

**UNIVERSIDADE DO GRANDE RIO – UNIGRANRIO**  
**ESCOLA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – ECSA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA**  
**DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Aurea de Carvalho Martins**

**A CAPACIDADE ABSORTIVA NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO: UMA  
INVESTIGAÇÃO À LUZ DAS HERANÇAS CULTURAIS**

**Tese de Doutorado**

**DUQUE DE CAXIAS**

**2021**

**Aurea de Carvalho Martins**

**A CAPACIDADE ABSORTIVA NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO: UMA  
INVESTIGAÇÃO À LUZ DAS HERANÇAS CULTURAIS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO) como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Administração.

**Linha de Pesquisa:** Estratégia e Governança

**Orientador:** Prof. Dr. Angilberto Sabino de Freitas

**DUQUE DE CAXIAS**

**2021**

**CATALOGAÇÃO NA FONTE**  
**UNIGRANRIO – NÚCLEO DE COORDENAÇÃO DE BIBLIOTECAS**

**M386c**

Martins, Aurea de Carvalho.

A capacidade absorptiva no serviço público brasileiro: uma investigação à luz das heranças culturais / Aurea de Carvalho Martins. – Rio de Janeiro, 2021.  
115 f. : il. ; 31 cm.

Tese (Doutorado em Administração) – Universidade do Grande Rio “Prof. José de Souza Herdy”, Escola de Ciências Sociais e Aplicadas, 2021.

“Orientador: Prof. Dr. Angilberto Sabino de Freitas”.

Referências: p. 106-113.

1. Administração. 2. Serviço público. 3. Herança cultural. 4. Capacidade absorptiva. 5. Patriarcalismo. I. Freitas, Angilberto Sabino de. II. Universidade do Grande Rio “Prof. José de Souza Herdy”. III. Título.

CDD – 658

**Aurea de Carvalho Martins**

**A CAPACIDADE ABSORTIVA NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO: UMA  
INVESTIGAÇÃO À LUZ DAS HERANÇAS CULTURAIS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO) como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Administração.

**Área de Concentração:** Gestão Organizacional

Aprovada em 16 de dezembro de 2021

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Angilberto Sabino de Freitas  
Universidade do Grande Rio - UNIGRANRIO  
Orientador

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Deborah Moraes Zouain  
Universidade do Grande Rio - UNIGRANRIO

---

Prof. Dr. Sérgio Eduardo de Pinho Velho Wanderley  
Universidade do Grande Rio - UNIGRANRIO

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Ana Carolina Pimentel D. da Fonseca  
Universidade Federal do Rio de Janeiro –UFRJ

---

Prof. Dr. Fábio de Oliveira Paula  
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC/RIO

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me guiado e permitido que tanto conhecimento me fosse ofertado.

A minha família por ter me apoiado e estimulado nessa difícil jornada.

À Comissão Nacional de Energia Nuclear, por ter viabilizado apoio para que eu pudesse realizar este estudo.

Ao meu orientador – Angilberto Sabino de Freitas, meu reconhecimento por toda a paciência, compromisso, cumplicidade. Minha gratidão por ter optado por concluir essa pesquisa comigo.

À Dra. Maria Cristina Fogliatti de Sinay, por ter me orientado no início da jornada.

À Coordenadora – Rejane Prevot Nascimento pelos incentivos valiosos nos momentos difíceis.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração da UNINGRANRIO, que me proporcionaram experiências preciosas.

Aos gestores que, em meio às atividades cotidianas, dispuseram-se a contar suas experiências para que eu pudesse realizar esta pesquisa.

A todos que, de forma direta ou indireta, colaboraram para a realização desta obra.

Aos funcionários públicos que exercem suas tarefas com dedicação, responsabilidade e podem ser representados pelas palavras da gestora: “Eu gosto do que eu faço. Eu trabalho por dedicação. Pelo que eu comecei, até hoje onde eu estou. Eu acho que eu tenho que dar [um retorno] (...) do que a sociedade deu para mim.” (Entrevistada 09, Q:22:6).

## RESUMO

Este estudo analisou como a influência cultural interfere na aptidão da empresa em reconhecer, absorver e implementar um conhecimento novo. Para tanto, considerou o comportamento humano em uma pesquisa que teve por objetivo compreender, segundo a visão dos gestores, como as características culturais assimiladas pelo indivíduo repercutem na capacidade absorptiva no serviço público, considerando o contexto no qual a inovação foi configurada. Foi realizada uma pesquisa qualitativa, com a técnica da análise de conteúdo. Através das análises realizadas, foi possível afirmar que a hierarquização/autoritarismo, patriarcalismo, jeitinho, malandragem, personalismo, ócio, repulsa pelo trabalho manual, sadismo/tiranía são características culturais que impactam a capacidade absorptiva no serviço público brasileiro. Em determinadas configurações, a hierarquização/autoritarismo influenciam positivamente a capacidade absorptiva. As demais características tendem a impactar negativamente a capacidade absorptiva da administração pública brasileira – ainda que algumas dependam de alguns contextos específicos. Considerando a realidade do setor, foram apresentadas oito proposições que, embora não sejam uma relação de causa e efeito, podem auxiliar o gestor a antever o comportamento dos funcionários, propiciando decisões mais assertivas.

**Palavras-Chave:** Características culturais brasileiras; Capacidade absorptiva; Administração Pública.

## ABSTRACT

This study analyzed how cultural influence interferes in the company's ability to recognize, absorb and implement new knowledge. To do so, consider human behavior in research that aimed to understand, according to the view of managers, how the cultural characteristics assimilated by the individual affect the absorptive capacity in public service, considering the context in which the innovation was configured. Qualitative research was carried out, using the technique of content analysis. Through the analyzes carried out, it was possible to affirm that hierarchization/authoritarianism, patriarchy, knack, trickery, personalism, idleness, repulsion for manual work, sadism/tyranny are cultural characteristics that impact the absorptive capacity in the Brazilian public service. In certain configurations, hierarchization/authoritarianism positively influences the absorptive capacity. The other characteristics try to negatively impact the absorptive capacity of the Brazilian public administration – although some depend on some specific contexts. The reality of the sector was attributed to propositions that, although they are not a cause-and-effect relationship, can help to manage a foresee the behavior of employees, providing more assertive decisions.

