturas de Deuses Nórdicos no navio.		

Caso 2

Estudos de caso: diretos ou vibrantes?

Examinem os dois exemplos do mesmo caso¹: um apresentado de forma factual e outro, em um formato mais anedótico. Qual é mais efetivo em contar a história e apresentar o dilema?

Versão I

Uma professora estava ensinando introdução à teoria política moderna numa grande universidade urbana e adotou uma forma de aprendizagem cooperativa, na qual os alunos trabalhavam em pequenos grupos durante todo semestre. Aplicava testes diários, primeiro individualmente e depois em grupos. Ela tinha o hábito de sair da sala de aula durante os testes. Tudo correu bem até o último dia de aula, quando ficou sabendo, por um de seus melhores alunos, que tinha havido “cola” durante os testes. Ao distribuir os formulários de avaliação para que os alunos atribuíssem notas a seus colegas, obteve outras informações. Dois alunos, em grupos que ficavam próximos e que se conheciam, haviam colado. Seis diferentes alunos escreveram sobre como os dois amigos haviam trapaceado e que seus colegas lhes haviam dito que parassem, mas inutilmente. Não haveria mais aulas. Apenas a prova final. O que a professora deveria fazer?

Versão II

“Não aguentei! Tive que mudar de lugar. Eles estavam colando. Estudo muito para conseguir meu ‘10’ e eles estavam trapaceando”.

A professora de Ciência Política Margaret Blake olhava fixamente para a jovem à sua frente, contando sua história calmamente. Paula era uma de suas melhores alunas. Margaret lhe havia perguntado por que mudara subitamente de uma mesa para outra durante o teste.

“Lang, o cara no grupo ao lado do nosso, escreve no teste suas respostas de múltipla escolha em letras grandes e o levanta para que Jack, que está no nosso grupo, o veja enquanto você está fora da sala. Todos dissemos que parassem, mas eles continuaram”.

Margaret respondeu: “Gostaria que vocês tivessem me contado antes, pois assim poderíamos ter feito algo. Hoje é o último dia de aula. Na sexta-feira teremos o exame final. Não há muito o que fazer agora. Bem, pelo menos hoje teremos a avaliação intra-alunos, em que vocês classificam as contribuições dos outros membros do seu grupo. Não deixem de escrever sua reclamação”.

“Garanto que muitos de nós vamos reclamar”.

Pouco tempo depois do final da aula, as palavras de Paula se concretizaram. Seis alunos haviam escrito incisivamente sobre a cola entre os dois alunos asiáticos. Um aluno do grupo de Jack estava especialmente aborrecido: “O Jack tira notas baixas porque nunca está preparado. Ele vai ao laboratório quando quer; ele e seu colega trapaceiam todo santo dia. Você viu como Jack se saiu mal no teste quando você ficou em pé atrás dele? Ele sempre muda suas respostas no gabarito, fingindo que foram corrigidas de forma errada. ODEIO TRAPACEIROS! AARRGH! É melhor você não diminuir a nota do grupo por causa de um idiota apenas”.

Margaret ficou sentada em sua sala, perplexa. Sempre pensara que a aprendizagem em grupo evitaria esse tipo de situação; caso contrário, jamais teria saído da sala durante os testes. E agora? As últimas palavras de Paula ressoavam em seus ouvidos: “Eles estavam trapaceando. O que você vai fazer a respeito?”.

Nota

- ¹ Elaborado por Andrew Graham para uso na Escola de Estudos de Políticas da Universidade de Queen.

Caso 3

Desafios éticos: simples, mas complexos

A diretriz ministerial... ou seria uma sugestão?¹

Os casos não precisam ser longos para serem exigentes e, às vezes, enganosamente complexos. O breve caso a seguir contém muitas das sementes de um dilema ético e gerencial típico do serviço público, embora apresentado de uma forma bastante semelhante a uma história.

Que variáveis estão em jogo aqui? Existe certo e errado? Quais são os riscos da ação e da inação? O que você faria?

O governo recém-eleito, depois de dois mandatos na oposição, estava em processo de estruturação. A primeira ordem para o ministro recém-nomeado foi reunir-se com seus assessores de alto escalão, a fim de obter informações mais atualizadas sobre as questões ministeriais. O secretário permanente coordenou as sessões de instrução durante várias horas. O ministro considerou que estava sendo bem-tratado e de forma profissional. No final das sessões, solicitou uma reunião particular com o secretário permanente.

“Quero lhe agradecer pelas informações de alta qualidade que recebi hoje. Posso ver que seu pessoal leu atentamente a plataforma do nosso partido. Fico feliz que tenham começado a pensar com base na direção que queremos seguir”.

“Levamos essas primeiras reuniões muito a sério, ministro. Queremos responder à orientação de governo e garantir que possa ser bem implementada. Obviamente, isso significará que terei que alertá-lo contra determinadas linhas de ação. Posso lhe garantir que isso somente ocorrerá após uma análise criteriosa dos fatos e algum esforço para tentar encontrar uma forma de atender aos seus objetivos”.

“Ah, tenho certeza de que teremos algumas daquelas conversas do tipo – Sim, ministro – ou o senhor as chama de ‘dizer a verdade ao superior’? Bem, tudo está correndo de forma apropriada. No entanto, há uma questão que me preocupa de fato. Provavelmente, é a única área em que me sinto muito pouco à vontade. A sua assistente para políticas públicas, Alice Dodds, infernizou a minha vida quando eu estava

na oposição. Ela liderou as ações perante a comissão da Câmara dos Deputados durante a revisão das despesas de governo. É dela a autoria daquela iniciativa de política pública sobre subsídios cruzados, à qual me opus com tanta veemência e que pretendemos reverter. Senhor secretário, não creio que possa trabalhar com ela. Não a quero na minha equipe de assessores de alto escalão. Espero que o senhor tome as providências necessárias para isso. Sei que não tenho autoridade nessa questão. Isso cabe à Comissão do Serviço Público e não ao Ministério. O senhor terá que resolver. Realmente, não vejo outra saída a não ser agir, e agir agora”.

Notas

- ¹ Elaborado por Andrew Graham para uso na Escola de Estudos de Políticas da Universidade de Queen.

Caso 4

Casos que geram discussão em grupo e criam desafios analíticos

Estabelecendo prioridades: o orçamento da polícia metropolitana¹

O caso a seguir requer que os grupos trabalhem em conjunto a fim de formular critérios para a seleção de certas opções orçamentárias e, em seguida, aplicá-los a uma série de opções de gastos durante o processo orçamentário de um departamento policial. Permite envolver os participantes em um processo real de estabelecimento de prioridades orçamentárias.

Cenário

Você é do conselho de polícia que supervisiona a Polícia Metropolitana. Parte das suas responsabilidades consiste em aprovar o orçamento da Polícia, antes que seja encaminhado ao município para incorporação ao orçamento metropolitano geral. Para tanto, as necessidades da Polícia diante da necessidade de contenção fiscal devem ser pesadas. O município não pode derrubar a sua aprovação, a não ser que ele decida recorrer ao estado. Como você é legalmente incumbido da efetiva gestão dos serviços da Polícia Metropolitana, terá que comparar uma série de fatores para chegar às suas conclusões.

O comandante de polícia lhe apresentou uma série de projetos voltados para o aprimoramento do serviço, que estão muito além dos aumentos normais de custos, como os referentes a negociações salariais e ao aumento do custo dos combustíveis. Esses projetos representam mudanças nos níveis dos serviços, bem como na melhoria da qualidade do serviço em áreas técnicas. Esta é uma parte normal do processo de elaboração e aprovação do orçamento.

O comandante apresentou essas ideias em uma rodada de discussões informais sobre as prioridades que são definidas a partir de sessões internas de planejamento estratégico. Antes de voltar ao Conselho na próxima rodada, com a sua própria lista de prioridades, ele desenvolveu uma estratégia para sondá-lo. Também descobriu que, como o Conselho vem apoiando e desafiando ao mesmo tempo, ele desenvolveu uma

boa relação de confiança com os membros. Portanto, não vê problemas em sondá-los por fora. Já os membros do Conselho, por sua vez, reconhecem a importância de fazer boas perguntas antes de tomar uma decisão e não levar tudo o que o comandante diz como palavra final.

Uma das preocupações dos conselheiros é que o Serviço da Polícia Metropolitana demanda o financiamento de muitos projetos novos. Ele teve de lidar com críticas políticas e públicas quando aumentou o salário do pessoal da polícia, que ultrapassou os de outros funcionários municipais. Embora aceite isso como parte do seu fardo, o Conselho considera que esse aumento reduz a capacidade de apoiar muitas outras iniciativas. Quando foram apresentadas as novas ideias para o Conselho, pairou um silêncio no ar. O presidente do Conselho observou que, após essas discussões, o comandante teria de considerar alguma forma de priorização para reduzir a lista de projetos e torná-la viável.

Suas tarefas

Este é um exercício em duas etapas e deve ser registrado e comunicado dessa forma. Os critérios que você criar devem ser aplicados a cada projeto apresentado e a sua aplicação deve ficar explícita e clara quando da sua apresentação. Cada equipe designará um escrivão e um relator.

Tarefa nº 1: desenvolver critérios de análise

Na equipe, você colocará uma série de questões e itens que gostaria de levantar para análise de cada um dos projetos. Seus critérios devem ter como referência a boa prática orçamentária de um modo geral. Que tipos de coisa lhe preocupariam ao olhar essa 'lista de compras', como foi apelidada por um dos membros do Conselho? Leve em consideração todos os fatores abordados na discussão sobre orçamento e também todas as questões que gostaria de levantar como parte da supervisão responsável de um grande orçamento público. Por fim, considere quaisquer questões mais amplas de políticas públicas que possam surgir durante o exame dessa lista.

Na equipe, você desenvolverá uma lista de verificação para comparar os vários projetos. Que fatores gostaria de ter disponíveis para poder efetivamente comparar e priorizar esses projetos? Você não está restrito às informações fornecidas. Embora a sua lista de verificação deva ser aplicada a todos os projetos, com esses exemplos poderá fazer perguntas específicas que lhe fornecerão melhor base de comparação.

Tarefa nº 2: é necessário mais trabalho

Do ponto de vista orçamentário, o Conselho acha que muitas das questões financeiras principais, sem falar das operacionais e estratégicas, não foram abordadas adequadamente nessa curta proposta. Formule uma lista de perguntas que você enviaria para o comandante de polícia e que poderia ajudá-lo a entender melhor a natureza da proposta.

Informações sobre esses projetos são da maior relevância. Seu trabalho é preparar uma breve apresentação sobre as perguntas que faria, a partir da perspectiva orçamentária. Leve em conta o seguinte (a lista não é exaustiva; acrescente suas próprias perguntas):

- Que informações estão faltando?
- Que pressupostos sobre a estratégia e a orientação do Serviço de Polícia estão sendo levantados? Eles estão corretos?
- Que informações estão disponíveis sobre custos diretos e indiretos a curto e longo prazo?
- Quais os riscos abordados nesta proposta?
- Que medidas de desempenho, tanto quantitativas quanto qualitativas, estão presentes ou ausentes?
- Finalmente, como você formularia critérios para triagem dos projetos, mesmo que todos se mostrem bons?

A lista de compras

O comandante lhe apresentou os projetos a seguir, dizendo que apoia todos, mas que reconhece que existem restrições orçamentárias. Ele não estabeleceu prioridades na lista. É claro também que, após a análise feita pelo Conselho, ele terá que submeter novamente a proposta de uma maneira mais formal.

1. Criação de uma companhia motorizada sobre duas rodas para a unidade de crimes de gangues

Propõe-se custear quinze novos oficiais, juntamente com o maquinário necessário, para aumentar a vigilância de rua contra ações de gangues em áreas com alta incidência de crimes. Além do crescimento nas atividades de gangues no centro da cidade, onde o tráfico, sobretudo à noite, continua sendo um problema, houve um crescimento significativo nas ações de gangues em bairros suburbanos recém-criados, principalmente em comunidades com alta concentração de um mesmo grupo étnico. O comandante acredita que uma maior mobilidade aumentará a presença da polícia nesses bairros, bem como permitirá intervenções mais rápidas. “Neste momento, precisamos estar presentes mais do que qualquer outra coisa”, afirmou o comandante. “As motocicletas oferecem o meio mais eficaz de fazer isso. As vizinhanças de certas escolas se beneficiariam com patrulhas móveis mais frequentes. É o que se deve fazer”. Atualmente, o município possui uma pequena companhia com motos para patrulhamento de tráfego. No entanto, possui poucos recursos nessa área, em comparação com outros municípios do mesmo tamanho. Conselhos comunitários e grupos de bairro têm pressionado tanto o conselho quanto o comandante de polícia para atuar contra as gangues.

2. Compra de um helicóptero novo

É proposto que a Polícia Metropolitana adquira um helicóptero novo devido ao envelhecimento do existente e à eficácia da presença desse veículo durante demonstrações, e para o controle do tráfico. Além disso, o comandante está vinculando a aquisição à necessidade de uma melhor resposta a emergências, especialmente em relação ao terrorismo. Parece, portanto, que é uma expansão do uso do helicóptero. Em seu pedido ao Conselho, ele estimou que o novo meio de transporte e todos os componentes necessários custariam cerca de \$ 2,4 milhões, mas a venda de modelo mais antigo de helicóptero no mercado privado representaria um lucro de cerca de \$ 400 mil. Ele disse que o modelo antigo estava rapidamente chegando ao ponto em que precisaria de revisão completa, o que custaria mais do que ele vale atualmente. Além disso, o novo Eurocopter AS 350 B2 seria capaz de carregar três passageiros a mais e acomodar mais equipamentos, como sensores infravermelho e rádios. “A estratégia de uso do helicóptero foi um grande sucesso e aumentou a nossa capacidade de resposta. Com efeito, trata-se de apenas um item de reposição de capital”, disse o comandante. No entanto, é uma bolada que certamente vai atrair muita atenção, se for apresentada. É a primeira vez que o Conselho foi informado da necessidade de substituir o helicóptero, embora seja um item de grande monta. Os fundos atuais e o plano para aquisição de equipamentos não haviam previsto esse item.

3. Expandir as instalações e o quadro de servidores dos serviços telefônicos de emergência

A população está fazendo cada vez mais ligações para os serviços de emergência 911 por uma série de questões e problemas emergenciais e não emergenciais. O atendimento ao cidadão atualmente chega a 40% após a primeira chamada. Este número não diminuiu mesmo após a criação do centro 311 para informações gerais ainda em base experimental. O atual quadro de funcionários e as instalações estão sob pressão. Uma expansão para atender a demanda seria dispendiosa. No entanto, a atual preocupação pública por falhas no atendimento tem afetado muito a polícia e a Prefeitura. Alguns novos cargos foram aprovados no ano fiscal corrente, mas isso não foi considerado adequado. De acordo com o Comandante de Polícia, em sua apresentação para o Conselho: “embora a proposta tardia de criar alguns cargos novos tenha sido um belo gesto, ela não é suficiente. Isso é exatamente o que ocorreu depois de que um estudo foi publicado há dois anos, recomendando a criação de dezoito cargos. Existem normas aprovadas para avaliar a necessidade de pessoal para os Centros de Emergência 911. Vamos colocá-las para funcionar agora, não depois. Se, de acordo com o estudo, estamos de fato com falta de operadores, então é hora de nos mexermos.

Serão necessários meses para fazer as contratações e treinar os novos atendentes. Estamos perdendo tempo fazendo reuniões e queimando ainda mais dinheiro do contribuinte para a realização de novos estudos, enquanto as ligações continuam aguardando resposta. O que ficou claro como sendo de interesse público e que foi expresso por quase 100 pessoas presentes em uma audiência pública na segunda-feira à noite é que os serviços de emergência 911 são uma prioridade”. O Comandante também identificou a necessidade de recursos para aprimorar as estações de trabalho. Novos equipamentos que estão sendo usados nos Estados Unidos, ao custo de cerca de \$ 75 mil por estação, fornecem informações de forma mais rápida em um número maior de telas, com ligação automática ao GPS. A manutenção atual das instalações dos serviços de emergência 911 com o orçamento da polícia baseia-se em uma prática histórica. No entanto, a maioria das cidades com perfil equivalente criou unidades autônomas de serviços de emergência 911 para receber chamadas destinadas ao Corpo de Bombeiros, à Polícia e ao Serviço de Emergência Médica.

4. Criação de uma unidade de prevenção ao crime com foco na população imigrante

O Serviço Policial quer expandir o seu alcance para as comunidades de imigrantes que têm pouco contato com a polícia. A polícia vê lacunas importantes nos serviços aos imigrantes e propõe uma unidade de dez especialistas em relações étnico-raciais uniformizados e quinze não uniformizados para aprimorar o contato com a comunidade. “Uma integração bem-sucedida é o melhor método de prevenção ao crime”, disse o comandante de polícia, acrescentando que a polícia tem que aumentar a sua competência intercultural para funcionar melhor em uma sociedade caracterizada pela diversidade. Essa nova unidade desempenharia uma série de funções, inclusive treinamento interno, ampliação dos serviços à comunidade e patrulhamento. O Comandante não foi capaz de fornecer informações sobre as taxas de criminalidade nessas comunidades. “Um dos nossos problemas é que temos pouco ou nenhum acesso a esses grupos. Eles desconfiam da polícia em razão de suas experiências em seus países de origem”. Não havia informações disponíveis sobre como vários grupos étnico-raciais reagiriam à iniciativa. Um acadêmico local fez recentemente uma palestra chamando o policiamento étnico-racial de “racismo travestido de cuidado”.

5. Expansão do centro de treinamento da polícia

As instalações atuais são usadas para cursos de orientação e para dar seguimento ao treinamento obrigatório de oficiais. São antigas e inadequadas. Tanto o ginásio quanto o campo de tiro estão bem abaixo das práticas e normas atuais. Os treinos de tiro geram queixas de

moradores da vizinhança. O comandante de polícia propõe a construção de um edifício moderno que sirva de referência, com espaço amplo tanto para treinamento quanto para as muitas reuniões e conferências que são agora realizadas pela polícia e também para uso da Prefeitura, mediante pagamento. O novo centro de treinamento teria salas de aula, ginásio de esportes, simuladores de tiro e de direção e uma piscina para treinamento de segurança na água. As instalações atuais parecem atender às necessidades básicas de espaço para aulas, embora não sejam bem iluminadas e o equipamento seja de qualidade anterior à existência de softwares de edição e apresentação eletrônica. A Prefeitura tem uma reserva de prédios, alguns dos quais podem ter sua destinação redefinida, embora o comandante e seu diretor de treinamento se oponham a isso. Não estão claros quais seriam os custos para essa nova destinação. Além disso, há duas instituições de ensino superior comunitárias na jurisdição da polícia metropolitana, ambas com grandes *campi*. Uma delas tem um programa de ciências policiais que forma uma série de recrutas regularmente.

Lembrete para a tarefa: não tire conclusões ou tome decisões precipitadamente.

Lembre-se, a sua tarefa é dar início ao exercício de análise orçamentária por meio da formulação de perguntas que façam uma ponte direta com a sua opinião sobre o que é um orçamento, como as prioridades são estabelecidas e o que precisa ser levado em conta ao pesar essas alternativas.

A segunda tarefa é avaliar, com base nas informações fornecidas, se essas questões podem ser postergadas para orçamentos futuros. Além disso, o que mais pode ser necessário fazer para fortalecer as bases de cada proposta?

Notas

¹ Elaborado por Andrew Graham para uso na Escola de Estudos Políticos da Universidade de Queen.

Caso 5

Casos com narrativas complexas

Funcionário-problema ou chefe-problema? Mudança, resistência, desempenho e liderança¹

O caso a seguir é um exemplo de caso complexo, do tipo narrativo, que envolve muitos elementos ao mesmo tempo. Determine de que forma a narrativa acrescenta informações contextuais. Considere, também, o número de perspectivas diferentes que são agregadas.

O novo cara

Paolo Rodrigues acabou de ser nomeado diretor da Unidade de Políticas Ambientais (UPA) do Setor de Políticas Públicas do Departamento de Recursos Naturais (DRN) da Província de Contentment. É o seu primeiro grande passo como gestor. Ele já havia sido supervisor de equipe e chegou à UPA com a reputação de dinâmico, positivo e bom colega de equipe, pelo menos entre seus pares.

Paolo também encara seu trabalho como uma forma de entrar no mundo das políticas. Dedicou muito de seu tempo ao trabalho com outros dirigentes, na função de assessor. Também trabalhou no gabinete de um secretário-executivo e é conhecido como uma pessoa politicamente sensível.

Paolo é jovem para essa promoção: tem 32 anos. Ele subiu rapidamente. É relativamente desconhecido entre seus funcionários, uma vez que grande parte de sua experiência no DRN foi em outros setores. Também trabalhou em outros departamentos.

A UPA é uma unidade relativamente pequena, com 24 funcionários. Subordinados a Paolo, estão três supervisores, dois deles responsáveis por áreas de políticas públicas e outro, pela pequena unidade de apoio administrativo, sendo tal apoio centralizado por esta unidade.

Ela recebe todos os recursos financeiros e humanos do grupo de especialistas que está subordinado ao secretário-executivo adjunto (SEA).

Os dois supervisores da área de políticas públicas, Deidre e Ken, candidataram-se ao cargo de diretor. Ambos têm mais experiência do

que Paolo, mas muito menos diversificada. Trabalharam sempre na mesma função, especializando-se em questões ambientais.

Um homem com uma missão

A secretaria-executiva adjunta para políticas, Georgina, está bastante insatisfeita com a UPA há algum tempo. Ela tentou fazer com que essa sensível área para a província se sintonizasse mais com as preocupações públicas em relação ao meio ambiente. Também tentou incluir questões ambientais, especialmente envolvimento comunitário e gestão integrada, na agenda mais ampla do setor de recursos naturais. Georgina, que não se sente apoiada pela equipe atual, vê Paolo como alguém “que entende” e que ela pode orientar para se tornar um de seus principais dirigentes.

Ao oferecer o cargo a Paolo, Georgina deixou claro que esperava mudanças. Para ela, o problema não era necessariamente as pessoas, mas sim a cultura da unidade. Portanto, deixou claro que queria mudanças, mas não queria – em suas próprias palavras – um banho de sangue: “Acorde essa gente. Pinte o quadro completo. Faça com que se liguem mais em vender suas mensagens, que vejo soterradas sob um material informativo extenso e inútil – para o resto do setor e do departamento”.

Ao aceitar o cargo, Paolo o viu como uma grande oportunidade para mostrar a si mesmo e o seu potencial. Ele certamente entendeu o quadro completo. Sabia que teria um grande trabalho pela frente para convencer toda a unidade de que precisava haver mudanças. Não sabia o que fazer primeiro nem como fazê-lo. Também sabia que estava pisando em ovos.

Mas Paolo acreditava na capacidade de ser enérgico e na liderança pessoal. Sentia que os bons funcionários ficariam felizes com uma mão um pouco mais forte.

O drama de Ken e Deidre

Após sua chegada, Paolo visitou suas pequenas instalações no terceiro andar do edifício do DRN. Depois, convocou seus três supervisores para um rápido bate-papo.

Antes que ele pudesse iniciar a conversa, Ken e Deidre se lançaram em um ataque rancoroso, queixando-se do pouco respeito que suas recomendações recebiam da secretária-executiva adjunta (SEA), sem falar do resto do departamento. “Ninguém com capacidade técnica profunda consegue ser ouvido por aqui, especialmente no que se refere a questões ambientais. Somos sempre vistos como pessoas que complicam a vida alheia. O que eles querem é administrar parques”.

Paolo viu a situação como uma brecha e lançou-se nela de cabeça. “É exatamente por isso que estou aqui, suponho. Estou certo de que a SEA também quer reverter essa situação”.

Ken e Deidre se entreolharam e pediram esclarecimentos a Paolo, que disse: “Eu mesmo preciso de algum tempo para entender a situação, mas certamente fui orientado a melhorar nosso desempenho e a fazer com que nossa voz seja mais respeitada”.

As reações a essa declaração aparentemente dividiram Ken e Deidre e, com isso, a história continuou. Deidre disse: “Bem, já era tempo! Quando começamos?”. Ken respondeu: “Mais devagar. O que você quer dizer com isso e onde nós nos encaixamos?”

Ao que Paolo respondeu: “Comigo, espero.”

O projeto de Paolo

Nos meses seguintes, Paolo parecia estar no caminho certo. Iniciou um processo de estruturação da equipe dentro da unidade: um dia fora, uma sessão de planejamento e algum trabalho de estruturação da equipe. Ele entendeu claramente a mensagem de que a maioria dos funcionários se considerava excluída do DRN e desrespeitada.

Sem novos recursos à sua disposição, Paolo não podia contratar novos funcionários, então estava limitado a se perguntar o quanto mais poderia exigir dos funcionários de que dispunha.

No entanto, começou a tentar retirá-los de sua zona de segurança e ampliar suas funções no departamento. Conseguiu designar funcionários para uma série de comissões em todo o departamento. Passou a trabalhar em algumas ações estratégicas que a SEA pudesse apresentar ao Alto Comitê Gestor. Trabalhou mais estreitamente com outros diretores.

Paolo era extremamente dinâmico e esperava o mesmo de seu pessoal. Logo todos começaram a reclamar de que todas aquelas comissões e atividades de planejamento estratégico estavam atrapalhando suas funções reais. Continuaram a produzir documentos muito sérios e detalhados criticando a política do departamento por sua falta de visão ambiental. Notas informativas de 15 a 20 páginas continuaram a ser a regra, embora Paolo lhes pedisse insistentemente que as reduzissem ao essencial.

Paolo também esclareceu as obrigações de Ken e Deidre. Aproveitando seu entusiasmo, Paolo pediu a Deidre para administrar as relações dentro do departamento. Ela faria o trabalho horizontal. Ken se concentraria nas análises de políticas públicas, sua especialidade.

Paolo deixou claro para Ken que comunicações eficazes eram tão importantes quanto análises substantivas. Ken comentou com seus funcionários: “Acho que ele quer resumir essas ideias complexas em uma apresentação de 10 *slides* em *PowerPoint!*”.

As coisas deixam de correr tão bem

A situação na unidade começava a dar sinais de tensão. Alguns funcionários começaram a procurar outras colocações. As licenças para tratamento de saúde aumentaram ligeiramente. Havia menos funcionários disponíveis para trabalhar longas horas em situações urgentes.

Até que um dia Deidre entrou como um furacão na sala de Paolo e disse: “Simplesmente não posso continuar. Eu coloquei esta unidade de pé. Mando meu pessoal nos representar e riem de nós. Nosso material é horrível. As mensagens estão lá, mas perdidas em apresentações ruins. Nossos relatórios são tão detalhados que frequentemente não conseguimos terminá-los a tempo para a reunião. Estamos nos tornando uma piada por aqui”.

Deidre deixou claro que gostava de trabalhar com Paolo, mas estava farta de sua atual função. Estava pensando em sair. Havia várias oportunidades para uma pessoa com suas qualificações. Além disso, o alto nível de seu trabalho recente no departamento já havia ensejado algumas ofertas de outros diretores.

Deidre não disse nada diretamente, mas certamente estava insinuando que achava que o problema era Ken. Sentia que tinha correspondido ao desafio que Paolo lhe impusera, mas Ken não.