**Keywords:** Brazilian cultural characteristics; absorptive capacity; Public administration.

## Sumário

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO .....	12
1.1 Contextualização e problema de pesquisa .....	12
1.2 Objetivos gerais e específicos.....	15
1.3 Delimitação.....	15
1.4 Relevância.....	16
CAPÍTULO 2 – REFERENCIAL TEÓRICO .....	18
2.1 Capacidade Absortiva.....	18
2.2 A Administração Pública.....	23
2.2.1 Modelos de gestão pública implementados no Brasil.....	23
2.3 Formação da identidade e aspectos culturais .....	27
2.3.1 Relações entre senhores e escravos .....	29
2.3.2 Em busca do benefício próprio .....	30
2.3.3 A sociedade cordial.....	32
2.3.4 As relações sociais no Brasil .....	33
2.4 Características culturais brasileiras.....	35
2.4.1 Hierarquização/Autoritarismo .....	35
2.4.2 Patriarcalismo .....	37
2.4.3 Jeitinho.....	38
2.4.4 Malandragem .....	38
2.4.5 Personalismo.....	39
2.4.6 Ócio/Repulsa pelo trabalho manual .....	40
2.4.7 Sadismo/Tirania.....	42
2.4.8 Sensualismo .....	43
2.4.9 Racismo velado.....	43
2.4.10 Massas atônitas .....	44
2.4.11 Compilação das características culturais .....	45



CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA.....	47
3.1 Justificativa da escolha do método .....	47
3.2 Técnicas de produção e coleta de dados .....	50
3.3 Cuidados éticos .....	51
3.4 Ajustes após a coleta de dados e critérios para classificação em categorias .....	52
3.5 Fragmentos de textos e codificações .....	53
3.6 Perfil dos gestores.....	55
CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DOS RESULTADOS .....	57
4.1 Contextos da implementação da inovação.....	57
4.1.1 Característica do projeto .....	57
4.1.2 Apoio da hierarquia superior .....	58
4.1.3 Vertente utilizada.....	59
4.1.4 Modelo de implementação da inovação .....	59
4.1.5 Reflexões iniciais sobre vertentes e modelos utilizados.....	62
4.1.6 Inovações com apoio de sistemas .....	63
4.1.7 Inovações com quebras de paradigma .....	66
4.2 Percepção dos gestores sobre características culturais brasileiras.....	70
4.2.1 Hierarquização/Autoritarismo .....	70
4.2.2 Patriarcalismo .....	75
4.2.3 Jeitinho.....	77
4.2.4 Malandragem .....	79
4.2.5 Personalismo.....	81
4.2.6 Ócio.....	82
4.2.7 Repulsa pelo trabalho manual.....	84
4.2.8 Sadismo/tirania .....	84
4.2.9 Sensualismo .....	86

	10
4.2.10 Racismo Velado .....	87
4.2.11 Consolidação das percepções dos gestores .....	87
CAPÍTULO 5 – DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	89
5.1 Hierarquização/autoritarismo – o apoio da alta administração na relação dominador x dominado .....	89
5.2 Hierarquização/autoritarismo – <i>status</i> e subordinação, segundo o vínculo empregatício .....	91
5.3 O patriarcalismo e a liderança de jovens gestoras .....	94
5.4 Impulsão da capacidade absorptiva através da reconfiguração da equipe..	95
CAPÍTULO 6 – CONCLUSÕES .....	102
6.1 Principais resultados .....	102
6.2 Contribuição teórica.....	103
6.3 Contribuições de ordem prática .....	104
6.4 Sugestões de pesquisas futuras .....	105
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	106
APÊNDICE – ROTEIRO DA ENTREVISTA.....	114

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Modelo diagramático da capacidade absorptiva .....	20
<b>Figura 2</b> – Formação cultural brasileira sob diferentes aspectos .....	28
<b>Figura 3</b> – Esquema das fases da análise de conteúdo .....	49
<b>Figura 4</b> – Codificação completa utilizadas nas citações .....	55
<b>Figura 5</b> – Vertentes e modelos de implementação de inovações .....	62
<b>Figura 6</b> – Dinâmica das inovações advindas com apoio de sistemas.....	65
<b>Figura 7</b> – Modelo da pirâmide da hierarquia laboral identificado na pesquisa	75

## ÍNDICE DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Fatores que influenciam capacidade absorptiva nas organizações...	22
<b>Quadro 2</b> – Características culturais brasileiras consideradas nesta pesquisa...	45
<b>Quadro 3</b> – Atualização das características culturais brasileiras utilizadas como categorias .....	53
<b>Quadro 4</b> – Perfil dos gestores .....	56
<b>Quadro 5</b> – Contextos da inovação relatados pelos entrevistados.....	60
<b>Quadro 6</b> – Dados representativos da característica cultural.....	87
<b>Quadro 7</b> – A percepção do gestor sobre os impactos das características culturais na capacidade absorptiva na administração pública .....	100

## CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

### 1.1 Contextualização e problema de pesquisa

As necessidades de modernizações e melhorias em processos são inerentes às organizações, independentemente do setor a que pertençam. Investimentos em máquinas, equipamentos e pesquisas visando à criação de novos produtos e melhorias de processos (OLIVEIRA; DANTAS NETO, 2020) foram utilizadas, nos últimos anos, em estratégias de inovação do setor privado.

No que diz respeito ao setor público, a finalidade principal é proporcionar o bem-estar coletivo e satisfazer as necessidades da população (LASSANCE, 2017). Nesse sentido, algumas ações importantes foram implementadas no Brasil ao longo dos últimos anos, para viabilizar as inovações e orientar as tarefas para eficiência. Exemplos dessas ações foram as reformas administrativas, cuja finalidade foi o aprimoramento de procedimentos e regras internas, visando oferecer de modo eficiente serviços de qualidade para o cidadão e solucionar a crise fiscal (ARAÚJO; BORGES, 2018). Após a reforma, foi possível constatar o aumento da qualificação profissional dos servidores, através dos cursos de graduação, mestrado e/ou doutorado (LASSANCE, 2017).

Considerando as diferenças existentes entre a administração pública e a privada (CASTRO; KUBO; FARINA, 2018), as pesquisas científicas sobre inovações têm sido conduzidas sob diferentes enfoques. Uma das abordagens é a capacidade absorptiva, que versa sobre o modo de implementação de melhorias e/ou inovações nas empresas a partir da geração e a utilização do conhecimento da própria organização. As pesquisas sobre o tema, em geral, buscam identificar externamente – observando, principalmente, seus concorrentes e fornecedores – fatores que auxiliam a implementação de inovações na empresa (COHEN; LEVINTHAL, 1990; ZAHRA; GEORGE, 2002; CASSOL *et al.* 2016a; CIOTTI; FAVRETTO, 2017).

Conforme Cohen e Levinthal (1990), a capacidade absorptiva é uma aptidão da empresa em reconhecer externamente um conhecimento novo, absorver e implementá-lo na própria instituição. O processo se inicia com a **identificação** da oportunidade de melhoria. Em seguida, ocorre a **assimilação** do conhecimento e a capacitação dos funcionários que irão utilizar a nova tecnologia/processo. Prossegue com a **implementação ou transformação** do processo, que pode requerer a aquisição de novos equipamentos e mudanças nas instalações ou nas rotinas operacionais. Por fim, a **utilização ou exploração** desse novo conhecimento pela empresa ampliará sua

capacidade operacional, podendo também melhorar os seus controles (ZAHRA;GEORGE, 2002).

A capacidade absorptiva tem sido estudada, no setor privado, primordialmente, sob o enfoque comercial (CIOTTI; FAVRETTO, 2017; ROSSETTO *et al.*, 2017; CRUZ; CORRÊA, 2018). No entanto, o tema também tem sido abordado no setor público. Butler e Ferlie (2020) constataram que a capacidade absorptiva auxilia na cocriação de valor no setor estatal e Marchi *et al.* (2018) observaram que a qualificação dos servidores é reconhecida como um importante fator propulsor da capacidade absorptiva, visto que o acúmulo de conhecimento facilita as conexões e o aprendizado.

Por outro lado, há que se reconhecer a importância das características culturais que, segundo DaMatta (1986), permitem diferenciar uma sociedade da outra, podendo ser observadas na estruturação social, familiar e laboral. Assim, em relação ao agente público, é fundamental compreender o indivíduo, levando em consideração os aspectos culturais inerentes ao seu contexto de atuação. Quer seja ao nível operacional, quer seja em posição de liderança, a ação administrativa é sensível ao comportamento humano e, portanto, influenciada pelas características culturais da sociedade, que também estão presentes no setor público (CASTRO; KUBO; FARINA, 2018; LIMA; FRAGA; OLIVEIRA, 2016). Nesse sentido, as características culturais influenciam no modo de agir e pensar de um determinado povo, o que nos leva a inferir que haveria influência dessas particularidades culturais de cada sociedade na capacidade absorptiva.

No mundo corporativo as características culturais começaram a ser estudadas na década de 1980, quando o pesquisador Geert Hofstede constatou a existência de muitos conflitos por diferenças de pensamentos, sentimentos e ações, principalmente entre indivíduos de nacionalidades distintas. Hofstede constatou alguns pontos em que as diferenças culturais dentre os trabalhadores de distintas nacionalidades eram mais sensíveis em quatro dimensões: (1) desigualdade social (distância do poder); (2) individualismo *versus* coletivismo; (3) masculinidade *versus* feminilidade; e (4) aversão a incertezas. Posteriormente, foram inseridas mais duas dimensões para distinguir o impacto dessas diferenças culturais: (5) orientação para longo prazo *versus* orientação para curto prazo e (6) indulgência *versus* restrição (HOFSTEDE; HOFSTEDE; MINKOV, 2005).

Nesse sentido, pode-se inferir que existem características culturais distintas dentre indivíduos da mesma nação, que são influenciadas pela classe social a que o indivíduo pertence, pelas experiências vivenciadas (DAMATTA, 1986) e pela formação acadêmica.

Assim, pode-se supor que, conhecer como a cultura brasileira interfere na capacidade absorptiva da administração pública é necessidade tanto do governo, enquanto ente responsável por gerar bem-estar coletivo, como da sociedade, que fornece recursos que devem ser geridos de modo eficiente.

Então, embora já existam pesquisas que abordem o impacto das influências das características culturais de maneira ampla, esta pesquisa apresenta uma contribuição adicional por se propor a abordar a questão considerando, especificamente, o enfoque brasileiro na administração pública visto que os valores sociais advêm da formação cultural de cada país e são refletidos nas organizações (LIMA; FRAGA; OLIVEIRA, 2016). Deste modo, justificam-se estudos sobre administração pública, que abordem concomitantemente as características culturais brasileiras e a capacidade absorptiva.

Nesse sentido, argumenta-se que o gestor público, sendo o agente responsável por implementar as modernizações no setor estatal, precisa considerar que a cultura e a aprendizagem, embora sejam intrínsecos aos indivíduos, podem ser melhor aproveitados pela instituição (SILVA NETO; SILVA, 2019). Para tanto, o gestor deverá identificar as aptidões, limitações e características individuais e culturais dos componentes da equipe, a fim de definir a forma de implementação e a estratégia mais adequada, pois novos projetos trazem consigo diferentes desafios.

Embora tenham sido identificados estudos que tratassem isoladamente das características culturais brasileiras e do serviço público (FREITAS, 1996; AGUIAR, 2000; JUNQUILHO, 2003; JUNQUILHO, 2004; LIMA; FRAGA; OLIVEIRA, 2016; CASTRO; KUBO; FARINA, 2018; MARTINS; FREITAS, 2020), bem como estudos sobre a capacidade absorptiva no serviço público (BUTLER; FERLIE, 2020; MARCHI *et al.*, 2018), não foram identificados estudos nacionais ou internacionais que considerassem simultaneamente a relação entre a capacidade absorptiva, as características culturais brasileiras e o serviço público, o que evidencia o ineditismo e a relevância da pesquisa realizada nesta tese.

Além disso, o gestor deve considerar que, ao buscar romper padrões já estabelecidos e de rotinas consolidadas, é comum encontrar obstáculos no processo de inovação (ENAP, 2018). Logo, ao considerar que os valores culturais inerentes ao indivíduo são capazes de impactar nas novas rotinas e mudanças de procedimentos nas organizações (SILVA NETO; SILVA, 2019), torna-se necessário entender como esses mesmos fatores podem interferir na capacidade absorptiva do setor público e impactar no processo de implementação das inovações estatais.

Diante do exposto, este estudo busca preencher essa lacuna respondendo à seguinte questão de pesquisa: **Na visão do gestor, como as características culturais da sociedade brasileira influenciam a capacidade absorptiva na Administração Pública?**

Visando ampliar o debate sobre o tema e gerar novos conhecimentos que possam ser utilizados para aumentar a eficiência do setor público foram definidos objetivos gerais e específicos deste estudo, apresentado a seguir.

## **1.2 Objetivos gerais e específicos**

Face à questão de pesquisa, o objetivo geral desta tese é compreender, segundo a visão dos gestores, como as características culturais assimiladas pelo indivíduo repercutem na capacidade absorptiva do serviço público, considerando o contexto no qual a inovação foi configurada.

Para atingir o objetivo geral desta tese foi necessário desenvolver os seguintes os objetivos específicos:

- Investigar a literatura as características culturais brasileiras;
- Identificar nas entrevistas as características culturais brasileiras;
- Identificar quais características influenciam a capacidade absorptiva; e
- Analisar como as características afetam a capacidade absorptiva na administração pública brasileira.