Paolo também havia percebido. Ele via Ken esticando prazos sendo para a realização de trabalhos. Ken não havia aderido à ampliação de funções, mas se limitado à função de analista, comunicando-se ainda menos do que antes. Seu trabalho e o de sua unidade não haviam mudado. Ao contrário. Os longos memorandos continuavam, assim como os argumentos complicados que desanimavam as pessoas e distorciam a mensagem não cessavam.

Paolo se viu cada vez mais editando material. Cada sessão de reedição havia se tornado uma disputa de forças com Ken; e se este não estivesse lá, seu pessoal o informava posteriormente. Eles viam Paolo como um carreirista mal informado que os estava usando para obter sua próxima promoção. Paolo simplesmente não entendia de questões ambientais. Alguns amigos no DRN diziam a Paolo que seus dois supervisores estavam emitindo sinais tão diferentes a ponto de eles se perguntarem quem estaria certo. Deidre parecia estar prometendo melhor assessoria e espírito de equipe. Ken parecia continuar ensaiando a versão da negligência ambiental, sem muito a oferecer em termos de assessoria. Além disso, ambos estavam produzindo pouco impacto em questões de políticas públicas.

O desempenho de Ken

Paolo precisava decidir se Ken estava apto para a função que lhe delegara. Seu desempenho certamente havia caído desde a chegada de Paolo. Isso estava ficando claro. Perguntas e comentários do tipo “O que

está acontecendo com Ken?” e “Eu achava que pelo menos ele entendesse do seu trabalho, mesmo sendo uma pessoa fechada” começaram a ser ouvidos.

O próprio Ken não estava mais dando sinais de alegria no trabalho. Em geral ele se mantinha calado nas reuniões da UPA, raramente sugerindo tópicos para a agenda. Jamais manifestou oposição ou apoio às orientações de Paolo.

Ken não era ambicioso, embora tivesse se candidatado ao cargo de diretor. Não tinha boas ligações dentro do Governo, tendo trabalhado na mesma área durante mais de 10 anos. No entanto, tinha orgulho de suas qualificações em questões ambientais. Esperava algum dia ensinar. Ele se considerava um intelectual.

O trabalho de Ken jamais fora motivo de preocupação. O material era entregue e Ken se debruçava sobre o conteúdo dos documentos. Mas tudo parecia andar em câmera lenta. Sempre havia uma razão para as coisas não ocorrerem, uma defesa, uma explicação. Raramente Paolo o ouvia dizer que algum problema havia sido resolvido.

O isolamento de Ken tornava-se cada vez mais evidente. Seus funcionários frequentemente trabalhavam em questões de políticas públicas por conta própria. Deidre algumas vezes discutia informalmente com eles alguns problemas quando precisavam de ajuda. Ken muitas vezes reeditava documentos e notas informativas freneticamente, sempre acrescentando detalhes e os tornando mais longos. Também escrevia comentários sarcásticos à mão em minutas, que se tornavam cada vez mais ofensivos para seus funcionários.

Alguns funcionários já haviam conversado com o sindicato sobre alguns desses comentários, que encaravam como assédio. Ken também era membro do sindicato, embora apenas no nível de supervisão. Assim, o sindicato contatou Paolo, sugerindo-lhe que resolvesse o problema internamente. Caso contrário, poderia acabar com uma acusação de assédio nas mãos.

Uma ou duas vezes a SEA perguntou: “O que está acontecendo com Ken? Ele sempre foi um cara legal, um pouco fechado, mas legal. Veja o que estão falando sobre ele agora. Ele tem problemas com você, Paolo?”.

Apesar de tudo, no contato direto Ken agia de forma civilizada e profissional com Paolo. Jamais o confrontava quando apresentava uma nova ideia. Simplesmente não cumpria suas obrigações ou, o que era mais frequente, o fazia sem qualidade e fora do prazo.

Deidre se abstinha cada vez mais de forçar um envolvimento horizontal e departamental. Ela havia se queimado mais do que podia. Gostava de Ken e ambos haviam trabalhado um bom tempo juntos. Sentia pena dele, podia ver que ele estava infeliz, mas não sabia o que

fazer a respeito. Ela também gostava de Paolo, mas sentia-se insegura em relação a ele. Ele parecia bem-intencionado, mas seria apenas para aparecer ou para causar impacto?

O que Paolo deve fazer?

Certo dia, ao sair de uma reunião de dirigentes do departamento, Paolo ouviu alguns assessores de alto escalão rindo. “Bem, se quisermos mesmo colocar um ponto final nessa proposta, vamos chamar a UPA. Eles ainda conseguem retardar as coisas melhor do que ninguém! A simples presença de Paolo já te faz se sentir melhor”. Paolo sentiu o estômago revirar-se. Ele havia fracassado em mudar as coisas e estava se tornando parte da piada.

Paolo sabia que havia deixado as coisas se arrastarem por tempo demais. Ken era o problema e ele precisava confrontá-lo. Mas como fazê-lo? Ele sabia que se procurasse Ken diretamente, este partiria para uma guerra de palavras. Independentemente dos comentários de corredor e das orientações da SEA, Ken sempre obtivera conceitos altos em suas avaliações de desempenho – quando as recebia. Senso de oportunidade jamais fizera parte de seus objetivos de aprimoramento. Boa comunicação também não. Na realidade, Ken havia colocado seus objetivos por escrito para seus ex-supervisores. Paolo simplesmente não havia tido tempo para examiná-los.

Paolo também era suficientemente inteligente para saber que tempo de serviço conta para alguma coisa. Ken era um problema, mas não tão grande.

Sabia, também, que precisava lidar com os comentários sarcásticos que tanto haviam aborrecido os funcionários. Se não o fizesse, seria tão responsável quanto Ken pela acusação de assédio.

Paolo era novo nisso. Na verdade, era um gestor relativamente inexperiente, que jamais havia lidado com um funcionário-problema. Também relutava em levar o problema à chefia, pelo menos até que tivesse um plano. Ela era dura e intolerante com dirigentes ineficientes.

Paolo procurou a assessora de Recursos Humanos do setor e lhe disse: “Ken age como se eu fosse algum tipo de filisteu, estragando seu belo trabalho de políticas públicas. Ele parece reagir por meio de resistência passiva”. A assessora de RH Gloria perguntou: “Ele realmente sabe o que você espera dele?”. Paolo achava que sua orientação havia sido boa. Ele não estava preparado para permitir que Ken se safasse por aí. Mas Gloria pressionou: “Você foi lá para fazer algumas das mudanças que Georgina queria. Se Ken não consegue corresponder, então algo precisa ser feito. Mas, no momento, parece que o ônus da prova cabe a você. As avaliações de desempenho de Ken são boas. A propósito, uma já está vencida. Seu registro de trabalho

em geral é bom. No entanto, o assédio não pode se agravar. Você precisa pensar em uma estratégia antes de fazer qualquer coisa”.

Paolo sentiu como se a bola houvesse ricocheteado com força para o seu lado do campo. Sabia que ela estava certa. O pessoal de RH apenas aconselha: eles não podem fazer o trabalho do diretor. Mas qual era o trabalho a ser feito agora?

Desafio do estudo de caso

O funcionário-problema é um grande desafio para o dirigente. No entanto, seu maior fracasso em lidar com problemas de desempenho está no fato de não usar as habilidades que, antes de mais nada, o colocaram na função de dirigente: habilidade para analisar e rapidamente julgar a situação, para entender as visões dos outros, para orientar, para definir metas, monitorar o desempenho e fornecer *feedback*.

1. Aplicando essas habilidades, analise a situação em pauta. Produza um diagnóstico da situação: o que está acontecendo aqui?

2. Sugira uma linha de ação a ser seguida por Paolo no que se refere a: se próprio estilo de gerenciar, sua relação com Ken e sua relação com o restante de sua unidade.

Notas

¹ Elaborado por Andrew Graham. Este caso faz parte do acervo do Ipac.

Caso 6

Caso para ensino com desfecho em aberto

Valores e decisões difíceis¹

Elaborado por Lynne Siemens & Reg Toews

Este caso, da Série de Casos do Ipac, oferece ao professor a oportunidade de explorar vários temas de discussão. É caracterizado por ter um problema específico, mas com abordagens alternativas possíveis. A ênfase do caso não está nas soluções, mas, sim, no valor e nas estratégias por trás delas.

Resumo

Uma agência rural de saúde (ARS) estima um déficit orçamentário de \$ 3 milhões no próximo ano fiscal. O diretor-executivo e o Conselho estão diante de uma série de decisões, enquanto discutem a possível aprovação de um orçamento deficitário. O Conselho deve primeiro determinar os valores que considera importantes e então utilizá-los para determinar se deve executar um orçamento deficitário (o governo declarou que não irá pagar déficits), fechar hospitais e fazer alterações nos serviços prestados e/ou nas taxas cobradas ao público. As decisões envolvem questões grandes e pequenas de políticas públicas. É um caso sobre orçamento, que não envolve números.

Cenário

Você, que é membro do Conselho de uma agência rural de saúde (ARS), está examinando uma proposta de orçamento para o próximo ano fiscal. Os números apresentados projetam um déficit de \$ 3 milhões, dos quais será transferido \$ 1 milhão do ano fiscal corrente. Você percebe que, antes de o Conselho começar a determinar se haverá cortes e onde serão feitos, é preciso entender os valores coletivos: o que é importante para vocês e para a sua região, em termos de serviços de saúde. Somente então você poderá tomar as decisões necessárias em relação ao futuro.

Histórico

Há dez anos, a responsabilidade pelos serviços de saúde foi dividida entre o governo e 10 agências de saúde recentemente criadas, cada uma delas responsável por uma região da província. O governo permanece responsável por financiar, planejar e implementar a diretiva estratégica dos serviços de saúde. Por meio do Departamento de Saúde, também determina os serviços essenciais que devem ser prestados pelos serviços de saúde de cada região, além de ter um papel na avaliação e no financiamento desses serviços.

As regiões são responsáveis pela criação, integração e prestação de serviços de saúde, com base em suas necessidades específicas. Os tipos de programas oferecidos por uma agência de saúde típica incluem:

- hospitais;
- casas de repouso;
- saúde pública;
- serviços médicos de emergência;
- saúde em casa;
- saúde mental;
- obstetrícia;
- cuidados paliativos e;
- serviços para a terceira idade.

As ARS foram formadas quando se estabeleceu o primeiro conselho com membros da comunidade local. Os membros eram e continuam a ser advogados, professores, aposentados e empresários. O diretor-executivo e a equipe de quatro gerentes foram contratados logo depois.

Visão e valores

Uma das primeiras ações do conselho e de seus 13 integrantes foi estabelecer a visão, os valores e os objetivos para a região. Isso ocorreu durante uma oficina que durou um dia. Com a ajuda de um facilitador, foram discutidos os valores considerados mais importantes para a saúde e os serviços de saúde. Os integrantes discutiram ainda muitas das queixas que receberam quanto ao sistema corrente de prestação de serviços de saúde e as maneiras possíveis de aprimorá-lo. O conselho também se concentrou nos aspectos positivos do sistema e nas formas de ampliá-los. Ao final da oficina, o conselho concordou quanto à visão, aos valores e aos objetivos a seguir:

- *Visão*: otimizar a saúde da região por meio de parcerias;
- *Valores*: integridade, acessibilidade, responsividade, respeito e *accountability* e;

- *Objetivos:*

- Aprimorar a saúde como um todo;
- Prestar serviços de saúde eficientes e eficazes;
- Promover expectativas razoáveis entre a população com relação à prestação de serviços de saúde;
- Desenvolver ferramentas para avaliar e monitorar a qualidade dos cuidados prestados, o uso dos serviços de saúde e a relação custo-efetividade e;
- Promover o desenvolvimento e a prestação de serviços alternativos e de menor preço.

A visão, os valores e os objetivos são confirmados anualmente numa oficina do conselho, em que novos integrantes também ficam conhecendo a história das ARS e são iniciados em relação à sua visão e aos seus valores.

Essa visão, valores e objetivos são reforçados no plano estratégico de cinco anos. As principais estratégias de saúde referem-se a:

- Garantir que haja prestação de serviços básicos na dimensão e qualidade adequadas na região;
- Oferecer programas e serviços a grupos populacionais vulneráveis e prioridade para serviços nas áreas de saúde mental, além de garantir acessibilidade;
- Oferecer serviços dentro da região e;
- Focar a saúde como um todo, não nos serviços de saúde.

O conselho usou seus valores e objetivos como guia para decisões tomadas no passado. Alguns exemplos incluem:

- Aumento dos investimentos em casas de repouso para que cidadãos da terceira idade fossem mantidos na comunidade;
- Recusa ao fechamento de um pequeno hospital para que os serviços permanecessem acessíveis e;
- Aumento dos investimentos em projetos de saúde pública para a melhoria da saúde geral da população.

Serviços

Quando a ARS foi formada, o conselho assumiu a responsabilidade por:

- Quatro hospitais (próprios e mantidos em funcionamento);
- Três casas de saúde (próprias e mantidas em funcionamento);
- Quatro casas de saúde (funcionando sob contrato com terceiros);
- 11 ambulâncias com bases em cinco estações;
- Programas de saúde pública, saúde em casa, saúde mental, obstetrícia e disque-saúde.

À época da instalação, a região tinha o menor número de leitos hospitalares *per capita* de todas as regiões da província. Após uma avaliação das necessidades correntes e futuras da região, a direção estabeleceu que não havia leitos excedentes.

Desafios

A região, com área de 9.000 km², tem sofrido rápido crescimento populacional de aproximadamente 5% ao ano, nos últimos cinco anos. A população atual é de 55 mil habitantes e, de acordo com as projeções, crescerá para 85 mil até 2025. A população está distribuída entre 15 municípios.

Os principais grupos em que houve crescimento populacional foram os dos jovens e dos idosos. Crianças abaixo de 15 anos compreendem 25% da população. Parte desse crescimento é resultado da recente onda de imigrações da Europa e da América Central e do Sul. Os imigrantes tendem a ter famílias grandes, o que significa que a região tem o maior índice de nascimentos da província. O fato provoca pressão sobre uma série de serviços e programas, que vão desde obstetrícia, cuidados pré-natais e pós-parto até imunização e programas nas escolas. O nível dos serviços prestados terá que aumentar 25% em cinco anos para satisfazer o crescimento projetado.

A outra parcela da população que está crescendo é a dos indivíduos acima de 65 anos. No momento, esse grupo representa 11% da população e presume-se que o número de idosos irá aumentar em 50% até 2009 e dobrar até 2025. Tal parcela da população é cada vez mais dependente dos serviços de saúde pública, casas de repouso, programas de saúde em casa e ambulâncias. O conselho enfrenta grandes e numerosos desafios com relação a essa faixa etária. O primeiro está relacionado ao número de leitos disponíveis em relação à população. Existe um déficit de 25 leitos em casas de repouso e que irá aumentar para 65, em 2010. Outra questão é que as casas de repouso estão seriamente necessitadas de melhorias importantes para atender às necessidades de saúde do grupo atendido. Por fim, o quadro de funcionários nas casas de repouso (e hospitais) está reduzido e corre o risco de ficar abaixo do que preconizam as diretrizes do Departamento de Saúde da província.

Detalhes orçamentários

A ARS opera com orçamento de \$ 45 milhões: 90% desse valor é recebido do governo da província. Outros 8% vêm de rendas de pagamentos recebidos de pessoas/serviços não cobertos pelo seguro-saúde e 2% de taxas de ambulância. O nível do financiamento pela província aumentará em 12% no novo ano fiscal, embora o aumento dos custos esteja previsto em 15%.

A região tem sido tradicionalmente subfinanciada em bases *per capita* em comparação com outras agências de saúde da província, representando o segundo financiamento *per capita* mais baixo da província. A falta de fundos é especialmente grande se comparada com o nível de financiamento dirigido à agência de saúde urbana. A região também descobriu que a província está disposta a apoiar projetos de investimento, mas não custos operacionais.

O Departamento de Saúde da província declarou a todas as agências de saúde que não cobrirá déficits. Seu posicionamento é o de que cada uma recebe níveis adequados de financiamento e pode equilibrar seu orçamento.

O conselho solicitou ao diretor-executivo a preparação de uma proposta de orçamento para facilitar a discussão. A primeira proposta previa um déficit de \$ 2 milhões, aumentado para \$ 3 milhões quando o corte de fundos do ano fiscal anterior for incluído. A equipe de gestores efetuou cortes típicos nos custos, incluindo uma redução de 5% em custos de viagem, redução de 2% em material de escritório e redução de 5% em custos de alimentação. O resultado foi uma economia de \$ 300 mil. Ficou claro que a única maneira de produzir um orçamento equilibrado é mudando drasticamente os níveis dos serviços, o que pode incluir o fechamento de um ou mais hospitais ou casas de repouso.

Existem algumas opções para o aumento de receita e/ou redução de custos. Está em funcionamento na região uma das duas clínicas de medicina de viagem da província, dedicada a pessoas que se deslocam para fora do país. A clínica tem funcionado tradicionalmente para atender às necessidades da região com relação a viagens. Conforme mencionado, existe um grande número de imigrantes que viajam para visitar familiares no exterior. Além disso, muitos residentes vão para o exterior por motivos humanitários. Até hoje, as taxas cobradas não cobrem os custos. O conselho pode decidir cortar o serviço ou aumentar as taxas para que ganhem equivalência com as cobradas por outras clínicas da província.

A outra opção para aumento da receita recai sobre os custos de ambulância com relação a transferências entre hospitais ou casas de saúde. Uma transferência ocorre quando o paciente retorna para o local de origem em 24 horas. No momento, a ARS paga pelas transferências, mas descobriu que o número tem aumentado com o tempo, parcialmente devido à inclusão de transferências que se originam na sala de emergência para outro local. Tal estratégia não faz parte da política pública em questão. Os custos são de \$ 100 mil, o que poderia ser transferido para o paciente.

Demandas públicas

Nas audiências públicas mensais, os residentes da região têm verbalizado bastantes demandas por serviços locais. Apesar da proximidade da região com a maior cidade da província e a variedade de

serviços de saúde, as pessoas estão consultando os médicos locais, utilizando os hospitais da região e demandando serviços para cidadãos da terceira idade, entre outros. Em pesquisas recentes, os residentes destacaram suas prioridades, como: prevenção, saúde mental e disponibilidade/acessibilidade a serviços essenciais. O conselho tem observado essas tendências e avaliado formas de atender às demandas.

Contexto político

O foco do governo está voltado para a redução de taxas, equilíbrio do orçamento e redução de dívidas. Uma questão chave para isso é evitar o aumento dos custos dos serviços de saúde e, ao mesmo tempo, desenvolver um sistema baseado em resultados e no bem-estar. Ao mesmo tempo, o governo percebe que as pessoas querem serviços locais que atendam às suas necessidades. O posicionamento do governo com relação às agências de saúde é o de não cobrir déficits, uma vez que elas possuem financiamento adequado.

Ação necessária

A próxima reunião do conselho acontecerá na semana que vem e o principal item em discussão será o orçamento. Você receberá o orçamento revisado amanhã, mas antes que ele chegue deve analisar a sua abordagem com relação aos cortes orçamentários.

Você deverá ponderar as seguintes questões:

- A visão e os valores da ARS;
- A viabilidade de entrar em déficit;
- A viabilidade de reduzir drasticamente ou alterar os serviços e;
- Formas alternativas de equilibrar o orçamento.

Notas

¹ Este caso faz parte do acervo do Ipac e foi reproduzido com autorização.

Caso 7

Casos curtos para solução de problemas com alternativas fechadas

Contratar ou não contratar ¹

Este caso se presta a atividades em grupo em sala de aula. As alternativas são claramente apresentadas e, assim, permitem ponderação e apresentação de argumentos a favor e contra. Os valores do setor público sobre como os serviços devem ser prestados são inerentes aos argumentos. Além disso, há considerações sobre custos, bem como fatores de mitigação associados aos custos. Finalmente, há riscos inerentes a cada decisão que venha a ser apresentada.

Cenário

Você é o diretor do Serviço de Atendimento ao Cliente de um ministério provincial da região da cidade de Blonk. Seus escritórios ocupam todo o edifício localizado no nº 56 da Rua Squish. Como parte de suas funções, você é responsável pelos serviços administrativos e de alojamento, além das obrigações 'normais' de atendimento ao público. Seu maior centro de atendimento fica no andar principal do edifício.

No passado, você contava com serviços de limpeza regular no edifício, prestado por funcionários do departamento. Você ficou sabendo que muitas organizações do setor governamental e privado têm terceirizado a manutenção de suas instalações.

Você agora está pensando em fazer o mesmo. Você tem muitas razões para pensar sobre o assunto:

- Os custos de mão de obra estão aumentando, como resultado de acordos coletivos em toda a província.
- A qualidade dos serviços é instável, de forma que você está sempre recebendo reclamações dos funcionários e do público sobre o estado do centro de atendimento.
- Uma presença forte do sindicato ocupa muito do seu tempo. Na verdade, esse é o seu "grupo problema", com um grande volume de reclamações e muitos acidentes de trabalho que resultam em faltas e custos de horas extras.

- Você iniciou o planejamento do orçamento e foi incentivado pelo pessoal do escritório financeiro regional a considerar a retirada desse custo, a fim de mostrar uma redução líquida de custos, ainda que você continue a gastar, mas não com pessoal. Em outras palavras, você está sendo incentivado a encontrar formas de reduzir o quadro de pessoal, especialmente pessoal permanente.

A sua área-fim não é limpeza e manutenção. Você tem uma forte organização de atendimento, com uma grande equipe e um alto grau de interação com o cliente. Esse é o seu foco pessoal e profissional. Há um grande centro de atendimento no prédio com tráfego intenso de público. Você está preocupado em manter um ambiente positivo para funcionários e clientes. Idealmente, você adoraria se alguém tirasse esse problema de suas mãos, desde que você conseguisse o que quer: um ambiente de trabalho limpo e saudável, com espaços públicos eficientes e amigáveis.

Você acabou de começar a procurar uma solução. Entrou em contato com uma amiga em situação semelhante. Ela trabalha em outro ministério que terceirizou integralmente a manutenção do edifício e o apoia entusiasticamente, embora o alerta de que a economia provavelmente será pequena. Ela também o adverte de que seu ministério sofreu forte pressão do sindicato quando viu empregos em tempo integral de alguns dos sindicalizados indo ralo a baixo.

Você recebeu duas propostas de empresas terceirizadas e, claro, poderia continuar a utilizar os próprios empregados. Seu horizonte de planejamento é de cinco anos. Assim, você assinaria um contrato de cinco anos com a empresa terceirizada, caso optasse por essa alternativa.

As opções à sua frente

Alternativa 1: manter seu próprio pessoal

Atualmente, o gasto com pessoal para esse trabalho é de \$ 500 mil por ano. Você já decidiu que, como resultado da restrição financeira e da necessidade de realocar, reduzirá esse gasto em 10% a partir do próximo ano. Isso significará alguns custos com a indenização de funcionários, com base no número de pessoas que serão demitidas. Esse problema pode ser administrado por meio de aposentadorias voluntárias.

Alternativa 2: serviço de limpeza internacional ABC

A ABC é um importante ator internacional na área de manutenção de escritórios. Com sede em Boston e operações vultosas em todo o território dos Estados Unidos, a empresa tem boa reputação em controle de qualidade e custos. Este seria seu primeiro empreendimento no Canadá. Para os parâmetros da empresa, este é um contrato de pequeno

porte, mas abriria as portas de um novo mercado. Outras empresas de manutenção, com sede no Canadá, poderão reagir e exigir que você faça uma concorrência pública em vez de recorrer a um fornecedor único.

A empresa prestará o serviço por \$ 385 mil por ano. O departamento de recursos humanos o tem alertado de que você terá que desembolsar \$ 300 mil em uma única parcela, no primeiro ano do acordo, para indenizar os funcionários demitidos. A ABC manifestou disposição para considerar a contratação de alguns dos funcionários atuais, mas não se comprometerá até que avalie as habilidades e o desempenho de cada um.

Como a ABC é nova e relativamente desconhecida no Canadá, seu departamento jurídico o aconselhou a pedir uma caução de \$ 100 mil, a ser paga quando da assinatura do contrato. Esse dinheiro ficaria no departamento e seria devolvido sem juros após cinco anos. Você não receberia qualquer benefício dos juros, uma vez que esses iriam para a receita consolidada do governo. A ABC alega que isso viola os termos do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), mas não apresenta forte oposição. A empresa quer manter um pé no Canadá e vê este contrato como uma grande oportunidade.

Alternativa 3: serviço de limpeza Adanac

A Adanac é uma nova empresa sem fins lucrativos formada por um grupo local de mulheres acadianas e nativas², com alguns recursos de desenvolvimento econômico do governo para promover o emprego. Foi constituída exclusivamente para fins deste contrato e não tem experiência em manutenção de edifícios ou gestão empresarial. Como seu governo tem recursos especiais para a contratação de empresários nativos, a escolha desse grupo seria facilitada em termos de aprovações legais. Seu conceito também subiria por cumprir um objetivo ministerial de aumentar a contratação de nativos. No entanto, todo o dinheiro do contrato viria do orçamento atual. Você não tem nenhuma referência para se basear.

A empresa fará o trabalho por \$ 440 mil por ano. Se for bem sucedida, absorverá alguns dos seus funcionários, provavelmente reduzindo os gastos com indenizações a \$ 50 mil.

A Adanac pediu a você que entregasse os equipamentos de limpeza existentes, avaliados em \$ 250 mil a preço de mercado (sem levar em conta a desvalorização, já que alguns equipamentos têm até 10 anos de uso). Para isso, você terá que encontrar os meios para “doá-los” ao contratado. A ABC se oporia a isso. Ela não quer os equipamentos, mas insistiria que a doação criaria uma vantagem injusta. O custo dos equipamentos da ABC e do material de consumo está embutido na proposta da empresa.

Sua chefe pondera

Você não tomou qualquer decisão, uma vez que o processo ainda não foi totalmente formalizado. No entanto, a diretora regional o chamou e disse que está sendo questionada tanto pelo vice-presidente do sindicato regional como pelo gabinete ministerial. Você tem a “sorte” de trabalhar no reduto eleitoral da Ministra, que já recebeu representações dos três grupos que você está considerando.

Você deixa claro para sua chefe que nada foi decidido. Tendo em vista que a situação política é sensível, ela lhe pediu que a mantivesse informada sobre:

- Como você tomará a decisão final.
- Como você tornará esse processo justo, tendo em conta os diversos problemas potenciais de recursos humanos e jurídicos envolvidos.
- O *timing*, de modo que ela se mantenha informada.
- A reação provável dos grupos interessados que não consigam o contrato e o que você sugere que seja feito a respeito.

Em princípio, a diretora regional o apoia, bem como a decisão que você vier a tomar, mas está preocupada com o sindicato e com as repercussões políticas.

Sua avaliação preliminar dos números (acima) lhe diz que as várias opções são, em última análise, um “jogo de soma zero”, ou seja, durante os cinco anos que você está considerando, as alterações do custo total são parecidas. Naturalmente, isso não leva em conta o tempo que você e seus gerentes atualmente dedicam a problemas de manutenção. Também não leva em conta os custos potenciais da administração de um contrato. E ainda os pagamentos de pensões e benefícios do pessoal permanente (não incluídos no orçamento) não são levados em conta. No entanto, você quer seguir em frente, ainda que apenas para esclarecer as opções. Você conclui que tem uma série de razões para fazer mudanças e quer estar convencido de que considerou todas elas. Você quer mudar o *status quo*.

Desafio e perguntas

Até agora, a maioria das partes está ciente de que você está analisando opções. Você não se comprometeu com qualquer linha de ação, exceto para coletar informações. Claro que, ao assim fazê-lo, você coloca uma dinâmica em andamento e gera expectativas e apreensões.

1. Quais são as vantagens e os problemas da contratação externa em comparação com a manutenção dos serviços internos?
2. Que fatores externos de controle precisam ser considerados aqui? Quem está envolvido e quais são seus interesses? Quais são os riscos? Quem são os *stakeholders*?

3. Que tipo de decisão é adequado no caso?
 4. Que ações, na forma de um processo, você adotaria?
 5. Quais são os fatores-chave que, com base nas informações disponíveis, você teria que considerar para tomar a decisão final?
 6. Como você implementaria essa decisão? Quem precisa ser informado? Quando e como?
-

Notas

- ¹ Este caso foi originalmente elaborado por David Seigel, da Universidade de Brock, e adaptado por Andrew Graham pra ensino na Universidade de Queen.
- ² N.T.: mulheres de ascendência indígena da região da Acádia.

Caso 8

Caso complexo com nota pedagógica

Estudo de caso: o Acordo de Vancouver ¹

O caso a seguir é baseado em uma situação real. Pode ser facilmente utilizado no contexto da aprendizagem organizacional ou no compartilhamento de práticas. É também um caso de ensino muito bom, uma vez que se baseia na noção de colaboração intergovernamental, um assunto exigente e relevante para a administração pública praticamente em qualquer lugar. Há uma nota pedagógica anexa, a título de exemplo.

Histórico do caso

O Acordo de Vancouver é um contrato de desenvolvimento urbano entre o governo federal do Canadá, o governo da província da Columbia Britânica e o governo municipal de Vancouver. Foi assinado em março de 2000, com prazo de vigência de cinco anos, e renovado em abril de 2005 por mais cinco anos. O acordo foi reconhecido como um exemplo importante de trabalho colaborativo bem-sucedido em governança urbana e cooperação intergovernamental. Recebeu o prêmio de gestão inovadora do Instituto de Administração Pública do Canadá, um prêmio de Serviço Público das Nações Unidas pelo aumento da transparência, *accountability* e agilidade no serviço público e um prêmio de parceria da Associação de Dirigentes Profissionais do Serviço Público do Canadá.

Esse acordo multigovernamental concentrou-se no aperfeiçoamento dos serviços e na introdução de melhorias na região central-leste (*Downtown Eastside*) da cidade de Vancouver, uma área afetada por profundos problemas sociais, de drogas e de criminalidade. Este estudo de caso analisa o processo de criação do acordo e as operações realizadas durante sua vigência. O objetivo deste caso é prover referências contextuais para o estudo de questões de políticas e de gestão pública que envolvam, entre outras:

- Cooperação intergovernamental
- Gestão de acordos complexos
- Governança de empreendimento com colaboração de vários parceiros

- Negociações
- Política social

O caso também ilustra, para profissionais de políticas públicas e de gestão, lições aprendidas relativas à criação de mecanismos de governança úteis, processo de comprometimento político e burocrático, e sustentação de uma iniciativa no decorrer de mudanças de governo e de prioridades ao longo do tempo.

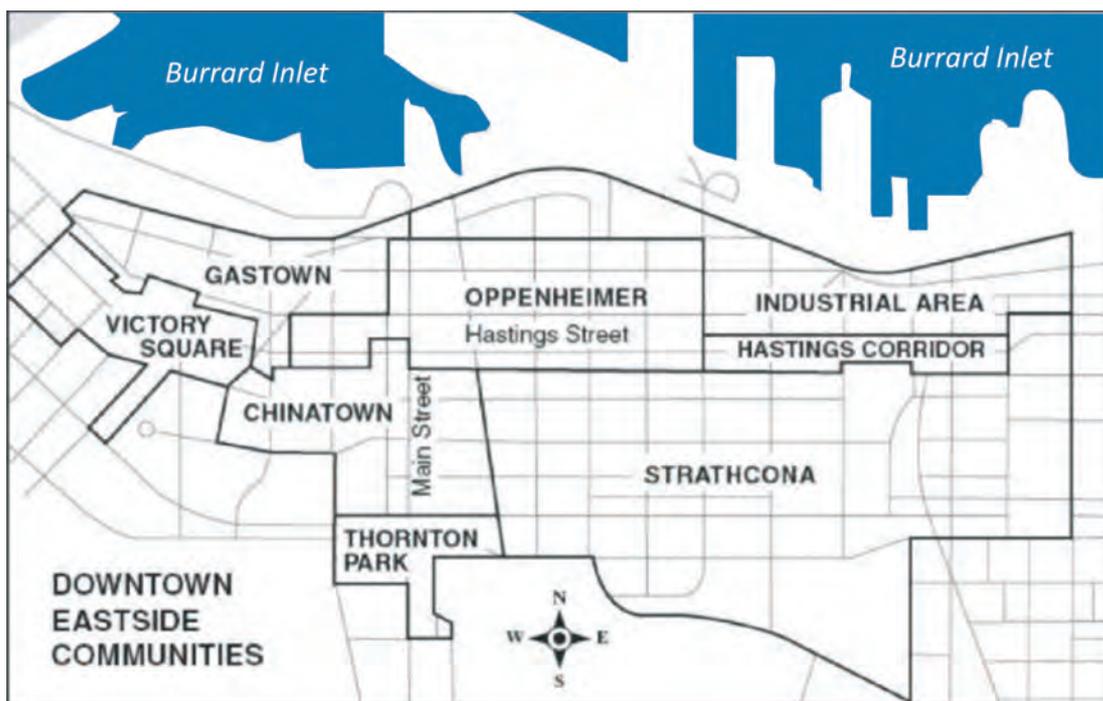
Fontes

Boa parte do material referente a este caso foi fornecida pela própria secretaria responsável pelo Acordo de Vancouver. Parte desse material está disponível no *site* do acordo <http://www.vancouveragreement.ca>. Foram realizadas entrevistas complementares com várias pessoas envolvidas na administração do acordo.

A partir dessas fontes, o material foi organizado em formato de estudo de caso. Esta não é uma pesquisa original, mas um apanhado de materiais existentes. Devido à riqueza da documentação, referências adicionais são fornecidas no final do caso para permitir que os alunos explorem áreas específicas.

Origens do acordo

A área *Downtown Eastside* de Vancouver foi o primeiro assentamento da cidade e inclui os bairros de *Strathcona*, *Chinatown*, *Gastown*, *Victory Square* e *Oppenheimer/Japantown*.



Essa área já foi um setor efervescente da cidade, com escritórios, bancos, teatros, hotéis, lojas de departamentos, uma biblioteca e moradias para pessoas de baixa e média renda. A perda gradual de residências de baixa renda em outras partes da cidade e a desinternação de milhares de pacientes psiquiátricos atraíram mais pessoas para *Downtown Eastside*, em busca de moradia acessível.

No início da década de 1990, com o agravamento do problema de consumo de drogas na sociedade, mais pessoas dependentes de drogas vieram para a comunidade, tornando-a um centro de tráfico e trazendo consigo os crimes relacionados. A mudança afetou toda a comunidade, com um impacto significativo sobre o comércio local. Ao mesmo tempo, grandes varejistas e edifícios públicos importantes se transferiam para o novo centro da cidade, em *Granville Street*. Apesar dessas transformações, as principais áreas habitadas por residentes estabelecidos mantiveram-se como um bairro vigoroso.

No final da década de 1990, a percepção geral de *Downtown Eastside* como uma zona de crise tornou evidente os anos de políticas fracassadas e o abandono sistemático por parte do poder público.

Na Câmara de Vereadores, já estavam em andamento projetos de integração da prestação de serviços em nível de bairro, por toda Vancouver. Os planejadores de *Downtown Eastside* argumentavam que essa coordenação de políticas entre departamentos da cidade seria inadequada para o bairro sem o envolvimento ativo de agências provinciais e federais relevantes. Philip Owen, então prefeito da cidade, dedicou energia política considerável para o estabelecimento de uma parceria ampla entre organizações governamentais e não governamentais para lidar com a dependência de drogas e a criminalidade em Vancouver, particularmente em *Downtown Eastside*.

O catalisador imediato para o Acordo de Vancouver foi uma crise de saúde aguda em *Downtown Eastside* – alta incidência de doença mental, dependência de drogas e HIV/Aids na população local. As autoridades de saúde apontaram a área como o centro de uma epidemia de HIV na região.

Em 1998, a cidade de Vancouver aprovou o Programa de Ações Estratégicas para *Downtown Eastside*, voltado para questões de criminalidade, segurança, pobreza, abuso de drogas, falta de moradia, saúde e revitalização econômica. Um amplo programa de revitalização da área, com vigência de cinco anos, foi iniciado com o objetivo de “criar uma comunidade segura e saudável”. Esse plano era apoiado por uma coalizão de organizações locais, grupos de defesa de direitos, prestadores de serviços primários de todas as esferas governamentais e muitos cidadãos da área.

Na ânsia de institucionalizar a nova colaboração possibilitada pela coalizão, o prefeito Owen buscou uma plataforma politicamente

sustentável para consolidá-la – uma que vinculasse estrategicamente o governo municipal aos governos provincial e federal, ambos com responsabilidades jurisdicionais específicas nessa área.

Não chega a ser surpreendente que nas discussões entre a prefeitura e a equipe do Ministério da Saúde do Canadá sobre os problemas de drogas de Vancouver, os acordos de desenvolvimento urbano logo fossem identificados como um modelo de governança promissor. Embora não haja uma definição rígida desses acordos, algumas características são comuns a todos:

- integração horizontal ou cooperação entre esferas de governo e entidades não governamentais;
- um modelo de governança de longo prazo;
- foco nas questões econômicas e sociais de uma área ou competência específica, compromisso com um processo contínuo de solução de problemas ou foco político.

Esses acordos, em diferentes formatos para se adequarem a situações específicas, já existem em *Winnipeg, Saskatoon e Regina*, além de *Vancouver*.

É importante ressaltar que a cidade de Vancouver não tinha competência ou recursos para lidar por si só com os problemas sociais e econômicos complexos e sistêmicos associados a *Downtown Eastside*. Como a competência, a *expertise* e os recursos estavam distribuídos entre os três níveis de governo, bem como entre diferentes órgãos, a participação de todos os níveis de governo era necessária.

A demora na redação final do Acordo de Vancouver deveu-se às complexas negociações que foram necessárias para inserir numerosos órgãos públicos dos três níveis jurisdicionais. Um fator significativo desse esforço foi a disputa pela coordenação nas entidades parceiras. Nesse caso, inicialmente havia 12 ministérios federais, 19 ministérios ou órgãos provinciais e 14 departamentos municipais que detinham alguma forma de responsabilidade pela solução dos problemas de *Downtown Eastside*, incluindo o Conselho Escolar de Vancouver e a Autoridade de Saúde Costeira de Vancouver. Ao mesmo tempo, calculava-se que havia cerca de 300 organizações comunitárias em atividade em *Downtown Eastside*. Os participantes do projeto observaram que essa fase de negociação e o período inicial de implantação do acordo foram momentos de grande vulnerabilidade. Como um observador comentou, “para que alguma coisa aconteça, é preciso que haja pelo menos uma pessoa totalmente dedicada a colocá-la em prática”. Nesse caso, o prefeito e seu gabinete, juntamente com o secretário executivo adjunto de Diversificação Ocidental do governo federal, desempenharam esse papel crucial de ligação entre órgãos e atores, atraindo aqueles que estavam menos convictos, relutantes ou marginalmente envolvidos.

Uma minuta do Acordo de Vancouver foi endossada por todos os níveis de governo em julho de 1999 e recebeu *feedback* positivo em um processo de revisão comunitária realizado em *Downtown Eastside*. O acordo foi assinado formalmente em março de 2000.

O acordo inicial

A intenção original do acordo era desenvolver um esforço cooperativo para lidar com uma situação específica e premente – a área de *Downtown Eastside*. Como tal, não havia objetivo de criar um novo nível de agência governamental. Todos os entes governamentais mantiveram autonomia. O próprio projeto do acordo não previa a possibilidade de haver fundos independentes; em vez disso, o acordo deveria ser apenas um mecanismo para concentrar, em foco único, esforços e recursos. A dinâmica mudou em 2003 com a inclusão de fundos controlados pelo projeto.

Quanto à forma de organização dos entes governamentais para participarem do projeto, o município provavelmente estava mais bem equipado que os outros níveis de governo. Ele dispunha de um Grupo de Serviços Comunitários que fornecia um foco organizacional lógico na cidade. Os governos federal e provincial tiveram que criar órgãos especiais para os fins do acordo. No governo federal, porém, o Departamento de Diversificação Ocidental de um pequeno ministério federal de desenvolvimento regional, com funções explícitas de coordenação, foi capaz de fornecer uma plataforma de colaboração.

A responsabilidade pelas decisões tomadas sob a égide do acordo coube a um Comitê de Política Pública formado pelo ministro federal de Diversificação Econômica Ocidental, pelo ministro provincial de Serviços Comunitários, da Mulher e do Aborígene, e pelo prefeito de Vancouver. Devido à dificuldade para agendar reuniões com a presença dos três, na prática o Comitê de Política Pública reuniu-se não mais que duas vezes por ano. As responsabilidades de orientação estratégica e implementação foram delegadas a um Comitê Gestor composto por três representantes graduados de cada nível de governo.

Apesar das diferenças substanciais de autoridade jurisdicional e de capacidade financeira, uma regra de decisão consensual por unanimidade garante que todos os parceiros governamentais tenham igual poder decisório em ambos os comitês. O principal comitê operacional do Acordo de Vancouver é uma equipe de coordenação que se reúne quinzenalmente e, por sua vez, faz a ligação com uma série de grupos de trabalho responsáveis pelas metas estratégicas especificadas pelo Comitê Gestor. A Equipe de Coordenação também promoveu a criação e reuniu-se regularmente com Grupos de Trabalho voltados para problemas específicos, como redução de agressões, habitação, mulheres, segurança alimentar e aborígenes, que atuavam na

implementação do acordo na ponta. Os grupos de trabalho não tinham autonomia decisória, nem recursos próprios. Eles se valiam das estruturas existentes e os ministérios retinham o controle total. Tal situação levou ao que foi definido por um entrevistado como “comitês de sondagem”, que se concentravam em tentar checar o alcance do que era possível dentro da programação existente.

O acordo tinha quatro áreas focais: saúde, desenvolvimento econômico, segurança e habitação.

Dinâmica da colaboração

Após a assinatura do acordo, perdeu-se algum tempo até que os elementos de governança e ação fossem iniciados. Muito pouco trabalho foi investido no estabelecimento da dinâmica de funcionamento do modelo de governança descrito anteriormente. No período inicial, a informalidade predominou. Não eram produzidas atas das reuniões e o acompanhamento das decisões ficava a cargo dos membros constituintes. Nesse contexto, qualquer progresso demandava um dispêndio considerável de tempo e energia. Como um participante observou: “Poderíamos ter organizado melhor os processos básicos”.

Foi somente em 2002 que os vários entes governamentais conseguiram chegar a um acordo sobre um plano estratégico. O fato foi visto como uma perda de potencial e da dinâmica do processo. Outros talvez tenham encarado a situação como uma definição necessária das funções.

Em relação à dinâmica política que envolvia o acordo, o prefeito Phillip Owen, fundamental para as atividades municipais iniciais, foi derrotado nas eleições de 2002. Apesar da perda de um dos defensores originais do acordo, seu sucessor, o prefeito Larry Campbell, também estava comprometido com a filosofia de quatro pilares de combate ao uso de drogas (proibição, legalização, medicalização, e drástica redução) e com o processo do Acordo de Vancouver (COLLIN, 2006).

No escalão superior, a administradora municipal, Judy Rogers, foi uma forte defensora do acordo. No nível da província, houve mudança em 2001. O Partido Democrático Novo – ao qual pertencia o ministro provincial de Serviços Comunitários, do Aborígine e da Mulher, que havia endossado o Acordo de Vancouver – saiu para dar lugar ao governo do Partido Liberal de Gordon Campbell, marcado por programas de corte de custos e prioridades às empresas em vez da agenda de desenvolvimento de comunidades. Essa troca foi mais desafiadora. Entretanto, a província permaneceu fiel ao Acordo de Vancouver e de fato tomou a primeira iniciativa de financiamento em 2003.

No nível federal, o Acordo de Vancouver foi apoiado ativamente pelo ministro de Diversificação Ocidental, Stephen Owen, e pelo ministro da Saúde, Alan Rock, bem como pela deputada e secretária de Estado de

Multiculturalismo e Status da Mulher, Hedy Fry. Entretanto, com a eleição do Partido Conservador em 2006, o entusiasmo arrefeceu, embora os ministérios federais continuassem envolvidos. A decisão de não renovar o acordo por mais um período pode ser considerada um reflexo da filosofia desse governo.

Como um instrumento inicialmente desprovido de orçamento próprio, o acordo tinha por objetivo alinhar investimentos, políticas e programas governamentais em *Downtown Eastside*. O pessoal e outros recursos operacionais eram alocados por esfera de governo para apoiar as atividades do Acordo de Vancouver. A premissa era de que seria possível agregar valor à política por meio da conjugação de esforços – o que proporcionaria maior foco, apoios mais transparentes e conhecimentos mais precisos. Nas palavras da administradora municipal de Vancouver, Judy Rogers, os “mandatos dos governos diferem, mas na prática são complementares e direcionados às mesmas pessoas” (ROGERS, 2001). A liderança na coordenação cabia ao município e já estava disponível na forma das equipes de serviços integrados aos bairros. Os governos federal e provincial enfrentaram maiores dificuldades para dotar suas respectivas intervenções de coerência horizontal, antes que pudessem alinhar-se um ao outro e também à estrutura de prestação de serviços comparativamente avançada do município (BAKVIS E JUILLET, 2004).

Nesse contexto, a ausência de fundos próprios do Acordo de Vancouver era vista por alguns como uma vantagem, pelo menos a princípio. A razão é que se evitava assim conflitos entre os governos sobre financiamento ou competição na comunidade pelos recursos, o que desviaria a atenção da necessidade prévia de desenvolver a capacidade de gerir esses gastos (MACLEOD, 2004). A administradora municipal de Vancouver, Judy Rogers, acreditava que “o valor dos relacionamentos intergovernamentais é de suma importância” (ROGERS, 2001). Os benefícios identificados por Rogers incluíam a aprendizagem mútua sobre sistemas internos e culturas; a remoção de barreiras ao relacionamento, como as que existem entre o município e o governo federal; a conscientização de que os problemas exigiam uma ação em três níveis e a especificação das áreas em que cada governo poderia contribuir e; o aumento do acesso dos cidadãos aos programas e serviços.

Para outros, porém, a ausência de recursos específicos logo se tornou um obstáculo à obtenção de progressos substanciais. Os programas e fundos existentes tinham condições ou regras desconectadas com a complexidade das necessidades existentes em *Downtown Eastside* (BAKVIS E JUILLET, 2004). Rogers (2001) reconhecia os limites ao olhar para o futuro:

Há vários desafios que ainda precisam ser superados. A princípio, este era um acordo desprovido de recursos próprios. Os parceiros arcavam com as iniciativas adotadas em suas respectivas áreas de competência, usando recursos existentes. Esses fundos frequentemente eram fornecidos com critérios de programação estritos e pouca flexibilidade. Por exemplo, os governos têm recursos orçamentários para treinamento profissional, mas o treinamento profissional tradicional não se enquadra na cultura de *Downtown Eastside*. O treinamento profissional em *Downtown Eastside* deve lidar com questões como o fornecimento de qualificação relevante a pessoas envolvidas com abuso de drogas. Embora o apoio financeiro tenha sido significativo, a necessidade de recursos específicos foi identificada como crucial para o sucesso do Acordo de Vancouver. A necessidade de equipe própria também foi considerada fundamental para integrar a visão dos parceiros. Finalmente, também houve desafios na comunidade. As expectativas da comunidade aumentaram, mas as propostas apresentadas frequentemente não se enquadravam nos critérios definidos pelos programas governamentais. (ROGERS, 2001).

À luz dessas preocupações, os governos provincial e federal decidiram, em abril de 2003, liberar recursos para projetos específicos iniciados por meio do Acordo de Vancouver, com uma alocação compartilhada de \$ 20 milhões. O catalisador foi a candidatura de Vancouver para sediar os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de Inverno de 2010.

Por um lado, a situação em *Downtown Eastside* constituía um potencial estrangimento internacional para a cidade hospedeira. Por outro, conectar um *Downtown Eastside* revitalizado aos Jogos Olímpicos poderia ajudar a candidatura de Vancouver, num contexto mais amplo de sustentabilidade social, atenuando a preocupação generalizada, detectada em consultas realizadas na cidade, de que as desigualdades urbanas seriam exacerbadas com o redirecionamento de recursos para o evento.

De posse dos \$ 20 milhões, os parceiros no Acordo de Vancouver concluíram um Plano Estratégico Integrado com quatro prioridades. Cada uma delas revela algumas colaborações políticas pouco ortodoxas (DONOVAN e AU, s.d.; MACLEOD, 2004; ACORDO DE VANCOUVER, 2007b).

A primeira estratégia consistiu em revitalizar o corredor da *Hastings Street* por meio de uma combinação de desenvolvimento econômico da comunidade e melhorias no setor público. Em parceria com as organizações comunitárias, alguns planos foram implementados para

ampliar as oportunidades econômicas para os moradores. Esse objetivo foi concretizado por meio de um portal público com informações sobre práticas e serviços, vinculando empresas e governos a fornecedores de bens e serviços que estavam sediados na região central da cidade ou empregavam moradores desta região. O Fórum Urbano Mundial de 2006, realizado em Vancouver, e particularmente a candidatura aos Jogos Olímpicos de 2010 foram veículos para essa estratégia. Nesse contexto, o Acordo de Vancouver induziu o comitê olímpico a adotar a inclusão social como tema central dos jogos. Foi encomendado um estudo abrangente sobre o efeito potencial dos Jogos Olímpicos sobre *Downtown Eastside*, examinando questões como habitação, desenvolvimento comercial, emprego e capacitação. O resultado foi o compromisso de inclusão da região central na proposta vencedora dos Jogos Olímpicos, “para promover a sustentabilidade social e econômica por meio da plena integração de *Downtown Eastside* a esse importante evento internacional” (ACORDO DE VANCOUVER, 2007b). Além dos \$ 20 milhões alocados pelos governos, o compromisso foi ampliado em 2005, quando o comitê organizador de Vancouver anunciou uma nova parceria com a Bell Canadá para investir \$ 2 milhões em *Downtown Eastside*. O dinheiro deveria ser transferido ao longo de quatro anos para as prioridades identificadas no Plano de revitalização econômica do Acordo de Vancouver.

A segunda estratégia foi o desmantelamento da situação de consumo ostensivo de drogas em *Downtown Eastside*. O Centro de injeções seguras/supervisionadas foi inaugurado em 2003 sob os auspícios do Acordo de Vancouver. O foco era a redução dos riscos por meio da transferência de usuários de drogas intravenosas dos becos para uma instalação segura, com acesso a profissionais de saúde para tratamento com metadona e serviços de controle dos sistemas de abstinência para adultos e adolescentes. O Acordo de Vancouver mobilizou os principais atores e facilitou as relações. O Ministério da Saúde do Canadá concedeu à Autoridade de Saúde Costeira de Vancouver, responsável pelo programa, uma isenção operacional de três anos com base na legislação federal sobre drogas. O órgão também financiou as pesquisas do projeto. O Ministério da Saúde provincial custeou a reforma das instalações e a operação do centro. Forças policiais da cidade foram trazidas de outras áreas para garantir a segurança e a ordem nas imediações. Em um contexto mais amplo, uma estratégia coordenada de prevenção e repressão, com o objetivo de eliminar a infraestrutura do tráfico ilegal de drogas, aliou atividades de policiamento, licenciamento, normas de emprego e tributação, além de ações referentes aos processos criminais, provenientes dos três níveis de governo (MASON, 2006).

A terceira estratégia foi a reabilitação de hotéis decrepitos, nos quais a locação de quartos para ocupantes individuais havia se tornado o último recurso habitacional em *Downtown Eastside*. A meta do grupo de trabalho de habitação do Acordo de Vancouver era proporcionar moradia adequada aos residentes e facilitar o acesso aos serviços de saúde mental e combate ao abuso de drogas. Por meio do acordo, a cidade promulgou uma lei municipal para a reforma dos quartos de locação individual, levando em conta as necessidades de moradia dos habitantes de baixa renda. Um projeto piloto com recursos de uma corporação de hipoteca imobiliária do Canadá forneceu treinamento em gestão para os funcionários dos hotéis (ministrado em um órgão comunitário e em um colégio comunitário) para lidar com a clientela de habitações individuais. A transformação do Pennsylvania Hotel foi realizada por uma parceria envolvendo recursos federais de assistência aos sem-teto e recursos provinciais de habitação para a aquisição e reforma do edifício, bem como permissões municipais de zoneamento para uso como moradia comunitária, com espaços comerciais no andar térreo. A iniciativa do Acordo de Vancouver preparou o terreno para o anúncio, feito em 2006, de que as três esferas de governo realizariam um investimento de \$ 2,4 milhões em um conjunto habitacional de 44 unidades para pessoas solteiras de baixa renda sujeitas ao risco de se tornarem sem-teto.

A quarta estratégia consistiu em tornar a comunidade mais segura e saudável para as pessoas mais vulneráveis em *Downtown Eastside*. Nesse quesito, ocorreu uma colaboração notável com o Projeto de Acesso Móvel para Profissionais do Sexo. Uma ambulância adaptada fornecia espaços seguros, primeiros socorros, informações de encaminhamento a serviços e aconselhamento a profissionais do sexo, muitas das quais são jovens aborígenes em situação vulnerável. O projeto foi liderado pelo Ministério de Serviços Comunitários, do Aborígene e da Mulher da província. Ele trabalhou em estreita colaboração com duas organizações comunitárias e com mulheres que haviam trabalhado ou ainda trabalhavam no comércio de sexo. O Ministério da Justiça forneceu apoio para lidar com a exploração sexual de jovens aborígenes. A polícia de Vancouver contribuiu com sua forma de redução de agressões, oferecendo treinamento em autodefesa às trabalhadoras do comércio de sexo e aprimorando a coleta de informações sobre consumidores desses serviços. Outra iniciativa relacionada aos residentes vulneráveis implementada pelo Acordo de Vancouver foi um centro de serviços múltiplos em *Downtown Eastside*, conhecido como *Crabtree Corner*, onde funcionou o inovador programa *Sheway*, que fornecia apoio a mulheres grávidas com problemas de consumo de drogas, bem como a mães solteiras e seus filhos.