Com esse novo conhecimento espera-se que seja possível proporcionar alterações mais ágeis na implementação de inovações e na otimização dos recursos públicos, independentemente do modelo de gestão em vigor.

Por questões de viabilidade prática, foi necessário restringir o objeto de estudo sob alguns aspectos que serão expostos na próxima seção.

## **1.3 Delimitação**

Esta seção buscou definir os limites da pesquisa sob o enfoque temático, espacial e do perfil do entrevistado contemplado pela pesquisa. Esta delimitação é importante para garantir a qualidade do resultado da pesquisa.

### **Delimitação temática**

Este estudo contemplou a visão de Freyre (2006); Faoro (2001); Holanda (2014) e DaMatta (1986) que são estudiosos com distintas formações e contribuíram de modo relevante na observação das características culturais brasileiras.

### **Delimitação espacial**

Esta pesquisa foi realizada na administração pública brasileira. Contemplou instituições municipais, estaduais e federais. Considerando as dimensões continentais do Brasil e o distanciamento social exigidos pela pandemia em 2020 e 2021, todas as entrevistas foram realizadas de modo virtual.

### **Delimitação do perfil dos gestores**

Foram selecionados para o estudo servidores públicos estatutários que ocuparam cargos de Direção em diferentes níveis hierárquicos, como Superintendentes, Assessores e Chefes de Serviço.

Foi necessário que os indivíduos já tivessem liderado algum processo de implementação de inovação quer tecnológica, quer operacional, independentemente de ter sido concluído com êxito, implementado com algumas dificuldades ou não implementados.

## **1.4 Relevância**

Esta seção contempla a relevância acadêmica e gerencial da pesquisa.

### **Relevância teórica**

Considerando que a organização do Estado varia ao longo dos anos (COSTA, 2008), é necessário observar e repensar constantemente as práticas institucionais, visando aprimorar a forma de prestação de serviço à sociedade. Ainda que existam estudos que versem sobre a ampliação da eficiência e da especialização técnica na Administração Pública (SOLIGO; ESTRADA, 2019; COSTA, 2008; WEBER, 2000), a presente pesquisa é relevante para compreender os fatores que interferem no modo como as empresas públicas identificam, assimilam e executam um novo conhecimento.

Ademais, entender as especificidades das características culturais brasileiras e como ela impacta na capacidade absorptiva contribui para a construção da teoria de gestão pública.

Também são relevantes para a academia a melhor compreensão do setor público e a apresentação de estratégias que visem aprimorar a prestação de serviços para a sociedade em geral.

### **Relevância gerencial**

No âmbito gerencial, a pesquisa é relevante, pois a administração pública concentra uma parcela expressiva de trabalhadores para seu efetivo funcionamento. Em



2017, considerando todas as relações formais de emprego, o setor público respondia por 32% do total dos vínculos laborativos no Brasil (IPEA, 2017). São esses funcionários que executam ou coordenam os programas de governo segundo as diretrizes do orçamentárias. O conhecimento aqui produzido pode gerar ganho de escala nas atividades cotidianas, mitigar problemas de gerenciamento e ampliar a produtividade.

Junquillo (2004) constatou que alguns traços culturais restringem e outros facilitam a ação do gestor. Logo, o desenvolvimento desta tese é relevante para o governo, pois a compreensão do impacto dos fatores culturais na capacidade absorptiva propiciará estratégias mais eficientes para realizar mudanças no setor público. Por conseguinte, a otimização de recursos financeiros e humanos nas atividades administrativas e nos serviços diretamente ofertados à população poderão ampliar o bem-estar social e impactar positivamente a gestão pública brasileira.

Outrossim, observar o impacto dos fatores culturais na criação de conhecimento estimula a apresentação de novas configurações de gestão direcionados especificamente para a realidade brasileira, podendo gerar impactos positivos nas instituições públicas, impulsionar a sinergia estatal, reduzir custos de implementação de inovação e aumentar a produtividade dos funcionários.

## CAPÍTULO 2 – REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta a revisão da literatura referente a quatro conceitos diretamente relacionados com o objeto de estudo desta tese:

- a primeira subseção aborda a origem do conceito de capacidade absorptiva, pesquisas atuais e enfoque estatal sobre o tema;
- a segunda subseção descreve a evolução da administração pública brasileira que, por vezes, foi inspirada em modelos já implementados em outras nações;
- a terceira subseção apresenta como as pesquisas direcionaram os estudos sobre formação cultural; e
- a última subseção trata especificamente das características culturais brasileiras segundo as percepções de Freyre (2006); Faoro (2001); Holanda (2014) e DaMatta (1986).

### 2.1 Capacidade Absortiva

A capacidade absorptiva é a aptidão que a empresa possui em transformar o conhecimento externo em benefícios econômicos para a corporação (GONZÁLEZ-CAMPO; AYALA, 2014), aperfeiçoar ou desenvolver as atividades produtivas, operacionais ou organizacionais (GONZÁLEZ-CAMPO; AYALA, 2014; CASSOL *et al.*, 2016a), alavancar o desempenho em inovação (FLOR; COOPER; OLTRA, 2018; VELOZO; MOROZINI, 2019; MARTINS; SINAY, 2020) e propiciar vantagem competitiva ante aos concorrentes (ZAHRA; GEORGE, 2002).

Os debates sobre o assunto tiveram início na década de 1990. Em artigo seminal, Cohen e Levinthal (1990) definiram a capacidade absorptiva como a capacidade da empresa perceber informações/alterações no ambiente externo, que podem ser assimiladas e utilizadas em novos procedimentos, ou melhorias nos processos da empresa. Segundo esses autores, a capacidade absorptiva passa por três etapas (ou dimensões) para ser implementada:

- começa pela identificação das oportunidades e novidades que estão disponíveis no mercado;
- passa pela assimilação, que se caracteriza pelo momento da revisão e análises das rotinas à luz do novo conhecimento adquirido na etapa anterior; e

- finaliza com a exploração ou implementação do conhecimento externo, que associado ao conhecimento prévio da empresa, permite trazer benefícios comerciais para a mesma, convertendo-se em vantagem competitiva.

A capacidade absorptiva está intimamente relacionada à desenvoltura da instituição em inovar e transferir conhecimento (CRUZ; CORRÊA, 2018); reconhecer o valor de uma informação externa, nova e disponível para a organização (FILENGA, D.; SANCHEZ, 2020); bem como utilizá-la para obter vantagem competitiva. Ela pode ser resultante da atitude proativa da organização na busca pela liderança do mercado (FLOR; COOPER; OLTRA, 2018), ou ser consequência de uma nova exigência legal (onde se verifica uma postura reativa da empresa).