Claramente, todos os quatro projetos do Acordo de Vancouver envolvem uma colaboração considerável não apenas entre as três esferas de governo, mas também entre elas e o setor comunitário e, em alguns casos, entre governo e empresas. O diretor de uma entidade sem fins lucrativos citada em uma cerimônia de premiação do Acordo de Vancouver, em 2004, afirmou que aquela experiência estava “transformando a forma como os governos tradicionalmente trabalham com grupos comunitários” (Diversificação Econômica Ocidental, 2004). Certamente, a menção ao envolvimento da comunidade e à participação dos residentes remonta às origens do Acordo de Vancouver. Um dos três temas originais do acordo era a “capacitação da comunidade”. Nas palavras da administradora municipal de Vancouver:

A importância da participação da comunidade foi estabelecida pelos parceiros no Acordo de Vancouver. A abordagem de criação de capacidade é baseada em uma filosofia adotada nos altos escalões governamentais de fornecer recursos e apoio às comunidades vulneráveis e marginalizadas. A meta é ajudar os membros da comunidade a desenvolver habilidades, conhecimentos e capacidades que lhes permitam participar do processo de planejamento e tomada de decisões (ROGERS, 2001).

O papel da comunidade

As avaliações e reflexões sobre o funcionamento do Acordo de Vancouver indicam, porém, que ainda há aspectos ambíguos sobre o papel da comunidade. Organizações provenientes da comunidade participaram ativamente dos vários grupos de trabalho do Acordo de Vancouver, mas o Comitê de Política Pública e o Comitê Gestor não colocaram em prática os planos de incluir vozes da comunidade no processo decisório. Uma avaliação especial do acordo relatou que a estrutura de governança “não refletiu a abordagem abrangente e inclusiva que era esperada pelos grupos comunitários” (MACLEOD INSTITUTE, 2004).

As questões pendentes incluíam a criação de uma função formal de assessoria política para o setor comunitário, o apoio à capacitação da comunidade e à participação dos habitantes de baixa renda e a descoberta de maneiras que permitissem acesso mais transparente e rápido à burocracia governamental. Além disso, a própria comunidade de *Downtown Eastside* era extremamente complexa e abrigava interesses divergentes, como os dos comerciantes chineses, os das lideranças aborígenes e os de alguns grupos de moradores em questões como a redução da violência (DONOVAN E AU, s.d.). Encontrar a voz da comunidade nas prioridades estratégicas do Acordo de Vancouver não era um processo simples e a arraigada desconfiança das motivações do governo era difícil de superar.

O município também argumentava que a representação comunitária em *Downtown Eastside* era adequadamente suprida pelo projeto de desenvolvimento paralelo subvencionado pelo Centro Nacional de Prevenção ao Crime, que se concentrava explicitamente na mobilização e capacitação dos moradores. De fato, o centro representou importante oportunidade de aprendizagem para o Acordo de Vancouver no envolvimento da comunidade em cada um dos quatro projetos. Entretanto, a relação entre o projeto e o Acordo de Vancouver não era clara e as muitas lições aprendidas no centro sobre relações governo-comunidade e participação comunitária não foram necessariamente transferidas para o acordo (RIANNO-ALCALA, 2004). Como sintetizou o estudo de avaliação do Acordo de Vancouver: “A definição do significado da participação comunitária no contexto da governança do Acordo de Vancouver ainda é uma questão em aberto” (MACLEOD INSTITUTE, 2004).

Resultados

O Acordo de Vancouver foi amplamente reconhecido por desenvolver abordagens inovadoras à governança e às políticas públicas, como foi observado na descrição inicial do caso. Como é inevitável em qualquer grande empreendimento político intergovernamental, há questões que exigem correção e consideração.

Investimento ou cooperação?

A ausência de fundos próprios na fase inicial do Acordo de Vancouver refletiu o fato de que ele não foi formulado como um veículo para projetos de reconstrução em larga escala. Mesmo quando os recursos chegaram, em 2003, o valor não era suficiente para uma transformação física, econômica ou social de *Downtown Eastside*. Portanto, as principais contribuições do Acordo de Vancouver residem em outras categorias: integração e realinhamento das políticas existentes e uso de recursos modestos em uma ampla variedade de parcerias para experimentações ou projetos-piloto que mereçam ampliação e institucionalização.

Adaptação de políticas públicas

Por meio de suas articulações, o Acordo de Vancouver conseguiu desenvolver uma estrutura que esclareceu e proporcionou melhor coordenação à “divisão política do trabalho” em *Downtown Eastside*. Cada esfera de governo forneceu esforço ou capacidade específica em termos de finanças, regulação, conhecimentos ou mobilização. Nas palavras de Judy Rogers, “enquanto o governo federal lidava com a questão das drogas do ponto de vista judicial, o governo da cidade de Vancouver agia do ponto de vista da repressão (policiamento) e a província, do ponto de vista de saúde (tratamento), produzindo um esforço articulado mais eficaz para lidar com o problema” (ROGERS, 2001).

Uma pesquisa envolvendo autoridades nos três níveis de governo constatou que quase 3/4 das autoridades consultadas informaram que haviam mudado “muito frequentemente” a forma de trabalhar, com base nas lições aprendidas nos esforços cooperativos (MACLEOD INSTITUTE, 2004). Essa integração entre governos – respeitando as áreas de atuação de cada um e aberta à aprendizagem mútua – caracterizou muitas iniciativas introduzidas no Plano estratégico integrado de 2003. Com recursos modestos, o Acordo de Vancouver foi além dos programas existentes ou dos critérios de políticas públicas usuais, optando por construir estratégias sob medida para as condições únicas de *Downtown Eastside*. A dinâmica foi mais evidente nas isenções legais sobre drogas que permitiram a criação do Centro de Injeções Seguras. Ela também se manifestou em outras iniciativas: as transformações de hotéis realizadas pelo Acordo de Vancouver levaram o município a considerar a inclusão do curso de gestão de hotéis em suas normas de licenciamento; os planos de revitalização do Acordo de Vancouver foram incorporados ao tema de inclusão social, que se tornou parte da candidatura olímpica de Vancouver; e a polícia de Vancouver passou a introduzir estratégias de redução de agressões no controle do comércio de sexo.

Apesar desses avanços, ainda persistiam dúvidas significativas sobre a quantificação do efeito das políticas sociais e econômicas tradicionais em *Downtown Eastside* e a relação com os processos do Acordo de Vancouver. É inquestionável: os fatores que convergiram para produzir uma crise em *Downtown Eastside*, no final da década de 1990, foram resultantes de cortes e reestruturações maciças nas políticas sociais federais e provinciais em setores cruciais como assistência social, moradia acessível e serviços de saúde mental. Nesse particular, os microprojetos do Acordo de Vancouver estavam nadando contra uma corrente macropolítica hostil. As transformações de hotéis, por exemplo, são uma resposta limitada à ameaça tríplice de elitização, desenvolvimento e deslocamento que paira sobre *Downtown Eastside*. Fato que se deve ao superaquecimento do mercado imobiliário residencial e comercial de Vancouver. Além disso, alguns sucessos notáveis patrocinados pelo Acordo de Vancouver – como a candidatura olímpica baseada na inclusão social e o Centro de Injeções Seguras – estão ameaçados desde a mudança de partido no governo em 2005 e 2006, nos níveis municipal e federal, que removeu as metas de inclusão social da lista de prioridades. Os realinhamentos políticos são de tal monta que a manutenção do Acordo de Vancouver é atualmente uma questão em aberto.

Disseminação das inovações

Aqui, as contribuições do Acordo de Vancouver enquadram-se em várias categorias. Primeiro, no nível genérico de políticas públicas, a estrutura baseada em quatro pilares representou nova maneira de

conceber os vínculos entre saúde pública e revitalização urbana. Seus projetos aplicaram os princípios de prevenção, tratamento, repressão e controle de danos ao desenvolvimento comunitário. O resultado é uma estrutura promissora de políticas regenerativas aplicáveis a outras áreas decadentes, além de *Downtown Eastside*.

Segundo, em termos de iniciativas específicas, a experiência-piloto do Centro de Injeções Seguras estabelecido pelo Acordo de Vancouver atraiu a atenção mundial e contribuiu para a reformulação dos debates sobre políticas de abuso de drogas e exclusão social.

Terceiro, o Acordo de Vancouver tornou-se um modelo para o governo federal em seu Novo Plano para Cidades e Comunidades. O ministro John Godfrey elogiava frequentemente a articulação entre os atores e órgãos envolvidos e apoiava sua aplicação em outras cidades e desafios urbanos, além da revitalização de bairros (BRADFORD, 2005). Em 2005, novos acordos de desenvolvimento urbano haviam sido assinados em Regina, Victoria e havia negociações em andamento em Toronto.

Nota

- ¹ Este caso foi elaborado por Andrew Graham como parte do projeto de cooperação Brasil-Canadá “Desenvolvimento de Capacidade de Governança”. Esta é a primeira publicação.

Referências Bibliográficas

ACORDO DE VANCOUVER. *2000-2005: Progress and Highlights*. Disponível em: <http://www.vancouveragreement.ca/Pdfs/61031FirstFiveYearsFINAL.pdf>. 2007.

ACORDO DE VANCOUVER. *The Agreement*. Disponível em: <http://www.Vancouveragreement.ca/TheAgreement.htm>. 2007b.

BAKVIS, H. e L. JUILLET. *The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership*. Ottawa: Canada School of Public Service, 2004.

BRADFORD, Neil. *Place Based Public Policy: Towards a New Urban and Community Agenda for Canada*. Relatório de pesquisa F51. Ottawa: Canadian Policy Research Networks, 2005.

COLLIN, C. *Substance Abuse Issues and Public Policy in Canada: Canada's Federal Drug Strategy*. Political and Social Affairs Division, 2006. Disponível em: <http://www2.parl.gc.ca/content/lop/eseearchpublications/prb0615-e.html#key>

DAVIES, J. S. The governance of urban regeneration: a critique of the 'governing without government' thesis. *Public Administration*, nº 80, v. 2, p. 301 – 322, 2002.

DESAUTELS, L. Denis. *Accountability for Alternative Service Delivery Arrangements in the Federal Government: Some Consequences of Sharing the Business of Government*. In: DELACOURT, Susan e LENIHAN, Donald G. (Ed.) *Collaborative Government: Is There a Canadian Way?* New Directions, nº 6. Toronto: Institute of Public Administration Canada, 1999. p. 23-29.

DONOVAN, E. e AU. W. *The Vancouver Agreement, Moving Ideas Forward Together*. [s.d.]

HARDING, A. *Governance and socio-economic change in cities*. In: BUCK, I.; GORDON, A.; HARDING, I.; e TUROK, N. (Ed.). *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*. Palgrave Macmillan: Basingstoke, 2005. p. 62 - 77.

INSTITUTE FOR CITIZEN-CENTRED SERVICE. *Integrated Service Delivery: A Critical Analysis*. Maio de 2003. Disponível em: http://www.iccs-isac.org/eng/pubs/ISD%20Critical%20Analysis_report_11%20Aug%2003.pdf

KERNAGHAN, K. Partnerships and public administration: conceptual and practical considerations. *Canadian Public Administration*, n. 36, p. 57 – 76, 1993.

LOWNDES, V. e SKELCHER, C. The Dynamics of Multi-organisational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance. *Public Administration*, n. 76, v. 2, 1998. p. 313-334.

MACLEOD INSTITUTE. *In the Spirit of the Vancouver Agreement: a Governance Case Study*. Calgary: Universidade de Calgary, 2004.

MASON, M. *Collaborative Partnerships for Urban Development: a Study of the Vancouver Agreement*. Departamento de Geografia e Meio Ambiente, London School of Economics, 2006.

RIANO-ALCALA, P. *Communities, Community Workers and Local Government*. School of Social Work and Family Studies: University of British Columbia, 2004. Disponível em: <http://vancouver.ca/commsvcs/planning/dtes/pdf/DTESCDP.pdf>

ROGERS, J. Governments in Progress. Apresentação de painel no SIMPÓSIO DA FCM *CITIES IN AN URBAN CENTURY*, 2001.

STEWART, M. *Collaboration in multi-actor governance*. In: HAUS, M.; HEINELT, H.; STEWART, M. (Ed.). *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*. Routledge: London, 2005. p. 149 - 167.

Nota pedagógica – Acordo de Vancouver

Embora conste das Notas Pedagógicas, a seção **Questões e Lições Aprendidas** também poderia ser incluída no próprio caso, dependendo da finalidade que se deseje dar a este. Para uso em sala de aula, o caso não deverá incluir as lições aprendidas. Ao contrário, elas deverão ser extrapoladas durante a discussão da turma. Nesse sentido, as lições abaixo são meramente ilustrativas e os alunos poderão identificar outras. Se a finalidade do caso for transmitir informações sobre práticas de gestão, no contexto da aprendizagem organizacional ou da transferência de conhecimentos, sugere-se que as lições aprendidas sejam incluídas no caso.

Questões e lições aprendidas

Mesmo que a iniciativa desenvolvida tenha sido merecidamente reconhecida e claramente exitosa, ela não ocorre sem passos em falso e sem lições aprendidas, ao menos retrospectivamente. Além disso, outras questões permanecem abertas ao debate.

Abaixo, apresentamos uma lista dessas questões. Os leitores e usuários do caso poderão certamente identificar e adaptar outras.

1. Financiar ou não financiar. Está claro que, quando os governos federal e provincial decidiram transferir fundos para o acordo, a dinâmica da colaboração mudou e passou de uma conjugação de esforços entre os atores para uma ação em que recursos específicos tinham de ser administrados perante um conjunto de demandas. Esses processos dão forma à dinâmica interna e também criam expectativas externas além dos simples esforços de cooperação. Em que medida essas dinâmicas podem ajudar ou prejudicar a cooperação é uma questão a ser considerada. Como observou um entrevistado: “Assim que você tem o dinheiro, as coisas mudam. Você se torna uma organização doadora. Você preenche um vazio na burocracia” (Entrevista realizada pelo autor, 2009).

2. Liderança. A cidade de Vancouver assumiu grande parte da liderança política e burocrática inicial para essa iniciativa, além de pessoal permanentemente comprometido com o processo. Mas o governo federal também proporcionou liderança inicial por intermédio do Ministério da Saúde do Canadá e do Ministério da Diversificação

Ocidental. Está claro que, em 2003, a província também estava comprometida com o financiamento inicial. Em empreendimentos como esse, o desafio é sobreviver às mudanças de liderança e de filosofia política. Um elemento a ser observado nesse processo de quase uma década é que, a despeito das mudanças de governo, as partes permaneceram à mesa. Talvez não de forma tão dinâmica quanto antes, mas o fato é que permaneceram.

3. Dinâmica interna da colaboração ou liderança a partir do nível intermediário. Entrevistas conduzidas pelos autores, bem como outros estudos (MACLEAD INSTITUTE, 2004; MASON, 2006), confirmam que um elemento essencial da continuidade é o estabelecimento de relações sólidas e positivas no nível da equipe. Essas são frequentemente vistas como a liga que une as pessoas, ou a base para uma cultura de colaboração. Como disse um antigo participante: “Fui obrigado a aprender como outras pessoas pensavam e o que estavam tentando fazer”. Uma dinâmica como essa contribui para os esforços colaborativos por meio da mudança mencionada acima, além de facilitar a solução de problemas.

4. Qualidade da governança. Os primeiros anos do Acordo foram indiscutivelmente problemáticos do ponto de vista da governança. Aparentemente, não havia um senso de urgência em desenvolver os instrumentos de planejamento necessários. Mais tarde houve também um problema de obrigação de financiamento específico. A estrutura de governança existente não parecia sólida, especialmente no nível do Comitê de Políticas. Além disso, a relação com os atores da comunidade era um tanto ambígua, mesmo à luz do forte compromisso com o envolvimento comunitário.

5. *Accountability* (responsabilização). O acordo enfatizava claramente o processo cooperativo. Já em termos de *accountability*, não era tão claro. Chegar a um entendimento sobre responsabilização era tido como algo complicado pelos que participavam do acordo há mais tempo. A questão suscitada por esse acordo é o grau em que uma responsabilização firme deve ser definida sem aviltar o processo orgânico da cooperação. Nesse caso, nenhum programa ou órgão autônomo foi criado. Portanto, responsabilizações existentes nos três níveis de governo permaneciam intactas. Nem sempre mais *accountability* é bom.

6. *Answerability* (responsividade). A despeito do indiscutível perfil positivo do acordo, o governo não se dispunha a designar uma liderança. Frequentemente a situação acabava em algo do tipo “quem vai primeiro” para responder a demandas externas da mídia ou de grupos de interesse. Nos níveis funcionais, os grupos trabalhavam em harmonia. Os de desenvolvimento econômico e de mulheres funcionavam bem. Na área da saúde, a questão da territorialidade mostrava deformidade. A questão aqui é o grau em que os porta-vozes ou líderes precisam ser identificados

antecipadamente. Essa é uma parte crucial do processo de governança em trabalhos cooperativos.

O tema da construção de parcerias colaborativas

As parcerias colaborativas – com cooperação intergovernamental ou público-privada – foram identificadas como uma expressão governamental de vanguarda da ‘nova governança urbana’ (DAVIES, 2002; LOWNDES E SKELCHER, 1998; STEWART, 2005). Encarregadas de desenvolver políticas públicas para problemas sociais complexos ou reestruturar a prestação de serviços com o objetivo de cumprir metas, essas parcerias são uma resposta à necessidade amplamente reconhecida de melhor coordenação na administração pública. Segundo Kernaghan (2003, p. 61), uma parceria pode ser definida como um acordo formal para compartilhar poder com terceiros na busca de metas e/ou benefícios conjuntos.

Os vários tipos de parceria podem ser diferenciados pela natureza e grau do controle da influência exercida pelas partes do acordo. No nível ideal do trabalho conjunto, as parcerias colaborativas são aquelas nas quais todos os parceiros têm voz no processo decisório: tipicamente, apresentam um conjunto de recursos, regras decisórias consensuais e harmonização de atividades (KERNAGHAN, 2003, p. 62).

Embora as parcerias por área de atuação voltadas para metas de revitalização urbana tenham recebido grande atenção acadêmica, ainda há relatos controvertidos sobre seu surgimento e seu impacto. Em termos gerais, essas parcerias compreendem por um lado perspectivas baseadas em uma economia política crítica, que sugerem novos modos de governança para responder aos ditames do capital global e por outro, abordagens mais preocupadas com os contextos políticos da formação de parcerias. Foi o último conjunto de pesquisas que gerou a maior parte dos trabalhos recentes de formulação e implementação colaborativas de políticas de revitalização urbana. Aqui, pode ser útil uma distinção mais profunda entre teorias de coalizão urbana centradas em alianças entre atores dos setores público e privado, determinados a impulsionar o crescimento da economia local, e abordagens de redes de governança que explicam o funcionamento de parcerias em termos de cenários institucionais urbanos locais e de culturas políticas. Veja pesquisas de Harding (2005) e Stewart (2005).

Exemplos de perguntas pedagógicas a serem exploradas nesse contexto:

- Quais são as estruturas e as dinâmicas de parcerias colaborativas ‘bem-sucedidas’ para o desenvolvimento urbano ou para qualquer esforço cooperativo que envolva várias partes?

- O que constituiria uma evidência de política eficaz de desenvolvimento e/ou implementação eficaz de programas?

O tema da governança

A governança tem muitos aspectos: estrutura, dinâmica interpessoal, protocolos de solução de problemas, critérios para tomadas de decisão, capacidades e habilidades de liderança, formação de relações. Este caso ilustra vários desses aspectos que podem ser identificados na discussão. Além disso, nesse exemplo a governança foi desafiada pela transição e pela mudança tanto de pessoas quanto de governos, com a entrada em cena de novos atores com agendas diferentes e potencialmente prejudiciais para a finalidade do programa.

Exemplos de perguntas pedagógicas a serem exploradas nesse contexto:

- Quais foram os instrumentos formais de governança do acordo? Por que foi necessário envolver várias partes? Existem vantagens ou desvantagens relacionadas a eles?
- O que sustenta a boa governança, conforme evidenciado neste caso, mas também em termos mais gerais?
- Quais foram os limites da boa governança neste caso? Por exemplo, qual o poder de decisão do Comitê de Supervisão de Políticas e o que o governo participante manteve?
- Há reflexos de como um acordo como este pode prosperar e, ainda assim, apoiar a autonomia dos atores participantes? Qual é o equilíbrio?

O tema do envolvimento do cidadão

Este caso certamente suscita muitas perguntas sobre como envolver de forma eficaz os cidadãos e uma multiplicidade de organizações e porta-vozes não governamentais em uma estrutura governamental colaborativa. Ao ensinar este tópico, deve-se atentar para a natureza do problema ou da questão central que constitui o objeto do acordo. O bairro *Downtown Eastside* foi e continua sendo uma área física controvertida e politicamente onerosa, com uma série de problemas sociais. Portanto, haverá opiniões categóricas sobre soluções, sua urgência e sobre a adequação das respostas. Há evidências claras, no exemplo mostrado, de momentos de tensão na dinâmica entre a comunidade e os signatários do acordo.

Exemplos de perguntas pedagógicas a serem exploradas nesse contexto:

- O que o caso sugere a respeito do grau e do foco de interesse do cidadão nessa política? Como tais características foram expressas por

meio de ação política, de ação não governamental, das ações de grupos envolvidos indiretamente?

- Há limites para o envolvimento dos cidadãos em redes colaborativas dos governos?
- Há riscos associados a colaborações amplas entre as esferas de governo?

O tema da prestação alternativa de serviços

O Acordo de Vancouver pode ser visto como um esforço para encontrar um instrumento alternativo de prestação de serviços que permitisse tratar de questões prementes econômicas, sociais e humanas, em uma localidade específica. A busca reflete os esforços dos governos em todo o mundo, durante as duas últimas décadas, para encontrar melhores formas de prestar serviços ao cidadão. Tal movimento é conhecido como *Citizen-centered Service* (Serviços centrados no cidadão). Por envolver vários aspectos desse esforço, esse caso pode ser imediatamente explorado em sala de aula ou em seminários.

Exemplos de perguntas pedagógicas a serem exploradas nesse contexto:

- Você diria que este caso constitui um meio alternativo de prestação de serviços no sentido verdadeiro da expressão? O que houve de diferente? Qual foi a abordagem tradicional empregada no acordo?
- Que características do acordo representaram abordagens alternativas de governo e governança?
- Este caso trata de prestação de serviços, formulação de políticas, ou de algum outro aspecto?

O tema Accountability (Responsabilização)

Accountability é uma área complexa de discussão, especialmente no contexto deste caso. Embora métodos e mecanismos de *accountability* baseados em iniciativas de gestão horizontal possam ser encontrados em todas as jurisdições, o auditor-geral do Canadá identificou três tipos de *accountability* que os acordos de parceria devem incluir:

- *Accountability* vertical em cada jurisdição.
- *Accountability* interna entre parceiros.
- *Accountability* horizontal das partes envolvidas, perante o público e as comunidades de interesse afetadas (DESAUTELS, 1999).

Este caso tem elementos representativos dos três tipos.

Exemplos de perguntas pedagógicas a serem exploradas nesse contexto:

- Qual a relação do Acordo de Vancouver com as linhas tradicionais de *accountability* governamental neste caso?

- Os governos podem alterar ou transferir *accountability* em seus empreendimentos colaborativos? Como?
- Como os governos podem estabelecer colaborações bem-sucedidas e, ao mesmo tempo, garantir que os cidadãos entendam quem é responsável por qual tarefa?

Caso 9

Caso complexo com nota pedagógica

A crise do transporte aéreo no Brasil – 2006 e 2007 ¹

Elaborado por Amâncio Jorge de Oliveira, Janina Onuki e Sônia Naves David Amorim²

O caso a seguir é um exemplo muito bom de que tipo de caso pode ser usado pelas organizações para analisar a forma como um país respondeu a uma série de desafios, ou por instituições de ensino para a aprendizagem em sala de aula.

Introdução

Este estudo de caso aborda a crise vivida pelo setor de transporte aéreo brasileiro nos anos de 2006 e 2007, caracterizada pela imprensa como o “caos aéreo” ou “apagão aéreo”. Deflagrada por um acidente aéreo de vulto, a crise teve como protagonistas centrais os controladores de tráfego aéreo, que — sob suspeita de falha funcional e comunicação difícil com as autoridades do setor — reagiram por meio de uma estratégia de operação-padrão (greve branca). Essa situação, somada à escassez de pessoal, provocou, de novembro de 2006 até meados de 2007, o descontrole operacional dos principais aeroportos do país, com grandes prejuízos aos usuários. Um novo acidente aéreo, no decorrer da crise, agravou ainda mais a situação do setor, expondo à opinião pública brasileira deficiências estruturais e profissionais numa área até então considerada segura, inclusive para padrões internacionais.

O caso relata as tentativas de equacionamento da crise por parte das autoridades responsáveis pela política de transporte aéreo, frente ao descontentamento e às reivindicações dos controladores de voo e à indignação da sociedade.

O relato abrange dois momentos: o primeiro, iniciado em setembro de 2006, quando ocorreu o acidente envolvendo a empresa Gol e um jato Legacy da Embraer, vendido a americanos; o segundo, iniciado em julho de 2007, quando ocorreu o outro acidente envolvendo a companhia aérea TAM no aeroporto de Congonhas, São Paulo.

O caso dá especial atenção ao primeiro momento da crise, particularmente às negociações transcorridas entre os controladores de tráfego aéreo e as autoridades governamentais brasileiras. A descrição do segundo momento da crise destina-se apenas a justificar o agravamento do quadro e esclarecer o contexto em que as negociações com os controladores transcorreram a partir daquele momento.

O objetivo inicial do estudo de caso foi ilustrar uma situação de crise e de processo de negociação, tendo sido originalmente utilizado numa oficina sobre negociações no setor público.

Entretanto, considera-se que o caso poderá ser utilizado de forma mais ampla, oferecendo material de apoio a estudos de políticas públicas e de gestão pública, que abordem, entre outros, os seguintes tópicos:

- Negociação.
- Gestão de crises.
- Comunicação.
- Gestão de questões públicas contenciosas.
- Planejamento estratégico.

O contexto institucional

A estrutura institucional do setor aéreo brasileiro ajuda a compreender o ambiente em que se desenvolveu a crise e as relações entre controladores de tráfego aéreo e as autoridades brasileiras.

O controle da aviação comercial no Brasil é de competência do setor militar, por meio do Comando da Aeronáutica, que se vincula ao Ministério da Defesa (MD). O Ministério da Defesa foi criado em 1999 com a incumbência de exercer a direção superior das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), no bojo de um conjunto de reformas institucionais no campo da relação entre civis e militares, com vistas a garantir maior adequação à realidade do regime democrático. Desde sua criação, o MD tem sido comandado por civis, o que gera de tempos em tempos choques de cultura organizacional.

A responsabilidade da gestão do setor aéreo brasileiro é do Comando da Aeronáutica, compartilhada por um conjunto de instituições. Dessas, as mais importantes são a Força Aérea Brasileira (FAB), a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

O papel da Anac consiste na regulação e na fiscalização das atividades de aviação civil. A agência foi criada em 2002 e substituiu o Departamento de Aviação Civil (DAC). É uma agência reguladora federal de regime autárquico especial e está vinculada ao Ministério da Defesa.

É importante reiterar que o controle do tráfego aéreo e da investigação de acidentes continuou, mesmo depois da criação da Anac,

a cargo do Comando da Aeronáutica e do Ministério da Defesa. A responsabilidade de regulação e fiscalização incide sobre a definição de padrões de segurança de voo, definição da malha aeroviária, condições mínimas de infraestrutura aeroportuária e relações econômicas de consumo no âmbito da aviação civil.

A Infraero, por sua vez, é responsável pela administração dos principais aeroportos do país. Com *status* de empresa pública federal brasileira de administração indireta, é também vinculada ao Ministério da Defesa. Da mesma forma que a Anac, a Infraero não tem competência direta no controle do tráfego aéreo.

A competência direta do controle do tráfego está a cargo da Aeronáutica. A estrutura do controle de tráfego se dá por meio de unidades denominadas de Centro integrado de defesa e controle aéreo (Cindacta). Cada uma das unidades executa as atividades de controle do tráfego aéreo comercial e militar, vigilância do espaço aéreo e comando das ações de defesa no país. O sistema é composto por quatro unidades: Cindacta I (Brasília); Cindacta II (Curitiba); Cindacta III (Recife) e Cindacta IV (Manaus).

Uma categoria fundamental no sistema de controle do tráfego aéreo, que esteve no centro da crise, é a de controlador de tráfego aéreo, também conhecido internacionalmente por ATCO, sigla de *Air Traffic Controller*. Trata-se de uma profissão ainda não regulamentada. A função dos controladores de voo consiste em emitir, dar instruções e informações necessárias, dentro do espaço aéreo de sua jurisdição, com o objetivo de prevenir colisões entre aeronaves e obstáculos nas imediações dos aeroportos.

Segundo estudo de 2007 do Ministério do Trabalho e Emprego a categoria compreendia, naquele ano, 2.700 profissionais. Número considerado insuficiente para atender à demanda.

No Brasil, coexistem duas categorias de controladores de tráfego aéreo: os militares (sargentos), com um número aproximado de 2.200 (81,14%), e os civis, com um número aproximado de 500 controladores (18,51%), dos quais parte é vinculada à Infraero e parte é composta de servidores civis da Aeronáutica, do grupo Dacta. São regidos por legislações distintas quanto a salários e regras de aposentadoria.

Os controladores civis da Infraero são formados pelo Instituto de Controle do Espaço Aéreo (ICEA), em São José dos Campos (SP), e os controladores militares são formados pela Escola de Especialistas da Aeronáutica (EEAR), em Guaratinguetá (SP).

Origem e desenrolar da crise

A crise do setor aéreo pode ser tipificada como um evento complexo, dada a multiplicidade de atores e os fatos ocorridos durante seu desenvolvimento.

Simplificadamente pode-se afirmar que a crise passou por sete momentos principais: evento gerador (1º acidente aéreo) → crise institucional (motim de controladores de tráfego aéreo) → endurecimento militar → negociações (comando civil) → novo evento e recrudescimento da crise (2º acidente aéreo) → retomada do controle militar na gestão da crise → punição e normalização.

O primeiro momento da crise: setembro de 2006

A crise foi deflagrada em setembro de 2006 pela colisão entre o Boeing 737-800 da empresa Gol, que transportava 154 passageiros, e um jato executivo Legacy, da Embraer, em voo de entrega a um cliente americano, na rota Brasília - Manaus.

A queda do Boeing teve como consequência a morte de 154 pessoas. Foi o maior acidente da história do setor aéreo brasileiro até então.

Durante as investigações, todas as hipóteses plausíveis sobre as causas do problema foram levantadas.

As principais falhas identificadas foram: falha humana dos pilotos norte-americanos, falhas técnicas do Jato Legacy, especialmente o não funcionamento do *transponder*, problemas de comunicação entre os pilotos das duas aeronaves, falhas técnicas nos equipamentos de controle aéreo e falha humana dos controladores de tráfego aéreo.

Inicialmente as acusações foram dirigidas aos pilotos americanos do Legacy, mas logo foram transferidas para os controladores do tráfego aéreo que atuavam na área no momento do acidente. Com isso, a categoria passou a ocupar o centro da crise³. Dezoito deles foram temporariamente afastados, sobrecarregando os que permaneceram em atividade e provocando grande tensão na categoria.

Sob pressão, controladores levantaram, na imprensa, problemas relacionados à qualidade dos equipamentos e do sistema de monitoramento de voos e fizeram acusações sobre o tratamento da categoria pelas autoridades, a dupla filiação (civil e militar) e as condições desfavoráveis de trabalho.

Para gerenciar a situação, o governo criou um grupo de trabalho composto de três ministérios (Fazenda, Defesa e Planejamento), Advocacia-Geral da União (AGU), Comando da Aeronáutica, Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Sindicato Nacional dos Trabalhadores na Proteção ao Voo, Sindicato Nacional dos Aeronautas e Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias.

Em 17 de outubro, o grupo de trabalho fez a primeira reunião para propor soluções à crise. Entre outras sugestões, foi proposta pelo ministro da Defesa a desmilitarização do controle do tráfego aéreo como alternativa para resolução do impasse.

Em 22 do mesmo mês, os controladores de tráfego aéreo realizaram uma reunião secreta. Entre as propostas discutidas pelos cerca de 60 profissionais presentes, segundo relato da imprensa (Jornal Folha de São Paulo, 27/10/2008), a mais radical dizia respeito à realização de uma greve (greve branca) dos controladores civis ou de uma “operação-padrão”, expressa em atrasos intencionais dos voos, como forma de mostrar insatisfação com as condições precárias de trabalho vigentes à época.

Imediatamente a Força Aérea Brasileira (FAB) publicou nota negando ter havido qualquer reunião de profissionais da ativa e do efetivo do controle do tráfego aéreo. A nota destacava, além disso, o profissionalismo dos militares atuantes no controle do tráfego aéreo. Tratava também do esforço do presidente da Associação de Controladores em atuar em parceria para debelar a crise, refutando, portanto, posturas oportunistas com vistas a melhorias salariais ou demandas de curto prazo. A preocupação principal da nota da FAB era, a um só tempo, mostrar coordenação e afastar rumores sobre fraturas nas linhas de comando.

Em 28 de outubro, os controladores de tráfego aéreo do Cindacta I, que controlavam, à época, 70% do tráfego aéreo nacional, entram em operações-padrão que resultaram em atrasos e cancelamentos de voo no sul e sudeste do país, tumultos e revolta de passageiros nos aeroportos.

Em regime de operação-padrão, cada controlador de tráfego aéreo passou a acompanhar no máximo 14 aviões. Este limite era condizente com as normas internacionais de segurança aérea, de acordo com a Federação Internacional dos Controladores de Tráfego Aéreo. Foi o argumento usado pela Federação Brasileira das Associações de Controladores de Tráfego Aéreo (Febracta) para negar que a categoria estivesse em greve branca. Segundo a instituição, a medida destinava-se a adequar o trabalho dos controladores de tráfego aéreo aos padrões estabelecidos pelas normas internacionais. A Febracta apresentou, em diversos pronunciamentos públicos, a operação-padrão como iniciativa para garantir a segurança no sistema.

O sexto dia de operação-padrão coincidiu com a véspera do feriado de Finados e acarretou atraso de até seis horas nos aeroportos.

O presidente da República, em reunião com assessores, teria reagido de forma enérgica e indagado se o país estaria “refém dos controladores”. Estavam presentes, além do comandante da Aeronáutica, os ministros da Defesa e da Casa Civil e os presidentes da Infraero e da Anac.

Na ocasião, segundo relato da imprensa, o presidente teria cobrado da Anac justificativa para a liberação de novas linhas para as empresas de aviação, apesar do déficit de controladores para monitorar o espaço

aéreo. Da Aeronáutica ele quis uma explicação para o cancelamento, em junho do mesmo ano, de um concurso para a contratação de 144 controladores. Por fim, solicitou ao ministro da Casa Civil informações sobre qual teria sido o destino de um estudo do Conselho de Aviação Civil (Conac), realizado em outubro de 2003, que alertava para o risco de colapso no sistema de controle aéreo por conta da retração de investimentos no setor.

A limitação do número de acompanhamento de aviões não foi, contudo, o único expediente utilizado pelos controladores de tráfego aéreo como medida de contestação.

Em meados de novembro de 2006, um conjunto de controladores pediu licença médica. Ato contínuo, o Comando da Aeronáutica endureceu o posicionamento e determinou o aquartelamento de 200 sargentos e controladores de tráfego aéreo. O confinamento não surtiu o efeito esperado e os atrasos nos voos continuaram em todo o território nacional. Como resultado, o chefe do Departamento de Controle do Espaço Aéreo foi exonerado do cargo.

Em 16 de novembro do mesmo ano, um relatório preliminar do Comando da Aeronáutica, após ouvir controladores de voo, apontou falhas de comunicação entre o Legacy e o controle de tráfego aéreo. O comandante da Aeronáutica admitiu erros de controladores como uma das causas do acidente durante apresentação pública naquele dia.

No período, a Polícia Federal abriu inquérito e começou a ouvir os controladores envolvidos.

A situação de tensão arrastou-se ao longo do final de 2006 e início de 2007 até atingir o ápice no final de março. No dia 29 de março, foi deflagrado o motim dos controladores no Cindacta I (Brasília). A decisão de paralisar as atividades em todo o país foi uma reação à advertência do comandante da unidade de que não hesitaria em “usar o regulamento”, o que significava prisão por promoção de motim⁴. O número de controladores que se aquartelaram em Brasília, Manaus, Salvador, Curitiba e Rio de Janeiro chegou a 260. O número foi expressivo porque representava cerca de 10% do contingente na ativa. Os controladores comunicaram à chefia que iriam autorizar apenas o pouso dos aviões que já estavam no ar, que estivessem em emergência ou em transporte de pacientes transplantados.

Como consequência, a Infraero determinou suspensão do tráfego aéreo em todos os 49 aeroportos comerciais do território nacional enquanto os controladores de tráfego aéreo estivessem amotinados.

A extensão da paralisação e a ausência de alternativas viáveis no curto prazo deixaram todo o sistema vulnerável e colocou o governo numa situação difícil.

A opção disponível ao governo naquele momento seria a contratação de controladores estrangeiros. Em casos de emergência, a legislação brasileira permite a contratação de servidores sem a realização de concurso público, processo tradicionalmente lento.

A eficácia da alternativa era, contudo, questionável. Segundo o sindicato dos aeronautas, o tempo de adaptação dos contratados era de, no mínimo, dois meses. O agravamento da crise não permitia uma solução em tempo tão dilatado.

Fundamentalmente eram cinco as reivindicações dos amotinados:

1. Fim das perseguições e retorno imediato dos representantes de associações e supervisores afastados de suas funções de origem.

2. Criação de uma gratificação emergencial para os controladores de tráfego aéreo e de um plano de carreira para a categoria.

3. Início da desmilitarização, com absorção voluntária da mão de obra dos atuais controladores de tráfego aéreo militares.

4. Nomeação de comissão com representantes do Poder Executivo e dos controladores (civis e militares) a fim de acompanhar as mudanças no tráfego aéreo nacional.

5. Modernização dos equipamentos usados no controle do tráfego aéreo.

Entre as reivindicações, a mais complexa era a relacionada à desmilitarização da carreira de Controlador de Tráfego Aéreo. Uma declaração do presidente da Associação Brasileira de Controladores de Tráfego Aéreo, feita no final de 2006, dava a exata medida da insatisfação com a militarização do setor: "(...) O controlador é um sargento que não pode ter um diferencial no salário porque causaria desconforto aos outros sargentos. Por outro lado, teríamos que fazer apenas uma escala, mas no militarismo isso não existe. A carreira é incompatível com a área militar" (MATTEDI, 06/11/2006). A declaração era taxativa quanto à preferência de que o setor fosse controlado por civis.

O agravamento da situação levou o ministro da Defesa a se reunir com a cúpula do setor aéreo para que as providências diante da crise fossem tomadas. Em entrevista coletiva dada pelo ministro logo após o encontro mostrou-se posição vacilante e tímida diante da magnitude da crise. A informação de que o governo não negociaria diretamente com os grevistas viria a ser quase que imediatamente contradita. Além disso, o chefe da pasta da Defesa mostrava, segundo observadores, pouca familiaridade com aspectos técnicos concernentes às atividades de controle aéreo e não teria revelado quais seriam as medidas a serem tomadas para que a crise fosse debelada. Por sua biografia política, como exilado político na ditadura militar, não era bem aceito por grande parte dos militares.

O presidente da República, que à época se encontrava em viagem oficial aos Estados Unidos, foi instado a mudar a linha de diálogo e destacar o ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão para iniciar um processo de negociações diretamente com os representantes dos controladores. Era a segunda vez que o presidente usava o expediente de destacar um ministro civil para negociar com os controladores. O ministro do Trabalho e Emprego havia sido indicado para o mesmo fim em novembro de 2006.

Foram estabelecidas, em reunião com os profissionais, na qual também estavam presentes o comandante da Aeronáutica e o diretor do Departamento de Controle do Espaço Aéreo da Infraero, as bases do acordo. As negociações surtiram efeito, ao menos de imediato, e os controladores decidiram suspender a greve. A realização de um encontro com o presidente da República para a discussão das reivindicações dos controladores foi um dos pontos acertados nas negociações entre o ministro e os grevistas.

A decisão de negociar diretamente com os controladores e fazer concessões substantivas a eles representava um risco calculado. O governo arriscava-se a abrir precedente e incitar outros setores públicos, dentro ou fora das Forças Armadas, a adotarem a mesma linha de contestação. O exemplo da Polícia Federal, que pouco antes do aquartelamento dos controladores havia feito paralisação por melhores salários, era um caso que evidenciava o risco.

As negociações entre o ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e os representantes dos controladores ocorreram em 30 de março de 2007, no Cindacta I, em Brasília. Os negociadores pediram também a presença do ministro da Casa Civil que não pôde participar por estar em viagem. A estratégia dos controladores era convocar autoridades com efetivo poder de decisão como forma de aumentar as garantias de que o acordado no encontro fosse efetivamente implementado.

Após algumas concessões por parte do governo, chegou-se a um acordo que colocou fim à greve. Assinado pelo ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelo secretário executivo da Casa Civil da Presidência da República, o acordo continha o comprometimento do governo em três pontos:

- Em primeiro lugar, a revisão dos atos disciplinares, que incluía transferências e afastamentos, o que assegurava que os envolvidos não seriam punidos.
- Em segundo, abrir um canal permanente de negociações com representantes da categoria para discutir a gradual desmilitarização do controle aéreo brasileiro.
- Em terceiro, iniciar num curto espaço de tempo uma via de negociações sobre remuneração dos controladores civis e militares.

Além dos três compromissos formais, acordou-se que seria agendada audiência entre os controladores e o presidente da República.

Contudo, o acordo firmado, segundo analistas, não possuía bases sólidas.

A fragilidade do primeiro ponto derivava do fato de que os militares têm códigos disciplinares específicos. Dado que a maior parte dos controladores era composta por militares, não havia como dar garantia aos controladores de que eles não receberiam punições militares.

Aliás, a composição híbrida do movimento dos controladores, pela presença de militares e civis, representou um calcanhar de Aquiles na medida em que o custo potencial era maior para os controladores militares do que para os civis.

A fragilidade dos demais pontos era evidente e dizia respeito ao fato que os compromissos apenas indicavam abertura do diálogo e negociações. Ou seja, não foram firmados compromissos substantivos e efetivos.

A despeito das fragilidades, as negociações entre o ministro e os controladores foram as mais decisivas para a superação do impasse, uma vez que induziu a um recuo por parte dos controladores.

A alternativa seria a prisão dos controladores, sob a acusação de insubordinação, o que levaria a um recrudescimento importante das tensões e possivelmente a uma escalada de conflito com desdobramentos imprevisíveis. O que significa que naquele momento estiveram em confronto duas estratégias claramente antagônicas: a *coercitiva*, defendida pelo comando militar, e a *persuasiva*, defendida pelo presidente da República e executada pelo ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O fim da greve no Cindacta I provocou uma reação em cadeia. Os demais centros (Cindactas) também voltaram às atividades. Além do término da greve, o recuo dos controladores foi marcado por um manifesto público de pedido de desculpas à sociedade brasileira. A ABCTA, entidade representativa dos controladores, fez o seguinte comunicado, divulgado no seu site: “Que o dia 30 de março seja lembrado como ‘um grito de socorro dos controladores de tráfego aéreo’ e não como uma simples rebelião de militares. Pedimos perdão à sociedade brasileira e paz para voltarmos a executar com maestria nosso trabalho”.

A linha persuasiva de negociações não teve, contudo, vida longa. Pouco tempo após a reunião com o ministro, o presidente tratou de restabelecer a autoridade militar e anunciou que as negociações voltariam a ser lideradas pela Aeronáutica. Mais especificamente, avisou que o comandante da Aeronáutica retomaria o controle das negociações no lugar do ministro do Planejamento e Gestão.

A mudança de postura teve como objetivo devolver às Forças Armadas o comando das negociações. O comandante teria ameaçado deixar o cargo por sentir-se desautorizado em função do descompasso entre a orientação militar, de ameaças com punição, e a civil, de negociações e concessões. Entretanto, para a imprensa, o comandante negou ter se sentido desautorizado pelo presidente da República.

A decisão do presidente de restabelecer a autoridade militar frente aos controladores foi interpretada, por determinados setores organizados da sociedade e da imprensa, como uma quebra de contrato. O governo teria, na avaliação desses críticos, rasgado o acordo firmado. O novo contexto ampliou as perspectivas de punição dos controladores amotinados, com base nos Inquéritos Militares (IPM) propostos pelo Ministério Público Militar.

A linha adotada pelo Executivo foi, num primeiro momento, essencialmente distinta daquela adotada pelos militares. Estes tentavam arrefecer os ânimos dos amotinados por meio das ameaças de prisão, intimidações e retaliações. Já o Executivo optou por abrir uma linha direta de negociações. O presidente chegou a ordenar que fosse abortada uma ordem de prisão aos amotinados dada pelos militares, iniciativa que poderia ter levado a uma escalada de conflito e tornaria ainda mais complexa a normalização da situação. Ao restabelecer o comando militar das negociações, o governo, em um segundo momento, ter-se-ia alinhado com a abordagem coercitiva propugnada pelos militares.

Observou-se também um recuo do governo na proposta de desmilitarização do tráfego aéreo. Uma possibilidade considerada foi a transferência, por meio de medida provisória, de 1.500 dos 2.200 controladores militares para uma estrutura nova chamada Controle de Circulação Aérea Geral, de caráter civil, e que ficaria vinculada ao Ministério da Defesa. Essa era uma reivindicação importante dos controladores. Segundo o presidente da Associação Brasileira dos Controladores de Tráfego Aéreo (ABCTA), cerca de 90% dos controladores militares desejavam aderir ao sistema civil. A desmilitarização foi, contudo, mais uma promessa firmada no marco das negociações com o ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão que acabaria por não ser cumprida.

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) recebeu e aceitou um pedido da ABCTA para que atuasse como mediadora nas negociações entre controladores e governo. Segundo o presidente da OAB, a função da Ordem não seria a de defensora direta dos controladores, mas de representante da sociedade civil no processo de negociação.

A relação dos controladores com a sociedade civil era outro tema delicado. Os controladores viram-se numa encruzilhada. Se prevalecesse a ideia de que a categoria era vítima das condições precárias de trabalho,

maiores seriam as chances de que tivessem seu poder de barganha amplificado e suas reivindicações atendidas. Se suas reivindicações fossem consideradas oportunistas e exageradas, o risco era contrariar a opinião pública e vulnerabilizar ainda mais a categoria.

Tratava-se de uma situação muito peculiar aos movimentos grevistas em setores considerados essenciais da administração pública. Os líderes precisavam decidir pela instauração ou não da greve. O risco era jogar a opinião pública contra a greve e não conseguir obter as reivindicações que motivaram a paralisação. O prêmio de risco, por sua vez, era conseguir as reivindicações e ver o movimento fortalecido. Os controladores tinham os riscos em perspectiva, ainda mais por se tratar de uma situação de tragédia de repercussão nacional.

De fato o movimento dos controladores de tráfego aéreo dividiu a opinião pública nacional. Uma parcela da sociedade, a mídia em particular, passou a desferir críticas duras ao movimento. O caso fomentou, inclusive, pressão para alteração no tratamento de greve em serviços essenciais da administração pública.

Alguns movimentos organizados, entretanto, posicionaram-se a favor dos controladores de tráfego aéreo. Foi o caso do Fórum Permanente pela Segurança Aérea, criado em maio de 2007 especificamente para dar apoio à categoria. A formalização de uma ação pública por danos morais a favor dos controladores foi uma das primeiras medidas do fórum, composto por um conjunto de entidades e pessoas físicas, tais como a Procuradoria Regional de São Paulo, diretor da Faculdade de Saúde Pública de São Paulo, representantes da Vigilância Sanitária do Município de São Paulo, Instituto de Defesa do Consumidor, entre outras entidades (PERA e STEIN, 2007). Alguns partidos de esquerda, como o caso do PSTU, também manifestaram apoio ao movimento dos controladores de tráfego aéreo.

A situação parecia que se iria estabilizar, até o surgimento de uma nova tragédia em julho de 2007. Foi o segundo momento da crise, cujo efeito foi um significativo agravamento de todo o processo, conforme descrito a seguir.

Segundo momento da crise: julho de 2007

Em meio aos esforços de negociação com os diversos segmentos envolvidos, a crise foi agravada pela ocorrência de mais um grave acidente aéreo.

Em 17 de julho, outra tragédia aconteceu. O Airbus A320 da TAM, procedente de Porto Alegre (RS), derrapou na pista do aeroporto de Congonhas (SP), colidindo contra um terminal de cargas da mesma empresa, o TAM Express. Foram 199 mortos, entre passageiros, tripulação e funcionários da empresa TAM Express. O desastre foi o pior da história

da aviação civil na América Latina. Além de superar em número de vítimas o acidente anterior, foi mais impactante para a opinião pública por ter ocorrido na região central de uma grande metrópole e pelo fato de o incêndio decorrente da colisão ter sido televisionado e exposto amplamente pelos canais de televisão.

Os dois acidentes não foram considerados casos isolados, mas vistos pelos especialistas como parte de um problema estrutural e sistêmico do setor aéreo brasileiro, colocando em xeque, perante a opinião pública, a eficiência da infraestrutura do setor aéreo no país e a capacidade de gestão dos órgãos responsáveis pelo setor.

Nesse cenário, o foco de atenção transferiu-se dos controladores de tráfego aéreo para a Infraero e para a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), considerada leniente em toda a crise. O governo passou a pressionar os diretores da agência, que por regra não podem ser demitidos, o que configuraria ingerência numa agência reguladora independente. Dada a pressão, os diretores foram, aos poucos, renunciando aos cargos.

Desfecho

O agravamento da crise após o segundo desastre aéreo tornou a situação do ministro da Defesa insustentável. Em 25 de julho de 2007 ele foi exonerado do cargo. A exoneração expressou, para além da crise aérea em si, as dificuldades do ministro em liderar os comandos militares. Os militares sempre o consideraram, por sua trajetória política e personalidade, distante da ideologia militar, com dificuldades para exercer a função, e a crise reforçou o estranhamento.

Em seu lugar foi indicado um político conhecido pela habilidade negociadora e por desfrutar de amplo respeito no Congresso. Seu principal ativo era a capacidade de transitar por distintas esferas da burocracia federal com desenvoltura, o que lhe dava segurança para a tomada de decisões. Sua entrada contribuiu para apaziguar a situação.

Os controladores de tráfego aéreo foram forçados a recuar especialmente em face da pressão da opinião pública e das autoridades civis e militares.

As reivindicações dos controladores foram apenas parcialmente atendidas. A desmilitarização do setor, a principal delas, entrou em compasso de espera e passou a ser objeto de estudo. O desfecho mostrou que os controladores perderam a queda de braço e os problemas estruturais não foram inteiramente enfrentados. Mas os resultados poderiam ter sido ainda piores se prevalecesse a linha de endurecimento e as ameaças sem contrapartida das negociações assumidas pela Presidência da República. Demissões em massa e prisões dos controladores não estavam fora do cenário. Ou seja, um equilíbrio

intermediário entre o pior (demissões) e o melhor cenário possível (atendimento das reivindicações).

A partir de agosto de 2007 iniciaram-se os julgamentos e a punição dos controladores militares. Como era previsto, a parcela militar dos controladores passou a sofrer as consequências mais pesadas da paralisação. O Ministério Público Militar acatou as denúncias formuladas nos âmbitos regionais pelas procuradorias de Justiça Militar. A acusação principal era que os militares, ao demonstrarem recusa conjunta de obediência, praticaram crime de motim, previsto no art. 149, inciso III, do Código Penal Militar. Foram efetuadas prisões em Curitiba e Manaus. Prevaleceu a linha coercitiva.

O principal elemento de fragilidade do movimento dos controladores de tráfego aéreo foi a composição híbrida da categoria. Os controladores militares, por estarem sujeitos ao regimento disciplinar militar, tinham mais chances de serem punidos severamente. O custo diferencial minou o poder de barganha dos representantes dos controladores nas negociações, a ponto de terem cedido e finalizado a paralisação, quando negociaram com o ministro, com base em compromissos muito vagos.

Notas

- ¹ Este é o segundo estudo de caso da nova linha de pesquisa da Coordenação-Geral de Pesquisa da Enap, que foi iniciada em 2008 com o lançamento do Caderno Estudos de Caso “O Licenciamento ambiental para hidrelétricas do Rio Madeira”. O objetivo é consolidar os estudos de caso como metodologia para a capacitação de servidores públicos com foco no ensino aplicado. O caso foi finalizado em outubro de 2009.
- ² Amâncio de Oliveira e Janina Onuki são professores do curso de Negociação oferecido pela ENAP e são vinculados ao Centro de Estudos de Negociações Internacionais (Caeni), da Universidade de São Paulo (USP). Sônia Amorim é assessora técnica da Coordenação-Geral de Pesquisa, Diretoria de Comunicação e Pesquisa da ENAP.
- ³ Os pilotos americanos foram acusados pelo relatório da Polícia Federal, em maio de 2007, como tendo contribuído para o acidente por terem desligado o *transponder* involuntariamente. O Ministério Público Federal enviou, em seguida, denúncia à Justiça Federal de Sinop, Mato Grosso. Em dezembro de 2008 pilotos e controladores foram absolvidos de algumas condutas pelo Juízo Federal. O Ministério Público recorreu e, em maio de 2009, baseado em relatório do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos, enviou à Justiça Federal nova denúncia, incluindo novas falhas, mas o processo ainda se encontra em andamento.
- ⁴ Todo o contexto guarda semelhança com a greve de controladores de tráfego aéreo realizada nos EUA em 1981 durante o governo de Ronald Reagan. Nesse caso, porém, o governo optou pelo endurecimento e, em um prazo de 48 horas após o início da paralisação, foram demitidos 12 mil funcionários (PERA E STEIN, 2007).

Referências bibliográficas

ANAC. *Regras e Emendas aos Regulamentos da ANAC*. Ministério da Defesa. Disponível em: <http://www.anac.gov.br>. Consulta em: 2 de dezembro de 2008.

ANDRADE, Thompson. *A crise da Varig/TAM e o uso do code share*. 2007.

ARBIX, Glauco. Da liberalização cega dos anos 90 à construção estratégica do desenvolvimento. *Tempo Social*, v. 14, nº 1, p. 1-17, 2002.