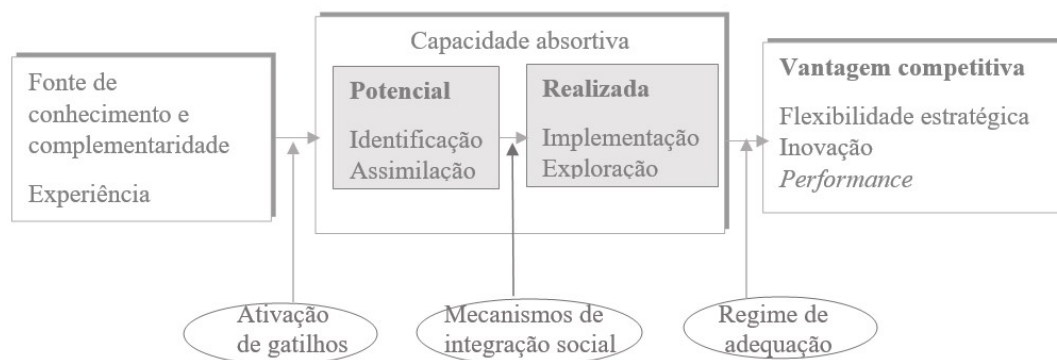
Na primeira década de 2000, o estudo sobre capacidade absorptiva foi aprofundado e desmembrado em quatro etapas por Zahra e George (2002): na **aquisição** ocorre a busca pelo conhecimento, que pode ser gerado internamente, adquirido por meio de consultorias, do financiamento de estudos que visem solucionar um problema ou pela observação de espaços de aprimoramento da dinâmica laborativa ou produtiva dos concorrentes. A **assimilação** ocorre na etapa seguinte, compreendendo e selecionando rotinas e processos que serão revistos e reinterpretados. Em geral, ela confere especial atenção nas áreas que apresentam dificuldades ou acarretam restrições aos processos. Nestes setores, os novos conhecimentos poderão auxiliar no desenvolvimento da empresa que, em seguida, desenvolverá, por meio da **implementação** do conhecimento adquirido na etapa anterior, os processos e aprimorará as rotinas que resultarão em transformações internas.

A última fase é definida como **aplicação ou uso** do conhecimento. Ela, consiste em “apurar, expandir e alavancar as aptidões já existentes, além de produzir novos recursos” (VELOZO; MOROZINI, 2019, p. 58), englobando as alterações implementadas pela empresa e que propiciam a criação de valor, inovação e vantagem competitiva para a mesma (CRUZ; CORRÊA, 2018).

As etapas da capacidade absorptiva são classificadas em: capacidade absorptiva potencial ou realizada (ZAHRA; GEORGE, 2002; LAGARDA; MADRIGAL; FLORES, 2016). Segundo os autores, na capacidade absorptiva potencial o conhecimento já existe, ou está sendo desenvolvido. As etapas de aquisição e assimilação do conhecimento fazem parte desta categoria. Já a capacidade absorptiva realizada, trata da implementação dos novos conhecimentos, abrangendo as etapas de transformação e exploração. Desta forma,

o conhecimento torna-se uma vantagem competitiva para a instituição, conforme demonstrado, na Figura 1.

**Figura 1** – Modelo diagramático da capacidade absorviva



Fonte: Traduzido de Zahra e George (2002).

A presença das duas dimensões – potencial e realizada – impacta positivamente o desempenho econômico das organizações (LAGARDA; MADRIGAL; FLORES, 2016). A capacidade absorviva realizada pode trazer mais lucros para a empresa, pois está diretamente relacionada às ações produtivas.

A capacidade absorviva tem sido estudada sob vários aspectos que incluem desde a validação de uma escala de medição (ENGELMAN *et al.*, 2016) até como estratégia operacional (CRESPI; COSTA; PREUSLER, 2018; TEIXEIRA *et al.*, 2016; VARRICHIO, 2016). As publicações se referem, principalmente, a questões de negócios e ocorrem com mais frequência em periódicos dos Estados Unidos (ROSSETTO *et al.*, 2017).

Alguns fatores impulsionam e outros restringem a capacidade absorviva nas instituições. Para Casto, Nascimento e Carvalho (2018) a transferência do conhecimento é facilitada por pessoas qualificadas e que receberam educação formal; enquanto a inexistência ou a presença reduzida de pessoas qualificadas acarreta baixa capacidade absorviva nas organizações. Esta visão é compartilhada por González-Campo e Ayala (2014), os quais afirmam que o conhecimento prévio amplia a capacidade da criação de novos conhecimentos. Teixeira *et al.* (2016) ao observarem a relação entre capacidade absorviva, pesquisa e desenvolvimento, e mão de obra qualificada, constataram que, nas organizações observadas, existia relação positiva entre capacidade absorviva e funcionários qualificados. Além disso, relataram também que a maior presença de

profissionais com pós-graduação garante à empresa maior capacidade absorptiva em todas as dimensões (aquisição, assimilação, transformação e exploração).

Continuando a associação entre conhecimento do indivíduo e capacidade absorptiva, Cassol *et al.* (2016b) entendem que esta última, conjugada ao capital intelectual, permitem que a empresa crie conhecimentos no campo humano, estrutural e relacional para a organização. Por fim, Duarte, Castro e Borges (2018) afirmam que o nível educacional da população é diretamente proporcional à transferência e absorção do conhecimento que se refere à criação de valor e à inovação.

A capacidade absorptiva da empresa é grandemente impulsionada pela área de pesquisa e desenvolvimento, mas também é severamente freada pela restrição financeira da instituição (COHEN; LEVINTHAL, 1990). Esta escassez de recursos pode inviabilizar investimentos inovadores e a qualificação de funcionários nas empresas de pequeno porte (VELOZO; MOROZINI, 2019). No entanto, parcerias entre universidades e empresas podem ajudar na criação de valor, tanto na capacidade absorptiva potencial quanto na capacidade absorptiva realizada, propiciando a inovação na empresa (ENGELMAN; SCHEIBER, 2018). No Brasil, as empresas de pequeno porte que buscam implementar inovações estão promovendo parcerias com as instituições de ensino para impulsionar a capacidade absorptiva (MARTINS; SINAY, 2020).

Por intermédio da capacidade absorptiva as organizações, independentemente do tamanho, buscam reduzir as incertezas do ambiente externo e se manterem mais eficientes no mercado (FUCHS, ROSSETO; CARVALHO, 2016).