BURLE, Lauro Lobo. Transporte aéreo no Brasil: a crise da aviação civil. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre (FEE), v. 31, nº 3, p. 5-18, nov. 2003.

CASTRO, Newton; LAMY, Philippe. *Desregulamentação do setor de transporte: o subsetor transporte aéreo de passageiros*. Texto para Discussão nº 319. Brasília: IPEA, 1993.

FAY, Claudia. *Crise nas alturas: a questão da aviação civil*. 2001. Tese (Doutorado) - PPGH/IFCH/UFRGS, Porto Alegre.

GUIMARÃES, Eduardo & SALGADO, Lúcia Helena. *A regulação do mercado de aviação civil no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

MONTEIRO, Cristiano Fonseca. *O “apagão aéreo” e as relações entre Estado e mercado*. In: 6º Encontro da ABCP, 2008. Campinas: UNICAMP, 2008.

NOVAIS E SILVA, Leandro. *Tópicos sobre a evolução da aviação comercial no Brasil*. Disponível em: <http://juas2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9133>. Consulta em: 29 nov. 2008.

OLIVEIRA, Alessandro Vinícius. *Regulação da oferta no transporte aéreo: do comportamento de operadoras em mercados liberalizados aos atritos que emergem da interface público-privado*. Documento de Trabalho nº 024. São José dos Campos: Núcleo de Estudos de Competição e Regulação do Transporte Aéreo, ago. 2007.

PÊGO FILHO, Bolivar. *Setor aéreo e as empresas brasileiras: situação atual e perspectivas*. *Boletim de Conjuntura do IPEA*, nº 59, p. 73-78, 2002.

PERA, Gêssica e STEIN, Leila. *Greve e complexidade, dilema do movimento dos controladores de tráfego aéreo no Brasil (2006-2007)*. In: 31º ENCONTRO DA ANPOCS. Caxambu, 2007.

PEREIRA, Aldo. *Breve história da aviação comercial brasileira*. Rio de Janeiro: Europa, 1987.

SALGADO, Lucia & MOTTA, Ronaldo (Org.). *Regulação e concorrência no Brasil: governança, incentivos e eficiência*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

Nota pedagógica

Para uma oficina sobre negociações no setor público, o caso deverá ser analisado à luz das seguintes perguntas orientadoras:

- Quais foram as estratégias adotadas pelas autoridades brasileiras no curso das relações com os controladores aéreos?
- Outras estratégias mais eficientes poderiam ter sido adotadas?
- Houve coordenação entre as arenas burocráticas brasileiras no processo de negociação com os controladores de tráfego aéreo?
- Quais lições podem ser extraídas do caso no processo de planejamento de uma negociação, numa situação de crise com uma categoria da administração pública brasileira?

Para simulação de alternativas possíveis de negociação entre os atores envolvidos no caso, sugere-se o seguinte roteiro de simulação, desenvolvido em quatro fases pelos participantes da oficina, divididos em seis grupos:

Fase I: preparação & pré-negociações (2 h)

A fase I é a fase de preparação e pré-negociações. Nela não existem compromissos vinculantes, as consultas e posições não geram compromissos para as partes. Trata-se de etapa de tomada de informações e mapeamento de interesses. Está dividida em três atividades, apresentadas a seguir:

1. Instruções gerais e formação de grupos (30 min):

Os instrutores dão informação aos participantes sobre objetivos e funcionamento das simulações.

Sobre os objetivos devem-se destacar dois pontos: i. as simulações buscam emular situações reais, de forma a fazer que os participantes usem intensivamente as técnicas aprendidas ao longo dos cursos e; ii. consolidam os principais conceitos e teoria de negociações.

É importante destacar que, embora o caso a ser simulado tenha sido baseado em fato real ocorrido na administração pública federal, os participantes devem participar como se fosse um evento inteiramente novo. Não devem acompanhar as decisões tomadas no caso real, e, sim, tomar suas próprias decisões. O fato real serve apenas de referência.

Após a apresentação das instruções gerais, são formados seis grupos: Comando da Aeronáutica; Ministério da Defesa; Ministério do Planejamento e Gestão; Presidente do Sindicato; Representante da Sociedade Civil e; Representante dos Controladores de Voo.

2. Leitura e preparação das negociações (30 min):

Os grupos recebem as instruções, que contêm quatro tópicos dispostos em folha única (perfil pessoal, interesses, padrões de justiça e fatos). Com essa ficha, os grupos têm boa noção sobre suas metas e as condições para atingi-las.

3. Conhecimento e prospecção de interesses (1h):

Em seguida permite-se que os grupos tenham uma primeira conversa entre si. Trata-se de uma fase de apresentação e de prospecção de interesses. Nesse diálogo cada grupo expõe ao outro seu ponto de vista e interesses de forma bem preliminar.

Uma vez concluída a fase de prospecção, os grupos voltam a se reunir com suas bases para definição de estratégias.

Os grupos devem preencher fichas de mapeamento de interesses para organizar prioridades, pontos fortes e fracos, para colaborar na dinâmica da negociação e ajudar na consolidação de conceitos.

Fase II: negociações bilaterais (4 h)

As negociações bilaterais dão início às negociações formais. Nesta fase, ao contrário do que ocorre na fase de pré-negociação, os compromissos passam a ser vinculantes. Desse modo, as ofertas devem ser feitas com cautela porque criam expectativa de compromisso formal com a outra parte.

Os instrutores devem apresentar um roteiro dos encontros bilaterais. Não existe ordem rígida no escalonamento dos encontros. No caso específico, é recomendável que haja encontros bilaterais para separar os representantes governamentais e não governamentais e iniciar as negociações (em sistema de painel), em que cada grupo negocia com todos os demais. Uma vez concluído o sistema de painel, todos os grupos passam a definir estratégias para a negociação multilateral.

Fase III: negociações multilaterais (4 h)

1. Negociações multilaterais (3h30):

Cada equipe destaca um negociador-chefe para tomar parte das negociações multilaterais. Apenas ele pode intervir diretamente no processo negociador. Os demais membros podem enviar recado ou interagir à parte com o seu delegado. Pedidos de consultas à parte (intragrupo) não podem passar de três minutos.

2. Redação do acordo final (30 min):

O acordo deve ser o mais detalhado possível. Cada um dos representantes dos grupos assina o documento, que deve ser redigido sob o formato de texto único. Os tópicos em que não houve consenso podem ser colocados na forma de colchetes. Uma vez assinados, são considerados compromissos vinculantes.

Fase IV: Análise do acordo final, dinâmica das negociações e avaliação final (4 h)

Os instrutores passam então a fazer comentários sobre os resultados alcançados, sobre o processo negociador como um todo e sobre o acordo firmado. Em relação ao acordo, os comentários devem levar em conta a objetividade dos critérios, detalhamentos dos deveres e direitos e demais aspectos formais na elaboração de acordos finais. Quanto aos comentários sobre as negociações, os instrutores devem tratar de aspectos que possam ser aprimorados. É importante que sejam feitos vínculos entre os conceitos e técnicas fundamentais apresentados ao longo do curso e os exemplos concretos observados durante as simulações.

Anexo I

O setor da aviação civil brasileira em números:

- Em março de 2008, eram 16 as empresas atuantes no segmento de voos domésticos e sete as empresas brasileiras com rotas internacionais.

- Cerca de 11.400 aeronaves cadastradas, ao passo que em 1996 eram 9.768.

- De acordo com a Infraero, em janeiro de 2008 as empresas aéreas brasileiras transportaram 9,97 milhões de pessoas. A marca representa crescimento de 2,8% em relação aos números do ano anterior.

- Estudo realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em 2007, mostrou que o Brasil possuía 2.700 controladores de tráfego aéreo. O número foi considerado insuficiente para atender à crescente demanda do país. Segundo a mesma fonte, o ritmo de crescimento do tráfego aéreo era de cerca de 9% ao ano. A contratação de novos controladores não passava de 3% anuais.

- Os três maiores aeroportos do Brasil são, por ordem de capacidade: Cumbica, localizado em Guarulhos, no estado de São Paulo; Galeão, no Rio de Janeiro e; Congonhas, na cidade de São Paulo.

- As duas principais empresas nacionais, TAM e Gol, empregam juntas mais de 50 mil empregados, levando em conta toda sua estrutura.

Fontes: ANAC, Infraero e Ministério do Trabalho e Emprego.

Lista de siglas

CBAer	Código Brasileiro de Aeronáutica
Anac	Agência Nacional de Aviação Civil
NSCA	Normas de Sistema do Comando da Aeronáutica
RBAC	Regulamento Brasileiro de Aviação Civil
IAC	Instrução de Aviação Civil
MD	Ministério da Defesa
FAB	Força Aérea Brasileira
Infraero	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária

Caso 10

Um estudo de caso de aprendizagem organizacional

A história de dois contratos ¹

Ou como minimizar o risco de se estabelecer um contrato com vínculo empregatício no processo de adquirir bens, contratar serviços ou implementar um projeto de construção

Elaborado por Cathryn Kallwitz ²

Este estudo de caso enfoca a transferência de conhecimentos sobre práticas específicas. Pode-se afirmar que ele é tanto um artigo quanto um estudo de caso. No entanto, a natureza da história contida nele, ainda que de âmbito reduzido, serve para fornecer informações muito úteis e práticas.

Se a história que será contada a seguir fizer você soprar a poeira de um contrato assinado há muito tempo (ou talvez mais recentemente...) para dar uma boa olhada nele, você pode não ser o único. Do outro lado da cidade, a parte contratada pode estar fazendo a mesma coisa – e pela mesma razão. Mas isso talvez não seja necessário. Este artigo busca o significado das relações de trabalho e de prestação de serviços, e o que pode ser feito para minimizar ou mitigar o risco de uma relação de trabalho estabelecida no processo de um contrato de prestação de serviços, antes de ser assinado ou quando a tinta ainda está relativamente fresca.

George era muito querido por seus colegas e vinha trabalhando duro nos últimos dez anos. De abril a outubro de cada ano, George trabalhava no campo pesquisando e catalogando diversos itens de interesse do ministério para o qual trabalhava. Seu trabalho sempre começava na primavera de cada ano, quando ele saía pelo país afora usando um carro

do ministério – que, além de permitir que ele chegasse pontualmente em cada local que visitava para realizar o seu trabalho, evidenciava a responsabilidade e as atividades do seu órgão nas comunidades que visitava, devido ao logotipo que o veículo oficial ostentava. No final de uma tarde, quando George voltava para o carro e fazia algumas anotações finais, usando caneta e prancheta, com o logotipo do ministério bem visível, ele tropeçou e caiu em um buraco ao lado da estrada. Ele só foi encontrado algumas horas depois. Por conta dessa queda, George não conseguiu concluir o seu trabalho de pesquisa. Seu colega de trabalho solicitou, a um gerente novo no ministério, uma licença de longo prazo por incapacidade para George. Contudo, foi informado que, a despeito dos anos de bons serviços que prestou, George não tinha direito à cobertura do plano de saúde disponível a servidores. Alguns anos antes, o ministério havia assinado um contrato plurianual com George para que ele prestasse serviços anuais de pesquisa. Como ele ficou surpreso com aquela informação, seu colega de trabalho solicitou que o ministério emitisse um parecer oficial sobre sua relação de trabalho com o pesquisador. Apesar da existência de um contrato de prestação de serviços assinado, a investigação dessa relação revelou que George havia sido tratado como um funcionário do ministério e era, de fato, considerado como tal. Ele e seu colega de trabalho acabaram recebendo os benefícios de que tanto precisavam e o órgão foi multado por não ter recolhido os valores referentes ao Seguro Emprego (*Employment Insurance Plan - EI*) e ao Plano de Aposentadoria (*Canada Pension Plan - CPP*), com juros, pelos dez anos de serviços prestados.

O estabelecimento de um contrato de prestação de serviços para apoiar a execução de qualquer programa ou serviço governamental é uma opção válida para aquisição de bens, serviços ou realização de obras necessárias para o desenho, desenvolvimento, implementação, manutenção e/ou avaliação de qualquer iniciativa ou ajuda de curto prazo relacionada a ações permanentes do governo. O desenvolvimento de capacidades internas por meio da contratação de pessoal também pode ser uma opção igualmente eficaz. Portanto, antes de iniciar qualquer processo de prestação de serviços ou de contratação de pessoal, os gerentes do setor público devem considerar cuidadosamente que decisão deve ser tomada – se seria mais vantajoso desenvolver capacidades ou produtos internamente para gerar um apoio de prazo mais longo ou se há um produto ou serviço adequado disponível no mercado que poderia garantir mais benefícios para o ministério do que esforços internos.

Em alguns casos, projetos individuais exigem acesso a áreas especializadas de conhecimentos que não estão disponíveis internamente e para as quais não há funções dentro do órgão, tornando

necessária a contratação externa para satisfazer o requisito em questão. Isso pode ser feito para apoiar iniciativas de curto prazo, como um estudo ou uma avaliação, ou para a realização de um trabalho que viabilize uma oferta ou a manutenção de uma solução, por parte da organização contratante. Outros requisitos operacionais podem ser de prazo mais longo e exigir mobilização de níveis elevados de recursos não disponíveis internamente. Nesses casos, a melhor decisão pode ser a de permitir que uma organização governamental responsável pela prestação de um serviço terceirize toda operação por meio de uma parte contratada.

Como muitas empresas do setor privado, os órgãos governamentais também estão sentindo a pressão gerada pela escassez de recursos internos em decorrência de mudanças demográficas na composição dos recursos humanos do serviço público e de um número elevado de aposentadorias entre os chamados *Baby Boomers* e *Busters*. Com o problema adicional de orçamentos mais reduzidos para a contratação de pessoal, a terceirização de serviços junto a profissionais experientes e qualificados em regime de contratos temporários ou outro arranjo competitivo de contratação de serviços tornou-se um meio comum, prático e válido para satisfazer necessidades de curto prazo, enquanto soluções de longo prazo são implementadas.

Dependendo da natureza do trabalho, partes contratadas independentes podem trabalhar em colaboração com servidores e, às vezes, lado a lado com eles na consecução de objetivos e resultados compartilhados. Em alguns casos, eles podem até realizar ostensivamente o mesmo tipo de trabalho realizado por indivíduos que atuam sob um tipo muito diferente de contrato. Como a história do George revela, no entanto, quando a linha entre o contratante e o contratado torna-se indistinta e o esquema entre a parte contratada e o cliente assume a forma de uma relação empregatícia, podem surgir dificuldades para ambas as partes.

Um contrato de prestação de serviços também pode ser definido como contrato comercial de curto ou longo prazo assinado para garantir a conclusão de um trabalho específico em troca de pagamento. Já um contrato empregatício é um contrato de serviço – uma relação de trabalho de curto ou longo prazo, estabelecida para a realização de um trabalho específico em troca de pagamento. Ambos são regidos pelos mesmos princípios da legislação contratual (MOR, 2000; HRSDC, 2006). Nessas duas pequenas palavras é que pode residir o potencial para a confusão e o risco de um se tornar o outro, tenha sido essa a intenção original ou não. Pode ser necessário estabelecer contratos de prestação de serviços por diversas razões. Isso não representa uma “coisa ruim” em si, podendo, na verdade, em circunstâncias corretas, ser bastante benéfico para todas as partes envolvidas (o contratante, o contratado e o contribuinte

canadense), quando a contratação garante a melhor relação custo-benefício (TBS, 2003a).

No entanto, a política que rege as contratações exige que as organizações contratantes “garantam que não seja produzida uma relação empregador-empregado em uma contratação de prestação de serviços junto a indivíduos, em conformidade com os critérios estabelecidos pelo *Canada Customs and Revenue Agency* (órgão canadense de alfândega e administração tributária) e decisões judiciais pertinentes” (TBS, 2003b). De acordo com essa política, a responsabilidade por garantir que isso ocorra ou não cabe à autoridade contratante ou ao indivíduo da organização contratante cuja função seja a de estabelecer e administrar o contrato. Poderíamos achar que para mitigar o risco de se estabelecer uma relação empregador-empregado só seria necessário garantir a inclusão das cláusulas e das condições certas no contrato.

No entanto, não é apenas o que está no papel que determina a situação de uma relação e as responsabilidades de cada parte, mas também como a relação prevista no papel é administrada na prática. A responsabilidade por estabelecer e administrar contratos em muitas organizações federais responsáveis por aquisições é frequentemente dividida entre as autoridades contratantes e a do projeto ou técnica, que precisa ter o trabalho em questão concluído. Essa divisão de responsabilidades pode ser a mesma para contratos envolvendo projetos diferentes e para mecanismos antecipatórios de contratação como os *Standing Offer Agreements* (SOAs, contratos entre o governo e uma empresa para a prestação de um serviço ou fornecimento de um produto no futuro) ou os *Supply Arrangements* (SAs, contratos não obrigatórios entre governo e fornecedores para o fornecimento de diversos bens de acordo com as necessidades); nos quais, em muitos ministérios e órgãos, o mecanismo é de “propriedade” de uma autoridade contratante central, que convoca os prestadores de serviços e fornecedores contratados quando necessário; mas a interação cotidiana com eles é mantida pela autoridade do projeto ou técnica.

Enquanto a autoridade contratante desenvolve os termos e condições contratuais, administra qualquer licitação, estabelece e gerencia os aspectos contratuais com uma parte contratada externa; a autoridade do projeto ou técnica frequentemente desenvolve o termo de referência para o contrato, atua como o contato cotidiano com a parte contratada para o trabalho que está sendo realizado e pode avaliar e aceitar os produtos entregues e serviços prestados por ela. Em alguns casos, esses indivíduos podem até trabalhar em unidades separadas da organização ou em outra região do país. Essas duas funções interagindo com uma parte contratada podem acarretar risco de se configurar uma relação empregador-empregado. Embora esses mecanismos de gestão possam ser práticos e

extremamente eficazes do ponto de vista operacional, já que, em última análise, a responsabilidade de mitigar a configuração dessas relações altamente arriscadas cabe à autoridade contratante, a divisão da gestão do contrato pode significar que, quando a parte responsável percebe qualquer possibilidade de configuração de um vínculo empregatício em um contrato de prestação de serviços, já pode ser tarde demais.

Esse risco parece relativamente reduzido em contratos para a aquisição de bens ou projetos de construção civil terceirizados para apoiar atividades do governo. Essas relações contratuais parecem bem definidas e aparentemente envolvem um risco relativamente baixo de consequências financeiras ou legais negativas para o contratante se o produto for entregue ou o trabalho for feito. Na maioria dos casos, nesses tipos de contratos a parte contratada fornece um sistema de alta tecnologia ou constrói uma ponte; o trabalho é inspecionado pelo contratante; é aceito (ou corrigido pela parte contratada antes de sua aceitação de acordo com instruções específicas); a parte contratada recebe o que lhe é devido pelo trabalho realizado e procura atender o pedido seguinte ou realizar o próximo trabalho. Parece, portanto, que o maior potencial para uma interação de prazo mais longo ou cotidiana com partes contratadas para a realização de atividades de planejamento, atualização, avaliação e aprovação reside nos contratos de prestação de serviços, que, por essa razão, acarretam risco maior de configurar, inadvertidamente, uma relação empregador-empregado.

Embora nenhuma das partes envolvidas na relação contratante-contratado deseje transformá-la em uma relação empregador-empregado, esse risco existe e é significativo, percebido como tal quando o governo ou qualquer contratante assina contratos de prestação de serviços. A percepção de risco aumenta quando pessoas físicas são contratadas para prestar os serviços (no lugar de equipes ou empresas propriamente ditas). O alarme começa a soar insistentemente quando serviços profissionais são contratados, os quais tipicamente exigem indivíduos especializados, sobretudo quando contratos são assinados para a prestação de serviços por parte de um ex-servidor – alguém que deixou de ser um funcionário público para se tornar um prestador de serviços independente.

Há diversos testes bastante usados e estabelecidos por tribunais para determinar a situação de uma relação contratual. A diferença entre um funcionário e um profissional independente contratado pode ser resumida nos quatro princípios apresentados a seguir. Cada um deles deve ser examinado individualmente. Mas, combinados, esses princípios se prestam para uma avaliação completa da possibilidade de uma relação existente ser definida como uma relação empregador-empregado ou contratante-contratado:

a) **Controle sobre o trabalho** – quem determina o que e como precisa ser feito?

b) **Equipamentos e ferramentas** – quem fornece, mantém e fica de posse deles?

c) **Integração** – o trabalho integral é de responsabilidade da organização que presta o serviço ou o contratante está fornecendo o trabalho integral para os processos e o ambiente da organização?

d) **Independência financeira** – quem se beneficia e quem carrega risco financeiro? (CRA, 2006; HRSDC, 2006; MOR, 2000).

A depender do contexto específico do contrato e da relação, quando a resposta para uma, mais de uma ou todas as perguntas acima é “contratante”, é provável que o contrato de prestação de serviços já tenha se tornado uma relação empregatícia. Mas não precisa ser assim. Se ambas as partes tiverem ciência do potencial de ocorrência dessa mudança na situação contratual e dispuserem de um meio para distinguir uma da outra, uma vez que ela já tenha ocorrido, deve haver algo que possa ser feito para minimizar ou mitigar o risco da configuração de uma relação empregatícia, a partir de algo que começou como um contrato de prestação de serviços, antes de ele ser assinado ou enquanto a tinta ainda estiver fresca.

Comece com o pé direito

As práticas descritas a seguir são recomendadas para ajudar a reduzir o risco de configuração de uma relação empregador-empregado a partir de um contrato de prestação de serviços, considerando um ou mais dos quatro princípios mencionados acima que nos ajudam a definir essas relações.

1. Declare a intenção da relação contratual logo no início. A Receita Federal Canadense (CRA, 2006) observa que o primeiro passo para determinar a situação de partes envolvidas em uma relação contratual consiste em examinar a intenção das partes no momento em que a relação foi estabelecida. Isso inclui a avaliação de até que ponto a intenção do mecanismo contratual era claramente conhecida por ambas as partes naquele momento e se ela foi definida em comum acordo.

Um meio de apoiar esse entendimento comum e claro é o de garantir que ele seja previsto de forma integral nos próprios documentos contratuais. A maioria dos contratos governamentais inclui uma cláusula padronizada, que pode variar ligeiramente de um contrato a outro, identificando que a parte contratada não é um funcionário do governo e que ela é responsável por seus próprios encargos fiscais (PWGSC, 2008).

Como parte de qualquer processo licitatório, os termos e condições contratuais podem enfatizar essa e outras intenções da organização contratante no que se refere à relação resultante, além de prever transparência nos termos contratuais no processo licitatório de aquisição do serviço. Ao apresentar uma proposta, um proponente já identifica que leu e compreende os termos do contrato, estabelecendo um entendimento comum.

2. Estabeleça contratos que prevejam preços fixos, sempre que possível. Como observado acima, uma das características que definem a situação de uma relação contratante-contratado é a existência da oportunidade de lucro e do risco de prejuízo para o contratante (CRA, 2006; MOR, 2000). Em uma relação empregatícia, os indivíduos ficam mais protegidos dos caprichos do mercado do que um consultor independente. Para um funcionário, quando os negócios vão bem, ele recebe seu salário e benefícios. Quando os negócios não vão tão bem, independentemente da existência de uma crise econômica severa, o funcionário continua a receber o mesmo salário e benefícios estipulados no contrato empregatício com seu empregador. Os contratados, no entanto, ficam mais expostos aos caprichos do mercado e, ao realizarem seu trabalho, às oportunidades de auferirem lucros. Esse é um componente-chave de contratos baseados no desempenho – ao apresentar sua proposta ou realizar um trabalho, o proponente assume a responsabilidade de gerar resultados e fornecer um produto final ou prestar serviços que satisfarão os objetivos do cliente previstos no contrato. Para apoiar a consecução desse resultado e, ao mesmo tempo, mitigar o risco da configuração de uma relação empregador-empregado, um preço fixo deve ser estabelecido para o trabalho. Em contraste com uma base de pagamento por dia ou tempo de trabalho, que pode ser interpretada como um salário pago por um trabalho mais permanente que poderia caracterizar uma relação empregatícia, um preço fixo só é pago mediante a conclusão de um produto específico.

Nessa base de pagamento, o contratante governamental pode ter uma garantia maior de que os custos associados à conclusão das tarefas especificadas não estarão sujeitos a nenhum aumento no futuro. Essa base de pagamento também impõe à parte contratada o nível máximo de responsabilidade de controlar o custo do trabalho e, portanto, de como o trabalho deve ser realizado (OAG, 1996; PWGSC, 2006).

Embora um preço fixo possa ser visto como melhor meio de estabelecer uma base contratual de pagamento que mitiga o risco de configuração de uma relação empregatícia, nem sempre é possível adotar essa modalidade de pagamento. Por exemplo, em projetos que envolvem múltiplas fases, nos quais o escopo e o prazo de implementação de fases subsequentes podem depender dos resultados

da primeira fase, um preço fixo pode não ser realista ou, na verdade, inflacionar os custos ao ser estabelecido para fazer frente a eventos futuros desconhecidos; ou quando contratos são estabelecidos para a prestação de serviços operacionais diários no curto prazo, eles podem não definir produtos específicos. Contratos baseados em honorários por tempo de serviço são, portanto, plenamente adequados para tipos específicos de serviços e só exigem um tipo diferente de gestão por parte do contratante para que os resultados em vista sejam alcançados e a relação contratante-contratado seja mantida.

3. Estabeleça um termo de referência sólido e deixe ambas as partes trabalharem de acordo com o que ele prevê. À luz das melhores práticas, um termo de referência define o escopo do envolvimento do contratado e quais são os produtos ou resultados esperados. Contudo, não entra em muitos detalhes em relação a como o trabalho em vista deve ser conduzido. Esse silêncio do contratante deve ser preenchido pela proposta do contratado, que deve detalhar o método a ser usado para que o resultado seja alcançado e os produtos, entregues; e pelo próprio trabalho do contratado uma vez assinado o contrato. Alguns requisitos podem exigir um grau maior de especificidade por parte do contratante em relação ao “como”, tais como o uso reconhecido de metodologias, técnicas ou ferramentas específicas (por exemplo, para garantir a congruência com normas ministeriais ou outros componentes de trabalho relacionados no âmbito de um projeto). Dessa forma, o contratante não deve especificar demais as abordagens, metodologias e ferramentas a serem usadas, pois ainda deve haver algo de singular, especializado ou inovador que o contratado deve trazer em termos de como o trabalho será realizado, que confere valor ao contrato.

A abordagem e a metodologia podem também ser um aspecto crucial por diferenciarem um fornecedor de outro em um processo licitatório e poderem estabelecer um critério eficaz para a seleção do proponente que oferece o melhor valor. Uma abordagem complementar em relação ao termo de referência pode também ser a de se incluir um acordo de qualidade do serviço (*Service Level Agreement*), que pode, se for adequado para o trabalho, também ser vinculado a restrições ou incentivos financeiros. Segundo esse acordo, o contratado será o maior responsável pelos resultados e manterá o potencial do risco de lucro ou prejuízo, já que precisará abrir mão de todos os lucros do contrato caso o resultado não seja alcançado.