Castro, Nascimento e Carvalho (2018) observaram a transferência de conhecimento em duas organizações. Eles reconheceram a capacidade absorptiva como elemento importante neste processo, e destacaram outros quatro fatores importantes:

- qualidade do relacionamento (incluindo confiança entre as pessoas);
- a proximidade cultural;
- a capacidade para transferir - entendida como a “capacidade que a detentora do conhecimento tem para passar o mesmo para o receptor” (CASTRO; NASCIMENTO; CARVALHO, 2018, p. 19); e
- a motivação.

De forma sintética, o Quadro 1 apresenta as informações obtidas na literatura acerca dos elementos que influenciam a capacidade absorptiva das empresas.

**Quadro 1** – Fatores que influenciam capacidade absorptiva nas organizações

<b>Aspecto observado</b>	<b>Autores</b>
A capacidade absorptiva é severamente freada pela restrição financeira da instituição.	Veloze e Morozini (2019).
A educação formal (anos de escolaridade) dos funcionários influencia positivamente a capacidade absorptiva da empresa.	Casto, Nascimento e Carvalho (2018); González-Campo e Ayala (2014); Teixeira <i>et al.</i> (2016).
A capacidade absorptiva nas organizações é dificultada pela inexistência ou a presença reduzida de pessoas qualificadas.	Casto, Nascimento e Carvalho (2018); González-Campo e Ayala (2014); Teixeira <i>et al.</i> (2016).
A área de pesquisa e desenvolvimento impulsiona fortemente a capacidade absorptiva.	Cohen e Levinthal (1990); Teixeira <i>et al.</i> (2016).
A qualidade do relacionamento (incluindo confiança entre as pessoas) influencia na capacidade absorptiva.	Castro, Nascimento e Carvalho (2018).
A proximidade cultural influencia na capacidade absorptiva.	Castro, Nascimento e Carvalho (2018).
A capacidade para transferir conhecimento influencia positivamente a capacidade absorptiva.	Castro, Nascimento e Carvalho (2018).
A motivação influencia positivamente a capacidade absorptiva.	Castro, Nascimento e Carvalho (2018).

Fonte: elaborado pela autora.

Reconhecendo o fator humano como elemento importante na capacidade absorptiva, e potencialmente implementador de inovações no setor estatal, torna-se necessário observar o indivíduo, suas crenças e conceitos presentes nas suas ações cotidianas, visto que já foi constatado que as características culturais interferem na capacidade absorptiva (CASTRO; NASCIMENTO; CARVALHO, 2018).

É necessário compreender como a capacidade absorptiva é impactada pelas características culturais brasileiras dos funcionários que atuam na administração pública. Estudos anteriores abordaram parcialmente esta questão. Os que versam sobre capacidade absorptiva e administração pública evidenciam a importância da qualificação dos servidores para a capacidade absorptiva estatal (MARCHI *et al.*, 2018).

Também foi verificado que embora a estrutura organizacional governamental nem sempre esteja voltada para a inovação e que existam resistências às mudanças, por parte do corpo técnico, a capacidade absorptiva auxiliou na implementação de melhorias pontuais por iniciativa dos servidores (FERNANDES *et al.*, 2020).

## 2.2 A Administração Pública

A forma com que o Estado busca se organizar varia ao longo do tempo, segundo as exigências da sociedade e as diretrizes de quem está no comando da nação. Se em países desenvolvidos existem concepções inovadoras da administração pública, buscando maior eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos. Nos países em desenvolvimento a questão muitas vezes é agravada pela crise fiscal e pelo modo com que os recursos públicos são utilizados (COSTA, 2008). O mesmo pesquisador afirma que as concepções inovadoras da administração pública visam, dentre outros fatores, ampliar a eficiência, a transparência, a especialização técnica do Estado, enquanto gestor da *res pública*, e enfatiza a necessidade de conhecer “os processos de formação e diferenciação histórica do aparato estatal” (COSTA, 2008, p.831), para entender as transformações do Estado e da administração pública brasileira.

Ressalta-se a importância de compreender o papel do fator humano nas organizações públicas, visto que os valores presentes em cada indivíduo são influenciados “pelo sistema histórico-social em que os sujeitos estão inseridos” (OLIVEIRA *et al.*, 2018a, p.60), bem como pelas crenças e valores individuais podem afetar o processo de inovação estatal (CASTRO; GUIMARÃES, 2019).

### 2.2.1 Modelos de gestão pública implementados no Brasil

A literatura científica destaca três principais modelos de gestão implementados no Brasil – o patrimonialista, o burocrático e o gerencial - conforme o estágio histórico em que se encontrava o país (BRESSER PEREIRA, 1996; KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010). Contudo, Klering, Porsse e Guadagnin, (2010) afirmam que nenhum desses modos de gestão (paradigmas) foi completamente descartado. Eles agregaram as novas práticas e passaram a coexistir na administração pública à medida que novos modelos foram oficialmente implementados.

A gestão baseada no patrimonialismo foi o primeiro modelo de gestão implementado no Brasil, seguindo o modo de administração da coroa portuguesa. Esta forma de organização estatal foi seguida pelo modelo de gestão burocrática, implementado em 1936, que perdurou até 1995, quando foi instalado o modelo gerencial. Este último modelo representou a necessidade de modernização do Estado frente à crise financeira resultante das décadas de 1970 e 1980 e o início do fenômeno da globalização. O Governo passou a afirmar que o papel do Estado não era mais o de proteger a economia,

mas sim de facilitar para que a economia se tornasse competitiva frente aos demais países (BRESSER PEREIRA, 1996).

### 2.2.1.1 – O patrimonialismo

O patrimonialismo é uma forma de administração pública que possui fortes ligações com o sistema de dominação patriarcal. A característica predominante do referido sistema são as relações pessoais marcadas pela piedade.

No caso da autoridade doméstica, antiquíssimas situações naturalmente surgidas são a forte crença na autoridade baseada em piedade; para todos os submetidos da comunidade doméstica, a convivência especificamente íntima, pessoal e duradoura no mesmo lar, com sua comunidade de destino externa e interna; para a mulher submetida à autoridade doméstica, a superioridade normal da energia física e psíquica do homem; para a criança, sua necessidade objetiva de apoio, para o filho adulto, o hábito, a influência persistente da educação e lembranças arraigadas da juventude; para o servo, a falta de proteção fora da esfera de poder de seu amo cuja autoridade os fatos da vida lhes ensinaram submeter-se desde pequeno. (WEBER, 2000 p. 234).

Ressalta-se que a piedade não era aplicável somente para as pessoas com as quais o dominador possuía laços sanguíneos. Evidencia-se, então, a germinação do conceito de propriedade na estrutura patriarcal, pois a proteção social aplicava-se aos “filhos de todas as mulheres submetidas ao poder de um homem” (WEBER, 2000, p. 234), sejam escravas ou esposas.

Esta estrutura perdurou até que foi percebida que o sentimento de piedade tradicional poderia prejudicar os interesses econômicos do homem dominante. Então, iniciou-se uma estrutura de dominação com base no patrimônio de forma que o dominador (antigo patriarca) passou a exercer poderes ilimitados sobre os que lhe estão patrimonialmente submetidos. Os dominados possuem como principal dever o abastecimento material do dominador (WEBER, 2000).

No Brasil, esta forma de administração funcionava para o soberano e os demais servidores que o auxiliavam com “*status* de nobreza real. Caracteriza-se pela indefinição entre o que é público e privado, entre o político e o administrador público (como cargo profissional)” (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010, p. 5-6).

Os pesquisadores relatam muitos problemas existentes no modelo inicial de administração pública, que vão desde a sobreposição de tarefas e atividades, as quais se contradiziam e se confundiam (COSTA, 2008), passando por um modelo voltado para a manutenção do poder tradicional, em que a organização e a gestão eram direcionadas menos por “critérios técnicos racionais e democráticos para a prestação de serviços e mais a sistemas de loteamento político” (MOTTA, 2007, p.88).



Neste contexto, tornou-se necessário aprimorar critérios e controles do Estado patrimonialista o que conduziu a uma administração burocrática.

### **2.2.1.2 – O burocrático**

Embora por vezes observada sob a conotação negativa, pressupondo que existem muitos controles e exigências desnecessárias, uma rigidez extrema no procedimento dos servidores, “pautada na normatização legal e na segurança da papelada” (SOLIGO; ESTRADA, 2019, p.3), ou até mesmo um sinônimo de apropriação do cargo, a burocracia é uma forma de ordenamento racional de aparelhamento do Estado moderno (FAORO, 2001).

Weber (2000) relaciona a burocracia administrativa a um modo de dominação legal, que expõe previamente no estatuto as regras que devem ser obedecidas por todos – caracterizando assim a existência de uma autoridade institucional, pautada pela impessoalidade. Quem ordena não é o superior hierárquico – é o estatuto. Este mesmo estatuto que está incumbido de exigir e impor ao subordinado várias obrigações, também é responsável por delimitar a ação do superior hierárquico, para que não sejam realizados atos além de sua competência objetiva e de uma racionalidade limitada. E quem obedece, subordina-se a uma ordem impessoal e o faz como qualquer outro membro da associação.

Nesse modelo de administração, em contraponto com o patrimonialismo, verifica-se a separação total do patrimônio da empresa e o patrimônio privado, seja em relação aos reis, presidentes ou trabalhadores. Também se faz necessária a separação entre o local das atividades profissionais e o domicílio dos funcionários. Os processos administrativos são documentados, e a qualificação profissional dos servidores é uma exigência para a racionalidade plena da burocracia (WEBER, 2000), pois, desse modo, é possível alcançar “tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina rigor e confiabilidade” (WEBER, 2000, p.145).

Mesmo considerando toda a objetividade buscada, esta forma de gestão recebe críticas, pois segundo Bresser-Pereira (2001, p. 11) “a administração burocrática é lenta, cara, autorreferida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos”. Quando o Estado é pequeno, as questões de eficiência podem não ser tão essenciais. No entanto, como foi o caso do Estado brasileiro, muitas demandas foram requeridas para atenderem às questões sociais e econômicas como saúde, previdência, educação, infraestrutura, dentre outras.

Nessas circunstâncias, o modelo burocrático mostrou-se ultrapassado. Então, na década de 1990, sob a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi implementada no Brasil uma nova forma administrativa, denominada modelo gerencial.

### **2.2.1.3 – O gerencial**

Influenciado pelos sistemas ingleses e norte americano (PAULA, 2005), esta forma de administração pública foi implementada na América Latina após problemas graves de governabilidade e credibilidade nas décadas de 1980 e 1990. No Brasil, a implementação desse modelo ocorreu em 1995 com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. A premissa era que os controles exigidos pela administração burocrática eram tantos que não atendiam às necessidades da sociedade, sendo necessário orientar os processos para eficiência administrativa de modo a beneficiar o cidadão.

Então, buscou-se uma forma administrativa inspirada em boas práticas de administração das empresas privadas, tidas como eficientes, para atender às questões estatais. Os seis itens balizadores utilizados são:

- descentralização política para Estados e Municípios;
- descentralização administrativa;
- organizações com poucos níveis hierárquicos;
- pressuposto da confiança limitada;
- controle por resultados *a posteriori*; e
- administração direcionada para o cidadão (BRESSER-PEREIRA, 2001).

O modelo gerencial de gestão ainda é oficialmente utilizado na Administração Pública brasileira, mas Klering, Porsse e Guadagnin, (2010) afirmam que ele coexiste com os modelos anteriores, que nunca foram totalmente descartados. Neste contexto, independentemente do modelo de administração pública utilizada é preciso considerar as características culturais dos indivíduos.

Embora sem considerar questões relativas à capacidade absorptiva, diversos autores observaram as características culturais brasileiras no serviço público (FREITAS, 1996; AGUIAR, 2000; JUNQUILHO, 2003; JUNQUILHO, 2004; LIMA; FRAGA; OLIVEIRA, 2016; CASTRO; KUBO; FARINA, 2018; MARTINS; FREITAS, 2020) sob diversos enfoques. Nesta tese, o processo de formação de identidade e as características culturais brasileira serão observadas segundo a visão de quatro grandes estudiosos da sociedade brasileira e são tratados detalhadamente a seguir.

### 2.3 Formação da identidade e aspectos culturais

A cultura é um fenômeno coletivo, visto que os indivíduos aprendem as regras sociais e tendem a replicá-la (HOFSTEDE; HOFSTEDE; MINKOV, 2005). A origem desse comportamento são os fatos marcantes que impactam fortemente a nação e determinam, ainda nos dias atuais, o modo de vida da sociedade.

Cada sociedade (e cada ser humano) apenas se utiliza de um número limitado de “coisas” (e de experiências) para construir-se como algo único, maravilhoso, divino e “legal”. (DAMATTA, 1986, p.16).