Embora um termo de referência bem delimitado e um acordo de qualidade do serviço possam se prestar mais a contratos distintos ou isolados para os quais um contratado possa propor uma solução, isso não significa, necessariamente, que contratos menos definidos precisem ficar com o escopo em aberto. Para mecanismos antecipatórios de contratação,

como o *Standing Offer Agreements* (SOAs, contratos entre o governo e uma empresa para a prestação de um serviço ou fornecimento de um produto no futuro) ou os *Supply Arrangements* (SAs, contratos não obrigatórios entre o governo e fornecedores para o fornecimento de diversos bens de acordo com as necessidades), que são tipicamente estabelecidos com pagamentos por tempo de trabalho, cada forma de convocação ou tarefa constitui um contrato separado. Sempre que possível, a autoridade do projeto deve se reunir com o contratado no início de cada convocação ou tarefa, a fim de definir com precisão o âmbito do trabalho e permitir que ela apresente uma proposta que defina, entre outras coisas, uma abordagem e um preço (potencialmente fixo).

Se o trabalho já estiver em andamento na ausência de uma estrutura definida desse tipo, um método que pode ser adotado para impor maior responsabilidade ao contratado pelos resultados é solicitar, como um produto remunerado, o desenvolvimento de um plano de trabalho que estabeleça os produtos específicos ou marcos fundamentais que o contratante pode esperar receber à medida que o trabalho progrida. Os resultados alcançados podem, então, ser medidos tendo como referência o plano de trabalho, ajudando a autoridade do projeto (o contratante) a manter o seu direito de controlar o resultado final do produto/serviço e o contratado a controlar como o trabalho será concluído.

4. Observe de quem é a caneta que está sendo usada, mas não de perto demais. O contratante às vezes precisa disponibilizar recursos e ferramentas ou equipamentos especializados para permitir que o contratado leve a cabo o seu trabalho. Embora o protagonista da nossa história estivesse usando ferramentas relativamente simples, que refletiam o tipo de serviço que ele estava prestando, em alguns casos pode ser necessário que os contratantes permitam o acesso a software especializado, sistemas, matérias-primas para fabricação ou testes, materiais primários ou até mesmo documentos que estão sendo desenvolvidos no âmbito de um contrato.

Para o contratado, o governo já terá feito muitas coisas que poderão ser usadas como material primário importante para apoiar o trabalho a ser realizado. Recursos como estudos e relatórios anteriores e outros materiais podem apoiar o planejamento e a condução do trabalho do contratado no sentido de que satisfaçam os objetivos contratuais estabelecidos. Em alguns casos, componentes essenciais do trabalho já podem ter sido concluídos internamente ou no âmbito de contratos anteriores. Se for possível compartilhar esses resultados e desdobramentos anteriores com o contratado, eles poderão reduzir ou mitigar o potencial de refazer coisas e apoiar a consecução do principal objetivo da contratação – garantir o melhor custo-benefício possível para o governo e a população canadenses (STB, 2003b).

Sempre que possível, o contratante deve documentar quaisquer recursos disponíveis e necessários de antemão no termo de referência – tanto as ferramentas quanto os recursos que o governo pode se comprometer a disponibilizar e aqueles que o contratado deverá fornecer. Em lugares onde contratos já estão em andamento, gerentes podem trabalhar com o contratado no planejamento e definição do escopo dos estágios de projetos ou da prestação de serviços e na definição de marcos fundamentais, para identificar os recursos necessários que já poderiam estar disponíveis. Na maioria dos contratos, o trabalho deve ser principalmente executado nas próprias instalações do contratado, mas, em alguns casos, há requisitos operacionais ou de segurança válidos que exigem que a organização do contratante disponibilize espaços nos quais o trabalho deverá ser realizado. Quando profissionais contratados precisam trabalhar dentro da organização contratante para ter acesso a recursos necessários ou apoiar uma função operacional cotidiana, o contratante não deve permitir que o contratado assuma alguma função de supervisão e direção ativa que possa transferir, inadvertidamente, o controle de como o trabalho é feito. Em vez disso, a avaliação formal de produtos deve ser realizada em momentos definidos como marcos fundamentais do contrato ou do projeto. O contratante também não deve solicitar ao contratado que supervisione o trabalho de servidores da organização.

Como observado acima, embora a propriedade e a manutenção de ferramentas possam ser um fator determinante de uma relação empregatícia, elas não constituem o único fator (MOR, 2000). Mas a questão é: se há semelhança com as funções de um servidor, pode ser que seja uma relação empregatícia. Da mesma maneira, os contratados devem possuir os próprios cartões profissionais e, onde necessário e possível, os próprios números de telefone. Não devem ser incluídos em nenhuma lista telefônica da organização, a menos que sejam claramente identificados como profissionais contratados que não integram o quadro de pessoal. Se um contratado estiver trabalhando dentro da organização ou participando de reuniões internas, é razoável que ele seja tratado com polidez, de forma calorosa, se for o caso, e com o mesmo respeito dispensado a um servidor de seus quadros.

Embora a lamentável história de George tenha produzido um resultado favorável para ele e sua família, o mesmo não ocorreu com o gerente obrigado a responder a questões apontadas por seu ministério. Ser chamado de “empregado” é algo que, na maioria dos casos, não é pretendido ou desejado por nenhuma parte quando o que foi originalmente estabelecido foi uma relação contratante-contratado. Investigações sobre a situação de relações de trabalho podem ser iniciadas pelo contratante (governo) ou pelo contratado, ou podem surgir

aleatoriamente em função de atividades de auditoria. Embora os gestores governamentais conheçam bem os impactos de uma decisão dessa natureza para os orçamentos dos seus ministérios, é importante observar que esse impacto para o contratante também não é, necessariamente, positivo. Ser subitamente “transformado” em um funcionário pode gerar complicações fiscais imprevistas e também grandes dificuldades para a sua empresa conquistar contratos no futuro.

O risco da transição de uma relação contratante-contratado para uma relação empregador-empregado acarreta preocupações reais para ambas as partes que devem ser respeitadas. No entanto, isso não significa que relações comerciais cordiais e profissionais não possam ser estabelecidas. Uma boa gestão aplicada a cada projeto, programa e serviço pode ser igualmente aplicada aos contratos por meio dos quais eles são executados ou prestados, e com ambas as partes envolvidas na relação contratual tendo entendimento, intenção e interesse comuns em manter sua situação e mitigar, senão eliminar, o risco do surgimento de uma relação empregador-empregado.

Para obter maiores informações sobre como mitigar o risco de configuração de uma relação empregador-empregado no decorrer ou no início de contratos, fale com o órgão responsável por contratos e avalie o termo de referência elaborado para garantir que ele preveja processos adequados de aplicabilidade e gestão de desempenho. Se você estiver preocupado com o *status* de uma relação de trabalho estabelecida entre a sua organização e uma parte contratada, entre em contato com o representante interno de recursos humanos, com o Ministério dos Recursos Humanos e do Desenvolvimento Social do Canadá ou com o departamento jurídico da sua organização para ter uma análise baseada no contexto da relação em questão.

Notas

- ¹ Este artigo foi publicado originalmente pela RFPSOLUTIONS no FMI Journal 20, n. 1, Outono de 2008, p.19-24. Disponível em: http://www.rfpsolutions.ca/articles/A_Tale_of_Two_Contracts_Cathryn_Kallwitz_FMI_Oct2008_E.pdf. Reproduzido com permissão.
- ² Cathryn Kallwitz é gerente de Metodologia e Padrões da RFPSOLUTIONS Inc., uma empresa privada sediada em Ottawa que trabalha exclusivamente com clientes governamentais no planejamento e implementação de estratégias de aquisições, no desenvolvimento de contratos de trabalho e critérios de avaliação e na prestação de serviços de consultoria na área de compras e de ferramentas que promovem a produtividade. Cathryn pode ser contatada pelo e-mail cathryn@rfpsolutions.ca.

Referências bibliográficas

CANADA REVENUE AGENCY (CRA). *Employee or Self-Employed*. Publicação no RC4110(E) Rev. 06/12. 2006. Disponível em <http://www.craarc.gc.ca/E/pub/tg/rc4110/>.

HUMAN RESOURCES AND SOCIAL DEVELOPMENT CANADA (HRSDC). *Determining the Employer / Employee Relationship – Canada Labour Code*. Abr. 2006 Disponível em: <http://www.rhdcc-hrsdc.gc.ca/eng/labour/ipg/069/page00.shtml>.

OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF CANADA (OAG). *Systems Under Development: Getting Results*. Report of the Office of the Auditor General of Canada, 1996. Cap. 26.

MINISTRY OF REVENUE. *How to Identify an Employer-Employee Relationship*. Ontário: 2000. Disponível em: <http://www.rev.gov.on.ca/english/bulletins/eht/0196.htm>.

PUBLIC WORKS AND GOVERNMENT SERVICES CANADA (PWGSC). *Preparing the Contract*. New Buyers Guide, 2006. Cap. 12. Disponível em: <http://www.contractscanada.gc.ca/guidena-guidenb/chap12-eng.html>.

TREASURY BOARD SECRETARIAT (TBS). *Changes required to be current with legislation, policies and changing marketplace conditions*. Contracting Policy Notice 2003-3. 4 de jun. 2003a. Disponível em: http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/contpolnotices/cpn-apm-03-3-eng.aspl.

TREASURY BOARD SECRETARIAT (TBS). *Contracting Policy*. 9 de jun. 2003b Disponível em: <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12027>.

Caso 11

Um estudo de caso internacional sobre lições aprendidas

Como sonhar grande, mas não implementar tanto assim: Coordenação de Desenvolvimento do Ministério do Trabalho da Jordânia

Elaborado por Leslie Shimotakahara¹

Este estudo de caso faz parte de uma série de estudos de caso de um programa da Divisão Internacional do Ipac chamado *Deployment for Democratic Development* (Mobilização para o Desenvolvimento Democrático).

Introdução

O Canadá está desempenhando um papel de peso em uma ação de assistência à estratégia da Jordânia de Educação para o Emprego e Capacitação Técnica e Vocacional (E-TVET). Desenvolvida nos últimos anos sob o amparo da Agenda Nacional do país, essa estratégia de reforma progressista e ambiciosa tem por objetivo aumentar a competitividade da Jordânia criando uma economia baseada em conhecimentos, compatível com as demandas do mercado de trabalho do século XXI. A Jordânia tem atualmente uma das taxas de participação no mercado de trabalho mais baixas da região (40%) e uma população jovem crescente (quase 38% são jovens com menos de 15 anos de idade). Assim, a E-TVET é uma iniciativa crucial para o futuro do país.

Embora a E-TVET tenha sido desenvolvida por muitas partes interessadas, o Ministério do Trabalho é o órgão responsável por liderar a reforma. Para desempenhar o seu papel de liderança, o órgão precisava melhorar muito a sua capacidade administrativa e de gestão. O primeiro passo nessa direção foi estabelecer uma Unidade de Coordenação do Desenvolvimento para supervisionar e coordenar todas as atividades. Portanto, como parte de um antigo compromisso com a Jordânia, a Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (Cida) decidiu patrocinar um assessor para o Ministério

do Trabalho jordaniano por meio do Programa de Mobilização para o Desenvolvimento Democrático (DDD), importante iniciativa de resposta rápida, administrada pelo Instituto de Administração Pública do Canadá em conjunto com a organização *Rights & Democracy*. Uma especialista canadense, Brenda Cooke, foi mobilizada para prestar apoio técnico ao diretor executivo da Unidade de Coordenação do Desenvolvimento no estabelecimento e operacionalização da unidade. Isso envolveu o desenvolvimento de um modelo de implementação do programa de reformas, incluindo um desenho organizacional para a unidade, a prestação de consultoria para questões relacionadas a políticas públicas, gestão financeira, elaboração e apresentação de relatórios e capacitações rápidas em diversas questões relacionadas à gestão de recursos humanos. Com uma carreira impressionante como servidora e como presidente de duas instituições de ensino superior no Canadá, tendo trabalhado anteriormente na Jordânia, na Índia, no Iêmen e em Sri Lanka em projetos de reforma educacional, Brenda Cooke levou mais de trinta anos de experiência internacional e canadense àquela iniciativa. Ela morou na Jordânia e trabalhou como consultora interna do Ministério do Trabalho daquele país, de maio a agosto de 2008.

Perfil do Projeto

Título: Apoio ao Estabelecimento e Operacionalização de uma Unidade de Coordenação do Desenvolvimento (DCU) no Ministério do Trabalho da Jordânia

Cliente: Sua Excelência o Sr. Majed Habashneh, secretário-geral do Ministério do Trabalho

Consultora: Brenda Cooke , consultora educacional

Duração: Março a agosto de 2008

Orçamento: US\$ 74.369,58

Produtos-Chave:

- Os atuais termos de referência e mandato da DCU analisados, revisados e aprovados pelos *stakeholders*.
- Um modelo de implementação para o programa de reformas desenvolvido.
- Um conjunto de descrições de funções desenvolvido para todos os cargos na DCU.
- Todos os cargos essenciais preenchidos de acordo com processos de contratação estabelecidos.
- Designação da equipe para funções claras na DCU, de acordo com as suas necessidades.

No final do projeto, Cooke relatou resultados extremamente positivos – 80% dos objetivos planejados haviam sido alcançados. Esses resultados podiam ser considerados ainda mais extraordinários à luz dos problemas que o projeto enfrentou ao longo da sua implementação, relatados pela especialista no relatório final e em uma entrevista. Logo após a sua chegada, ficou claro que as partes interessadas do Ministério do Trabalho esperavam implementar um projeto de escala muito maior e com um orçamento dez vezes mais alto. Imaginado como uma Abordagem Setorial Ampla (conhecido como SWAp), a E-TVET foi concebida inicialmente como uma estratégia por meio da qual todas as agências de desenvolvimento pudessem colaborar e apoiar uma reforma setorial ampla entre os grupos de *stakeholders*, baseada na visão de longo prazo da Jordânia para o desenvolvimento dos setores de emprego, educação técnica e vocacional e capacitação. Embora uma visão holística e harmônica seja, sem dúvida alguma, louvável teoricamente, pode ser bastante desafiador implementar SWAps. No entanto, contando com uma boa assistência técnica de Brenda Cooke, no âmbito do DDD, o projeto deu certo e gerou algumas lições importantes.

Administrando as expectativas dos stakeholders

Quanto a E-TVET deveria tentar realizar? Até que nível os parceiros no desenvolvimento da estratégia desejaríamos estender sua assistência? Quando Cooke chegou à Jordânia, um de seus maiores desafios foi lidar com as expectativas excessivamente ambiciosas suscitadas entre os *stakeholders*. Nos dois anos anteriores, na sua fase de planejamento e definições iniciais, a E-TVET havia inspirado todos os *stakeholders* a “sonhar alto” e a identificar atividades em que poderiam participar. Um número excessivo deles, entre os quais universidades, a Empresa de Treinamento Vocacional do país, o programa de treinamento vocacional do sistema escolar, sindicatos e câmaras, foi estimulado a identificar maneiras pelas quais pudessem participar do plano de reforma. Ao mesmo tempo, diversos parceiros de desenvolvimento – a Cida, o Banco Mundial, a União Europeia, a Agência de Cooperação Internacional do Japão e a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional, entre outros – estavam identificando áreas nas quais poderiam contribuir para o sucesso da E-TVET. No final, a SWAp vislumbrada foi orçada em \$ 163 milhões.

No entanto, quando chegou a hora de começar a implementar o projeto, ficou claro que os recursos disponíveis eram bem mais modestos. No início da implementação, o projeto tinha dois parceiros principais – a Cida e o Banco Mundial –, que conseguiram disponibilizar, juntos, \$ 16 milhões. A União Europeia, que desempenhou papel de peso no

desenvolvimento do plano original, esperava contribuir com cerca de 35 milhões de Euros a partir do final de 2009, usando um mecanismo orçamentário de apoio que disponibilizaria uma soma total para que o Ministério do Trabalho alocasse de acordo com suas prioridades.

Como Brenda Cooke refletiu, “foi difícil assumir um projeto após dois anos de desenvolvimento de planos ambiciosos e grande envolvimento das partes interessadas. Quando passamos do estágio da ‘visualização’ para o da ‘implementação’, foi necessário reduzir a escala do projeto para um tamanho realista, proporcional aos recursos efetivamente disponibilizados pelos parceiros envolvidos”. Ao mesmo tempo, foi difícil “manter o impulso e o compromisso de todos os *stakeholders*”, que inicialmente haviam tido permissão para dar grandes asas aos seus sonhos. Muito tempo e paciência foram necessários para desenvolver o plano de trabalho, em função da existência de diversos modelos que os parceiros envolvidos já haviam desenvolvido e promovido e que concorriam entre si. A despeito dessas complexidades, as SWAps continuam sendo uma rota atraente para parceiros de desenvolvimento que desejam apoiar projetos com objetivos de longo alcance e benefícios abrangentes em potencial. Nos melhores cenários, segundo um documento do Banco Mundial, as SWAps “fazem com que os governos assumam com mais vigor os projetos e sua coordenação, facilitam a alocação de recursos suficientes para cobrir custos operacionais, integram orçamentos de investimentos de capital a orçamentos nacionais gerais e apoiam políticas e esforços para desenvolver capacidades internas”².

Populares entre os projetos do Banco Mundial desde meados da década de 1990, as SWAps foram implementadas com sucesso nas áreas de saúde, assistência social, educação e agricultura em Bangladesh, Gana, Paquistão, Etiópia, Zâmbia, Moçambique e Tanzânia. O lado difícil dessa programação setorial reside no “custo e tempo necessários para definir atividades e custos de supervisão, significativamente mais altos que a média”³.

Os desafios envolvidos na implementação da E-TVET eram particularmente grandes porque a iniciativa não era, de modo algum, uma SWAp típica. Uma SWAp ideal é organizada na forma de uma sequência clara de eventos: em primeiro lugar, parceiros em projetos de desenvolvimento disponibilizam recursos; em segundo, prioridades e um plano de projeto holístico são desenvolvidos pelo país; e, por último, a comunidade de apoio ao desenvolvimento auxilia na supervisão e coordenação da reforma abrangente. No caso da E-TVET, entretanto, o planejamento começou de baixo para cima: diversos *stakeholders* identificaram atividades que desejavam promover, estimulados por compromissos assumidos por um ou dois parceiros de peso. O resultado foi um plano ambicioso demais, que não poderia ser

realisticamente implementado com os recursos disponíveis. Por essa razão, sempre que uma estratégia para a reforma de um setor for criada, seja ela impulsionada pelos próprios *stakeholders* ou por doadores, Brenda Cooke adverte que é importante não ser ambicioso demais na sua concepção. Seu conselho tem respaldo em um documento de trabalho sobre as SWAps, elaborado pela Agência Dinamarquesa para o Desenvolvimento Internacional, no qual os autores afirmam que não se deve definir detalhes demais no início, enfatizando que os componentes essenciais de um bom programa setorial são “a definição de uma política setorial que todos os parceiros possam apoiar e uma estrutura acordada de coordenação e diálogo por meio da qual o programa de desenvolvimento setorial possa ser delineado e subsequentemente administrado”⁴. Nos estágios bem iniciais do processo, é aconselhável que um “programa abrangente, orçado e priorizado” seja estabelecido para “disciplinar o governo e os doadores”, como uma diretriz inicial para a parceria⁵.

Uma vez criado o plano, seja por *stakeholders* ou por parceiros em projetos de desenvolvimento, é crucial orçá-lo, revisá-lo e produzir um plano final de abrangência realista que os parceiros estejam dispostos a apoiar. Embora a E-TVET tenha seguido uma rota mais irregular em termos de financiamento, felizmente ela contava com uma sólida definição da política pública setorial, o que foi muito útil para a Srta. Cooke manter o projeto no rumo certo. Segundo Cooke, a Cida também deve ser parabenizada por ter “contribuído para a implementação do projeto de maneira que garantiu a flexibilidade necessária para a satisfação de necessidades inesperadas e para preencher lacunas à medida que iam sendo identificadas”.

Implementação de uma mudança na abordagem

Brenda Cooke adotou uma abordagem altamente participativa para estabelecer e operacionalizar a Unidade de Coordenação de Desenvolvimento. Como a unidade seria estabelecida dentro do Ministério do Trabalho, sua tarefa consistia em trabalhar com servidores do órgão diariamente e envolvê-los mediante o desenvolvimento de procedimentos administrativos e de contratação de pessoal, e por meio de planos de trabalho individuais e institucionais e de um manual operacional. Para que as coisas funcionassem bem, o pessoal do ministério precisou tomar consciência de que seria necessário reduzir a escala da iniciativa E-TVET, para que essa ideia não parecesse estar sendo imposta de fora.

A explicação dessa mudança necessária na transição da “visualização” para a “implementação” ajudou a fazer com que as pessoas envolvidas se sentissem à vontade com a redução da escala da abordagem. “Respeitando e encontrando um lugar para o trabalho que havia sido

feito anteriormente”, Cooke conseguiu manter o enfoque “longe de aspectos pessoais e concentrado na tarefa a ser realizada”. Isso ajudou a manter as pessoas envolvidas e focadas no trabalho efetivo e prático de implementar o projeto, desenvolvendo planos de aquisição e redigindo termos de referência para consultorias, por exemplo. Em suas atividades cotidianas e na realização de *workshops*, ela se orientou por abordagens “metacognitivas para implementar as mudanças necessárias, que envolvem dar nome, descrever e explicar essas mudanças e discutir a reação das pessoas a elas” para criar um ambiente inclusivo e de aceitação. Um evento realizado em Aqaba, intitulado *Workshop dos Stakeholders*, foi um momento decisivo. O *workshop* foi altamente participativo e permitiu que os *stakeholders* trabalhassem em grupos para identificar problemas e prioridades, que foram levados à consideração do Conselho da Iniciativa E-TVET.

A Unidade de Coordenação de Desenvolvimento já está plenamente estabelecida e em funcionamento. Todas as suas funções foram ocupadas e Ghazi Daboubi, profissional experiente da área de recursos humanos que havia trabalhado no Banco Central da Jordânia, foi contratado para ser o diretor executivo da unidade. O programa de reformas está em pleno andamento e já estão sendo desenvolvidas atividades de desenvolvimento de capacidades. Um plano de implementação foi desenvolvido para o projeto e três intervenções de larga escala foram identificadas e estão em processo de licitação neste momento.

Após a conclusão das suas tarefas na Mobilização para o Desenvolvimento Democrático, o ministro do Trabalho solicitou à Cida que disponibilizasse um colaborador por mais dois anos para orientar e apoiar o ministério e a Unidade de Coordenação de Desenvolvimento na implementação do projeto. Louvando “a elevada consideração pelos conhecimentos especializados canadenses na área abrangida pela iniciativa E-TVET” por parte da Jordânia, Brenda Cooke se candidatou para essa função e foi selecionada. Uma de suas primeiras tarefas foi a de redigir termos de referência para um grande projeto previsto no plano da E-TVET – a reestruturação da Empresa de Treinamento Vocacional (VTC), que possui e administra 45 centros/institutos de treinamento que não estão sendo usados de forma eficiente. Esse contrato permitiu que ela usasse as lições aprendidas na tarefa anterior e impulsionasse o projeto da fase de planejamento para a de implementação.

Por recomendação do ministro do Trabalho, Cooke desenvolveu os termos de referência para a reestruturação da VTC adotando uma abordagem “desenho e implementação”. O projeto em vista é o de se estabelecer uma equipe de longo prazo de técnicos especializados para trabalhar como uma “equipe de apoio” juntamente com uma equipe de funcionários da empresa – a “equipe da contraparte” –, para cuidar de

áreas essenciais da reforma: governança, desenvolvimento organizacional, finanças, recursos humanos, gestão, capacitação e ligação com a indústria. A equipe de apoio trabalhará colaborativamente com a contraparte para criar um novo modelo de negócios orientado para empregador, um modelo de governança e um modelo de treinamento para a prestação de serviços baseado em uma abordagem modular que inclui conjuntos escalonados de competências com diversos pontos de saída e níveis de certificação. Esse projeto deve ser mantido em uma escala realista, uma vez que seus elementos serão implementados à medida que os financiamentos necessários forem sendo identificados. Por meio do trabalho conjunto de especialistas técnicos com contrapartes locais, a metodologia procura promover uma reforma adaptada para satisfazer expectativas e necessidades locais.

Refletindo sobre seus pensamentos finais em relação à iniciativa E-TVET, Brenda Cooke afirma: “É complicado preencher a lacuna entre o plano desenvolvido pelos *stakeholders* e desejado por eles e o que os parceiros de desenvolvimento desejam financiar”. É necessário trabalhar com ambos os grupos para garantir que os planos básicos não sejam desenvolvidos apenas com base nas necessidades identificadas pelos *stakeholders*, independentemente do apoio de parceiros em projetos de desenvolvimento.

Quando a Srta. Cooke deixou a Jordânia, o ambiente do projeto E-TVET estava bem melhor. É impressionante que tanto tenha podido ser realizado mediante a disponibilização, por parte do DDD, de uma consultora habilidosa durante um período relativamente curto, que é precisamente o que o DDD foi concebido para fazer. Essa iniciativa pode ser vista como um verdadeiro caso de sucesso que ilustra o que uma pitada de assistência correta na hora certa pode realizar. Ajudando o parceiro local a identificar e superar obstáculos surgidos na consecução de suas metas de desenvolvimento, a Sra. Cooke ofereceu a medida certa de apoio técnico para que o plano pudesse sair do papel e ser implementado na prática.

Lições aprendidas

- Prazos apertados podem ser produtivos para que um plano saia do papel e seja efetivamente implementado. Se o período de planejamento de um plano tiver sido longo (na verdade, longo demais), não é uma má ideia estabelecer um prazo relativamente curto para implementá-lo. Isso mantém as pessoas focadas.
- Mantenha seu olhar na linha de base. Uma vez que você saiba exatamente qual deverá ser o montante de recursos do projeto, pelo menos inicial, você tem que reduzir o seu escopo para compatibilizá-lo com os recursos disponíveis.

- Não perca de vista o plano maior. É necessário manter o plano maior em vista para que ele possa ser ativado quando puder contar com outros parceiros – e você precisa ter um fórum no qual essa discussão possa ocorrer.

- Adote uma abordagem inclusiva para lidar com mudanças. Quando planos de projetos precisam ser modificados ou sua escala reduzida, reserve o tempo necessário para discutir as reações de funcionários e *stakeholders* e o motivo de essas mudanças serem necessárias. Encontre formas de sedimentar e obter reconhecimento do trabalho já realizado.

Notas

¹ Leslie Shimotakahara era diretora da Divisão de Programas Internacionais do Instituto de Administração Pública do Canadá quando redigiu este caso.

² *Fiduciary Arrangements for Sectorwide Approaches (SWAs)*, Banco Mundial, Política de Operações e Serviços Prestados em Países, abril de 2002.

³ *The Sector-Wide Approach: Organizing Principle for Bilateral Development Cooperation*, DANIDA, Sector-Wide Approach Support Group, 2004.

⁴ Idem.

⁵ Idem.

Inventário de *sites* com estudos de caso sobre a administração pública

Nome do site	Endereço	Áreas temáticas	Relevância para a administração pública	Número de casos	Possível uso dos casos	Utilidade geral do site
ASPA's Center for Accountability and Performance The American Society for Public Administration	http://www.aspanet.org	Ética e <i>Accountability</i>	Todos os casos têm foco na administração pública e examinam a ética. Estudos de caso sobre instituições públicas podem ser encontrados no submenu publicações.	17	Os estudos de caso podem ser usados para fins de ensino ou pesquisa.	O site é voltado para profissionais do setor público. Obs.: É necessário ser membro da Aspa.
Case Method of Instruction (CMI) Outreach Project/ Vanderbilt University	http://www.cmiproject.net/instructor_materials.htm	Capacitação, liderança, análise situacional	Política pública/ O trabalho em um ambiente de administração pública	Mais de 20	Apenas para fins de ensino	Educadores Livre
Case Method Website: How to Teach with Cases University of California, Santa Barbara	http://www.soc.ucsb.edu/projects/casemethod/	Comércio, imigração, direitos humanos, casos internacionais	Relações Públicas, Gestão de Políticas Públicas, Administração Pública	Mais de 20	Pesquisa/ Ensino	Pesquisa/ Educadores Acesso Livre

Nome do site	Endereço	Áreas temáticas	Relevância para a administração pública	Número de casos	Possível uso dos casos	Utilidade geral do site
Case Net	http://casenet.thomsonlearning.com/	Contabilidade, negócios, direito, ética, gestão, <i>marketing</i> , ciências humanas, ciências sociais, tecnologia	Ciência política/ Políticas Públicas / Administração Pública	Mais de 20	Pesquisa/ Ensino	Estudantes/ educadores
Case Studies in Public Policy Development by Ginsler & Associates Inc	http://www.ginsler.com/html/partv_a.htm	Política social	Administração pública	Mais de 20	Servidores, estudantes, pesquisadores	São cobradas taxas. Empresa de consultoria que disponibiliza estudos de caso em seu <i>site</i> . Contudo, muitos desses estudos de caso não funcionam.
Case Studies in Science State University of New York – Buffalo	http://library.buffalo.edu/libraries/projects/cases/case.html	O método de caso no ensino	Estudos de caso que visam o ensino de ciência.		Professores	Fornece acesso a materiais de ensino.
Center for Technology in Government	http://www.ctg.albany.edu/publications/publications?sub=cases	Tecnologia	O uso da TI no governo	Mais de 20	Pesquisadores	Fornece materiais de pesquisa.

Nome do site	Endereço	Áreas temáticas	Relevância para a administração pública	Número de casos	Possível uso dos casos	Utilidade geral do site
Colorado Department of Natural Resources	http://dnr.google.state.co.us/search?q=Case%20studies&site=my_collection&client=my_collection&proxystylesheet=http://dnr.state.co.us/Styles/dnr.xslt&output=xml_no_dtd&restrict=dnr	Política de preservação de animais selvagens / política ambiental	Concentra-se mais na questão ambiental.	Mais de 20	Pesquisa	Discussão das atividades do <i>Colorado Department of Natural Resources</i>
Connecticut Department of Environment Protection, CT	http://www.ct.gov/dep/search/search.asp?qu=case+studies&go.x=0&go.y=0	Gestão de resíduos, gestão da água, prevenção da poluição	Política de recursos hídricos	Mais de 10	Pesquisa	Site do governo – estudos e materiais do departamento de recursos naturais
Delaware Department of Natural Resources and Environmental Protection	http://search.delaware.gov/search?as_sitesearch=http%3A%2F%2Fwww.dnrec.delaware.gov&q=caes+studies&srch_btn.x=0&srch_btn.y=0	Gestão dos recursos naturais	Gestão de recursos por parte de instituições públicas	1	Pesquisa	Site estadual
Dispute Resolution Program	http://www.lfcc.on.ca/children_exposed_to_domestic_violence.html	Estudos de caso sobre crianças vítimas de abuso doméstico	Política social voltada para crianças vítimas de abusos	Mais de 20	Pesquisa	Livre

Nome do site	Endereço	Áreas temáticas	Relevância para a administração pública	Número de casos	Possível uso dos casos	Utilidade geral do site
Electronic Hallway	http://www.hallway.org	Diversas áreas de políticas públicas; desenvolvimento econômico, educação, meio ambiente e uso da terra, serviços de assistência, questões internacionais, entidades sem fins lucrativos, questões relativas a governos locais e estaduais, questões de utilidade pública e de trânsito e questões urbanas e regionais	Diversas áreas de políticas públicas, muitas com um tema relacionado à administração pública.	Mais de 500	Principalmente educacional	Ferramentas educacionais
European Case Clearing House	#23">http://www.ech.com/about/ca-se-search-logging-in.cfm#23	Semelhante ao banco de dados da <i>Kennedy School</i>	Formulação de políticas públicas/ Política/ Administração pública	Maior do mundo – mais de 26 mil	Pesquisa	Acesso livre, mas é preciso se registrar. É necessário fazer o <i>login</i> e os casos estão disponíveis para compra.

Nome do site	Endereço	Áreas temáticas	Relevância para a administração pública	Número de casos	Possível uso dos casos	Utilidade geral do site
Federal Emergency Management Agency	http://www.fema.gov/plan/prevent/hazus/hz_casestudies.shtml	Política de Emergência	Uso de instituições públicas para responder a crises.	8	Pesquisa	Apresenta casos em que o Fema foi bem-sucedido – forte viés.
Hazardous Site Health Evaluation Program, NJ	http://www.nj.gov/health/eoh/hhazweb/hlthstud.htm	Política de Saúde /Estudos de Saúde em NJ	Epidemiologia	10	Pesquisa	Pesquisa governamental
Institute for the Study of Diplomacy Georgetown University	http://www.guisd.org/index.cfm?action=Shop&thisPage=SubCat&MenuCategory=2&MenuCategoryName='Case%20Studies'	Comércio e Relações internacionais	Políticas Públicas	Mais de 50	Pesquisa	É necessário fazer o <i>login</i> e os casos estão disponíveis para compra.

Nome do site	Endereço	Áreas temáticas	Relevância para a administração pública	Número de casos	Possível uso dos casos	Utilidade geral do site
International Consortium of Governmental Financial Management	http://www.icgfm.org/reports.htm	Finanças Governamentais	Este banco de dados não contém necessariamente estudos de caso, mas sim publicações e apresentações sobre o tema das finanças governamentais. Há algumas discussões sobre estudos de caso nas notas de apresentação.		Pesquisa	Educação corporativa, servidores da área de finanças públicas
International Records Management Trusts	http://www.irmt.org/education/TrainMaterials.html	Ética/ Práticas de Gestão	Gestão de instituições públicas	29	Ensino	Materiais de ensino sobre práticas de gestão
Journalism.org	http://www.journalism.org/research_and_analysis/Studies	Instituições públicas na mídia	Relações com a mídia	Mais de 30	Pesquisa/ Ensino	Publicação de estudos e pesquisas qualitativas
Learning and Teaching Support Network Centre for Economics	http://www.economicsnetwork.ac.uk/handbook/casestudies/	Economia	Economia	Mais de 20	Ensino Útil para professores de economia	Materiais didáticos

Nome do site	Endereço	Áreas temáticas	Relevância para a administração pública	Número de casos	Possível uso dos casos	Utilidade geral do site
<i>Louisiana Department of Environmental Quality</i>	http://www.hydrolab.com/case_studies/default.asp	Política de Recursos Hídricos	Os casos estão relacionados ao uso de recursos hídricos.	13	Descrição de projetos	Descrições de projetos, casos e análise
<i>Minnesota Department of Transportation</i>	http://www.planning.dot.gov/Document/Rural/MNDOT.htm	Um relatório sobre o envolvimento público em Minnesota, que contém estudos de caso.		1	Pesquisa	Descrições de estudos de caso
<i>Minnesota Natural Resource Department</i>	http://www.pca.state.mn.us/oea/berc/transpac.cfm	Política de transportes	Estudo de caso relacionado a acondicionamento de produtos para transporte Caso sobre redução de custos: A prevenção de resíduos e da poluição antes de serem gerados é mais do que compreensível do ponto de vista econômico. A reciclagem e a compra ambiental podem promover a moral de funcionários, melhorar a segurança do trabalhador e reduzir a possibilidade de ocorrência de danos.	1	Pesquisa	Estudo de caso sobre uma política específica

Nome do site	Endereço	Áreas temáticas	Relevância para a administração pública	Número de casos	Possível uso dos casos	Utilidade geral do site
National Academy of Public Administration	http://www.napawash.org/pc_economy_environment/learning_texts.html	Diversas áreas de políticas públicas: inovação, comércio, meio ambiente	Foco na administração pública	Mais de 20	Pesquisa	Há publicações importantes relacionadas a áreas de administração pública disponíveis para compra.
National Aeronautics and Space Administration: Godard Library of Case	http://library.gsfc.nasa.gov/public/cspub.htm	Gestão de projetos Cultura organizacional		10	Gestão do conhecimento	Livre
National Center for Public Productivity	http://andromeda.rutgers.edu/~ncpp/cdgp/cases.html	Envolvimento dos cidadãos	O envolvimento das pessoas no processo de formulação de políticas públicas.	Mais de 15	Pesquisa/ Ensino	Publicação de estudos de caso
National Endowment for the Arts	http://www.nea.gov/research/researchreports_chrono.html	Administração de instituições artísticas	A administração de atividades artísticas em uma instituição financiada pelo setor público	Mais de 20	Pesquisa/ materiais de cursos	Promoção das Artes nos EUA Livre

Nome do site	Endereço	Áreas temáticas	Relevância para a administração pública	Número de casos	Possível uso dos casos	Utilidade geral do site
Performance Measurement for Government Accounting Standards Boards	http://www.seagov.org/sea_gas_b_project/other_studies.shtml	O site aborda o uso e a elaboração de relatórios de indicadores de desempenho para serviços governamentais e contém diversos links para estudos de caso financiados pela Fundação Alfred P. Sloan.	Gestão de riscos no setor público	Mais de 20	Pesquisa/informações sobre pacotes de cursos	Publicação de estudos de caso sobre desempenho
Pew Center for Civic Journalism	http://www.pewcenter.org/doingcj/pubs/cases/intro.html	Jornalismo/administração pública	Baseado no envolvimento da sociedade civil	6	Pesquisa	Acesso livre O site vende publicações e promove a organização como um órgão de pesquisa.
Sustainable Communities Network	http://www.sustainable.org/casestudies/studiesindex.html	Estudos de caso sobre comunidades que abordam diversas questões relativas a políticas públicas e gestão de recursos.	Questões relativas a políticas públicas	Mais de 50	Pesquisa/capacitação	

Nome do site	Endereço	Áreas temáticas	Relevância para a administração pública	Número de casos	Possível uso dos casos	Utilidade geral do site
The Florida Office of Program Policy Analysis and Government Accountability	http://www.oppaga.state.fl.us/TopicList.aspx	Este banco de dados aborda diversas áreas da administração pública. Segurança	Diversos estudos de caso baseados em projetos. Uma unidade de pesquisa do Poder Legislativo da Flórida que é supervisionada pelo Comitê Conjunto de Auditoria Legislativa: criada com o objetivo de ajudar a melhorar o desempenho e a <i>accountability</i> do governo estadual, o Oppaga conduz estudos sobre o desempenho de órgãos e programas estaduais para identificar formas de melhorar serviços e reduzir custos.	Mais de 20	Baseado em pesquisas, adequado para pesquisas em áreas relacionadas à administração pública	O site foi concebido para apresentar diversos relatórios governamentais para o Estado da Flórida.
The National Alliance to End Homelessness	http://www.endhomelessness.org/tawa.ca/index.cfm	Políticas voltadas para pessoas sem teto.	Uso de instituições públicas para cuidar de problemas de pessoas sem teto.	2	Pesquisa	Promoção do trabalho da <i>National Alliance to End Homelessness</i>

Nome do site	Endereço	Áreas temáticas	Relevância para a administração pública	Número de casos	Possível uso dos casos	Utilidade geral do site
<i>The National Civic League</i>	http://www.ncl.org/npp/publications.html	Política/ Envolvimento civil	Relações de políticos com a administração pública	5	Pesquisa	Venda das publicações dessas instituições – instituto comunitário deliberativo e democrático
<i>The National Council for PPP</i>	http://www.ncppp.org/cases/index.shtml	Parcerias Público-Privadas: obras públicas, segurança pública, desperdício de água, infraestrutura de transportes, operação de serviços.	Parcerias Público-Privadas (PPP) como uma área da administração pública	Mais de 20	Pesquisa	Promoção de Parcerias Público-Privadas (PPP)
<i>The U.S. Office of Personnel and Management</i>	http://www.opm.gov/studies/index.asp	Gestão Pública: Relacionado a recursos humanos Estudos sobre medição de desempenho, liderança, incentivos, etc.	Diversos projetos sobre diferentes práticas de gestão	Mais de 10	Estudos seriam ideais para fins de capacitação.	Site do governo - capacitação do serviço federal

Nome do site	Endereço	Áreas temáticas	Relevância para a administração pública	Número de casos	Possível uso dos casos	Utilidade geral do site
The Urban Institute	http://search.urban.org/texis/search?mode=&opts=&pr=wwwurban&dropXSL=html&prox=page&rorder=500&rprox=500&rdfreq=500&rwfreq=750&rlead=750&sufs=0&order=r&query=%22case+studies%22+&submit=Submit	Questões urbanas	Diversas questões de interesse relativas a políticas públicas em um ambiente urbano – crime, pobreza etc.	Muitos	Pesquisa	O site promove o trabalho de autores afiliados – baseado em pesquisas.
Transparency International	http://www.transparency.org/publications/publications	Temas de corrupção e pouca <i>accountability/responsabilidade</i>	Administração pública: Ética	Mais de 20	Pesquisa	Divulga as publicações da instituição
United Nations Educational Scientific and Cultural Organization	http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-url_ID=12085&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html	Estudos de caso da ONU na área de programas educacionais	Desenvolvimento de Políticas Educacionais	5	Pesquisa	Publicações da ONU

Nome do site	Endereço	Áreas temáticas	Relevância para a administração pública	Número de casos	Possível uso dos casos	Utilidade geral do site
United States General Accounting Office	http://www.gao.gov/docsearch/featured/bp_reviews.html	Publicação das verificações de diferentes auditorias – <i>Accountability</i> e transparência	Mostra iniciativas de auditoria e transparência no trabalho. Avaliações de Melhores Práticas identificam outras organizações do setor público e privado que são amplamente reconhecidas por melhorias significativas em seu desempenho em áreas específicas, como, por exemplo, gestão financeira. Os processos, práticas e sistemas identificados nessas organizações de vanguarda são considerados melhores práticas e fornecem um modelo para outras organizações com funções e/ou missões semelhantes.	Mais de 10	Útil para fins de pesquisa	Apresentação do governo de diferentes auditorias usadas
UNPAN Case Studies	http://www.unpan.org/dpepa_worldpareport.asp	Globalização, governo eletrônico, envolvimento da sociedade civil, governança pública, desempenho do setor público	O tema é a administração pública	4	Pesquisa/materiais de cursos	Programa de Administração Pública da Organização das Nações Unidas

Nome do site	Endereço	Áreas temáticas	Relevância para a administração pública	Número de casos	Possível uso dos casos	Utilidade geral do site
Virginia Governor's Best Practice Center of Department of Education	http://www.nga.org/porta/site/nga/menuitem.6398ca27f6d963268a278110501010a0/?vgnexto[id=e0dca14d4ef740010VgrVCM1000001a01010aRCRD&vgnextft=publications		Diversas áreas da administração pública. Esses casos enfocam a administração pública.	Mais de 25	Útil para fins de pesquisa	Estudos de caso sobre institutos Os casos estão espalhados e pode ser difícil organizá-los em um banco de dados.
Washington State Department of Ecology	http://www.ecy.wa.gov/pubs/topic.pic.html	Política ambiental – centrada principalmente em Washington D.C.	Baseados em políticas públicas	Mais de 100	Útil para fins de pesquisa	Publicações e relatórios governamentais produzidos pelo Departamento de Ecologia
Wisconsin State Department of Public Instruction	https://www.dpi.state.wi.us/dpi/dlseasppw/casesstudy.html	Política educacional	Desenvolvimento de programas educacionais e abordagem de questões relativas a políticas escolares	Mais de 25	Pesquisa em áreas de administração pública	Pesquisa do governo publicada em um site governamental O documento foi desenvolvido para complementar uma publicação anterior, "A Estrutura de Wisconsin para Programas Abrangentes de Saúde Escolar: Uma abordagem integrada". Os leitores se beneficiarão mais desse documento se estiverem familiarizados com a publicação anterior. Use o "campo de buscas" para encontrar estudos de caso

Nome do site	Endereço	Áreas temáticas	Relevância para a administração pública	Número de casos	Possível uso dos casos	Utilidade geral do site
World Bank Institute Case Studies	http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/0,,contentMDK:20111575~menuPK:556286~pagePK:209023~piPK:207535~theSitePK:213799,00.html	Ampla gama de questões relativas à administração pública	Administração Pública/ Gestão de Instituições Públicas	Mais de 20	Pesquisa	Disponibiliza pesquisas do Banco Mundial.
Yale University: Program on Non-Profit Organizations	http://ponpo.som.yale.edu/publ.html	Casos sobre governança de entidades sem fins lucrativos	Administração Pública	11	Ensino	<p>Materiais de capacitação da universidade</p> <p>A Série de Estudos de Caso sobre a Governança de Entidades sem Fins Lucrativos do Pompo é um recurso curricular exclusivo que oferece perspectivas sobre a dinâmica de diretorias de entidades sem fins lucrativos.</p>

Referências bibliográficas

AKERLY, M. *Supporting and Driving Collaboration with Web 2.0*. Conference Board of Canada, Maio de 2009.

BARNES, L. B., C. R. CHRISTENSEN, E A. J. HANSEN. *Teaching and the Case Method: Text, Cases, and Readings*. 3. ed. Boston: Harvard Business School Press, 1994.

BATISTA, F. *et al. Gestão do Conhecimento na Administração Pública*. Brasília: IPEA, 2005.

BRUNER, Robert F. *et al. Teaching with Cases to Graduate and Undergraduate Students. Financial Practice and Education*, v. 9, nº 2, p. 138-146, outono de 1999.

CACERES, L.; SCHWARTZ, S. *The Labour Market Experience of Recent Graduates from Masters Programs in Public Administration*. Ottawa: School of Public Policy and Administration, Carleton University, Jul. 2008.

CHRISTENSEN, C. R. *Teaching and the Case Method; Text, Cases and Readings*. Boston, Mass.: Harvard Business School, 1981.

COLLINS, M. *Embedded Systems Case Studies*. Pittsburgh: Carnegie Mellon University, 1999. Disponível em: http://www.ece.cmu.edu/~koopman/des_s99/case_studies/index.html#role.

DUNCAN, D. *Clickers in the Classroom: How to Enhance Science Teaching Using Classroom Response Systems*. Pearson Education, 2005.

DUCH, B. *Problems: A Key Factor in PBL*. Delaware: Center for Teaching Effectiveness, University of Delaware, 1997. <http://www.udel.edu/pbl/cte/spr96-phys.html>.

_____. *Characteristics of Good Problems*. Delaware: Center for Teaching Effectiveness, University of Delaware, 1997. <http://www.udel.edu/pbl/cte/spr96-phys.html>.

EGGERS, W. D.; O'LEARY, J. *If We Can Put a Man on the Moon . . . Getting Big Things Done in Government*. Boston: Harvard Business Press, 2009.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, v. 14, nº4, p. 352-550, 1989.

ELLET, W. *The Case Study Handbook: How to Read, Discuss, and Write Persuasively about Cases*. Boston: Harvard Business Press, 2007.

EMORY, C. W.; COOPER, D. R. *Business research methods*. 4 ed. Boston, MA: Irvin, 1991.

FEAGIN, J.; ORUM, A.; SJOBERG, G. (Ed.). *A case for case study*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1991.

FRESNEDA, P. S.; GONÇALVES, S. M. G. *Formulating a Knowledge Management Policy Federal Public Administration the Brazilian Experience*. Brasil: Câmara dos Deputados, 2008.

HAMEL, J.; DUFOUR, S.; FORTIN, D. *Case study methods*. Newbury Park, CA: Sage, 1993.

HERREID, C. F. The Interrupted Case Method. *Journal of College Science Teaching* nº 35, v. 2, p. 4-5, 2005. Disponível em: http://www3.nsta.org/main/news/stories/college_science.php?news_story_ID=51003.

_____. *Jigsaw: A Case Study Technique Where Students Become Experts*. New York: National Center for Case Study Teaching in Science, University at Buffalo, State University of New York. Disponível em: <http://ublib.buffalo.edu/libraries/projects/cases/teaching/jigsaw.html>.

KAGAN, D.M.; TIPPINS, D.J. How Teachers' Classroom Cases Express their Pedagogical Beliefs. *Journal of Teacher Education*, v. 42, nº 4, p. 281-291, 1991.

KIM, O.; UTKE, B.J.; HUPP, S.C. Comparing the use of case studies and application questions in preparing special education professionals. *Teacher Education and Special Education*, v. 28, nº 2, p. 104-113, 2005.

KREBER, C. Learning Experientially through Case Studies? A Conceptual Analysis. *Teaching in Higher Education*, v. 6, nº 2, p. 217-228, 2001.

KUNSELMAN, J.C.; JOHNSON, K. Using the Case Method to Facilitate Learning. *College Teaching*, v. 52, nº 3, p.87-92, 2004.

KUNTZ, S.; HESSLAR, A. *Bridging the Gap between Theory and Practice: Fostering Active Learning through the case method*. REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E UNIVERSIDADES AMERICANAS: 1998. p. 23.

LAWRENCE, P. R. The Preparation of Case Material. In: ANDREWS, K. R. (Ed.). *The Case Method of Teaching Human Relations and Administration*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1953.

LEVIN, B. Using the case method in teacher education: the role of discussion and experience in teachers' thinking about cases. *Teacher and Teacher Education*, v. 11, nº 1, p. 63-79, 1995.

LYONS, N. Teaching by the case method: one teacher's beginnings. On teaching and learning. *The Journal of the Harvard Danforth Center*, nº 3, p.28-35, 1989.

MANNING, M. Teaching Ethics: A Case Study Approach with Project Management Methods. *International Journal of Case Method Research & Application* 17, nº 1, p. 8-22, 2005.

MARTIN, R. *The Opposable Mind*. Boston: Harvard Press, 2009.

McANINCH, A. R. *Teacher thinking and the case method: Theory and future directions*. Nova York: Teachers College Press, 1993.

McNAUGHTON, D.; HALL, Y.; MACCINI, R. Case-based instruction in special education teacher preparation: Practices and concerns of teacher educator researchers. *Teacher Education and Special Education*, v. 24, nº 2, p. 84-94, 2001.

McNERGNEY, J. *et al.* Cooperation and Competition in Case-Based teacher Education. *Journal of Teacher Education*, v. 45, nº 5, p. 339-345, 1994.

MERSETH, K. K. *The case for cases in teacher education*. Washington, D. C.: American Association for Higher Education, American Association of Colleges of Teacher Education, 1991.

NAUMES, W.; NAUMES, M. *The art of craft of case writing*. Londres: SAGE Publications, 1999.

NASA CASE STUDY. *Launching the Vasa*. Disponível em: <http://www.nasa.gov/centers/goddard/about/organizations/OCKO/casestudies/index.html>

RICHARDS, L. G; GORMAN, M.; SCHERER, W. T; LANDEL, R. D. Promoting Active Learning with Cases and Instructional Modules. *Journal of Engineering Education*, v. 84, nº 4, p. 375-381, 1995.

ROGERS, E. W. Building a Healthy Learning Organization at NASA: Knowledge Management Systems as Human Systems. *White paper*. NASA/Goddard Space Flight Center, 2008.

STAKE, R. E. *The art of case study research*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.

TELLIS, W. Application of a Case Study Methodology. *The Qualitative Report*, v. 3, nº 3, set. 1997. Disponível em: <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR3-3/tellis2.html>.

WRITING Case Studies: A Manual. Versão adaptada por The Online Learning Centre. Disponível em: <http://olc.spsd.sk.ca/de/pd/instr/strats/casestd/casestds.pdf>.

YEMEN, G. *On Writing Cases Well*. Charlottesville, VA: University of Virginia Darden School Foundation, 2006.

YIN, R. K. *Case study research: Design and methods*. Newbury Park, CA: Sage, 1984.

Biografia do autor

Andrew Graham pesquisa, dá aulas e escreve sobre gestão do setor público, gestão financeira, gestão integrada de riscos e governança. Ensina na Escola de Estudos de Políticas da Universidade de Queen, bem como na Academia Canadense de Polícia e numa série de instituições internacionais e canadenses. É editor de séries do Programa de Estudos de Caso do Instituto de Administração Pública do Canadá (Ipac), a principal fonte de estudos de caso do setor público no Canadá.

Publicou seu primeiro livro didático sobre gestão de dinheiro público intitulado *Canadian Public Sector Financial Management*, disponível pela Editora McGill-Queens. O livro é adotado por várias universidades canadenses de renome.

Graham é professor em programas de pós-graduação e desenvolvimento profissional na Universidade de Queen e em outras instituições. Também escreve intensamente e, no momento, mantém uma coluna sobre questões de gestão no *Briefly Noted for the Public Management* – periódico do Instituto de Administração Pública do Canadá.

Tem especial interesse em questões emergentes sobre gestão incluindo planejamento estratégico, governança moderna da polícia, avaliação de desempenho e gestão integrada de riscos. Tem escrito intensamente sobre essa última área, inclusive um livro eletrônico sobre a implementação da gestão integrada de riscos, disponível em sua página na internet (<http://post.queensu.ca/~grahama/>). Participa do Projeto *Building Democracy in Ukraine* da Universidade de Queen (Construindo a Democracia na Ucrânia) e é membro do comitê consultivo do Centro para Estudos da Democracia na Universidade de Queen. É líder de projeto pela universidade na Cooperação Técnica Brasil-Canadá.

Foi secretário-executivo adjunto no governo federal canadense durante 14 anos. Com mais de 30 anos de serviço, tem experiência em órgãos descentralizados (diretor da Penitenciária de Kingston), tendo liderado departamentos regionais complexos e desempenhado uma série de funções de liderança corporativa e de políticas públicas, inclusive como subcomissário do *Correctional Service of Canada* (Serviço

Penitenciário do Canadá). Tem vasta experiência em gestão, inclusive como secretário de administração na *Corporate Services of Agriculture e Agri-Food Canada* (Serviços Corporativos de Agricultura e Agroalimentos do Canadá).

Foi presidente da APEX, a associação profissional de dirigentes públicos. É membro votante do *Institute on Governance* e membro do Conselho Editorial do *Canadian Public Administration Journal* do Instituto de Administração Pública do Canadá. Participou de intercâmbio científico na *Conference Board of Canada* durante dois anos.

Tem o grau de mestre (Ciências Humanas) em Economia Política pela Universidade de Toronto e bacharelado pela *Glendon College*, Universidade de York. É formado em Gestão Avançada pelo Centro Canadense de Desenvolvimento de Gestão.

É graduado em Projetos Paisagísticos e Horticultura pela Universidade Guelph. Formou-se, também, na *Orvis School of Fly Fishing*. É Vice-Presidente da *Frontenac Arch Biosphere Network* e membro do *Friends of Charleston Lake Park* e da *Housand Island Watershed Land Trust*.