Os aspectos da formação de um povo, as tradições históricas formam as características e os valores culturais, estando presentes na vida dos indivíduos que compõem a sociedade (NAIDITCH, 2009). Então, para conhecer o povo é necessário observar a ação e a interação do indivíduo na sociedade. O sociólogo alemão Max Weber direcionou especial atenção às características mais relevantes do ser humano, tratou-as separadamente, e pautou suas análises sobre o que ele denominou de “tipo ideal”, que seria um

(...) tipo puro conceitualmente construído pelo agente ou pelos agentes concebidos como típicos. Não se trata, de modo algum, de um sentido objetivamente “correto” ou de um sentido “verdadeiro” obtido por indagação metafísica. (WEBER, 2000, p. 04).

Logo, o “tipo ideal” representa deformação da realidade (GUERREIRO RAMOS, 2006). As características principais serão superdimensionadas para um melhor entendimento das ideias e não “possuem existência real fora do mundo das ideias” (HOLANDA, 2014, p. 51). As características principais do cidadão são analisadas com minúcia e retratadas com intensidade; já as características menos importantes são desprestigiadas e consideradas irrelevantes, como se não existissem.

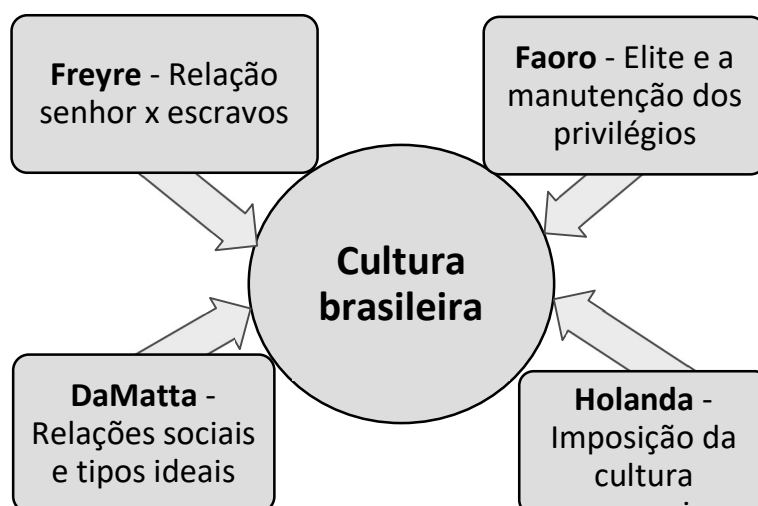
Ao analisar os traços culturais que foram personificados e materializados como sendo dos cidadãos brasileiros, é necessário ater-se ao fato de que, apenas as características principais serão observadas nos indivíduos. Também é possível admitir que, na sociedade, podem existir indivíduos que expressam múltiplos traços culturais, que foram classificadas no tipo ideal, segundo a característica predominante do indivíduo.

Em relação à sociedade brasileira, é consenso entre autores (HOLANDA, 2014; FREYRE, 2006; FAORO, 2001; DAMATTA, 1986; RIBEIRO, 2015) que no processo de formação social, muito embora tenham sido observadas outras culturas no território - como por exemplo as oriundas dos povos franceses e holandeses, que invadiram o país

nos séculos XVI e XVII, e imigrantes de várias nacionalidades em períodos posteriores – foi o colonizador português que mais influenciou a sociedade brasileira.

Antropólogos, historiadores e sociólogos observaram a formação cultural brasileira sob diferentes aspectos. Freyre (2006) relatou a origem cultural sob a dualidade de senhores e escravos; Faoro (2001) observou como a classe dominante se associou ao rei de Portugal para perpetuar *status* e privilégios; em Holanda (2014), a formação social foi analisada a partir das características do colonizador, que não objetivou formar uma nova nação, mas conseguir acumular fortuna rapidamente; e DaMatta (1986) observou a relação social, primordialmente, sobre o enfoque da proteção familiar e do uso das relações pessoais para obter benefícios que não seriam possíveis na impessoalidade. Estes prismas estão retratados, na Figura 2.

**Figura 2** – Formação cultural brasileira sob diferentes aspectos



Fonte: elaborado pela autora.

A seguir, serão expostas as percepções sobre a formação cultural brasileira, segundo os autores Gilberto Freyre, Raymundo Faoro, Sérgio Buarque de Holanda e Roberto DaMatta. Cabe enfatizar que, embora as análises tenham sido feitas sob distintos prismas, elas mostram-se complementares para a compreensão da herança cultural brasileira.

### *2.3.1 Relações entre senhores e escravos*

A formação cultural brasileira foi grandemente influenciada pela base econômica escolhida para ser implementada no país. Após a retirada inicial das árvores nativas, optou-se pelo cultivo da cana de açúcar, uma lavoura que demandou vasta extensão de terra, muita mão de obra, empobreceu o solo, deslocou a criação de gado para o sertão e desfavoreceu outros modelos econômicos de produção como a policultura, ou a indústria do pau-brasil (FREYRE, 2006).

Considerando a extensão territorial brasileira, não era possível que a força de trabalho e a ocupação das terras fossem fornecidas exclusivamente pelo povo lusitano. Para suprir a demanda laboral, o governo português optou por implementar no Brasil, desde o início do processo de colonização, o modelo escravocrata. Para tanto, grande quantidade de mão de obra foi trazida da África. E como consequência dessa predileção, a casa-grande congregava mais poder que a igreja ou o próprio rei no período colonial (FREYRE, 2006). As condições econômicas e sociais brasileiras, naquela época, eram caracterizadas pela “divisão da sociedade em senhores todo-poderosos e em escravos passivos” (FREYRE, 2006, p. 404), fatos que propiciavam abusos dos brancos para com os negros.

Segundo Freyre (2006), o autoritarismo das relações sociais configurou-se também pela dominação sexual, que teve início com os povos nativos, antes mesmo da chegada dos africanos. As indígenas acreditavam que os colonizadores eram deuses e “davam-se ao povo europeu por um pente ou um caco de espelho” (FREYRE, 2006, p. 161).

No entanto, a tirania dos colonizadores “permitiu” e/ou “justificou” que o português passasse a utilizar, primordialmente, a mulher negra para sua satisfação sexual. É necessário considerar que, no início da colonização, não havia mulheres brancas no Brasil, pelo fato de as expedições ultramarinas terem sido compostas, quase que na totalidade, por trabalhadores homens e por escravos, o que acarretou desproporção populacional entre homens e mulheres brancos.

A obra de Gilberto Freyre confere mais importância à dualidade do senhor de engenho e do africano, embora também tenha sido relatada a miscigenação étnica com o índio (ARAGÃO, 2011), pois foi com o negro que a aproximação mais se intensificou, quer nas relações carnais, quer sociais.

No entanto, foi possível observar zonas de confraternização entre senhores e escravos, o que acarretou a diminuição das distâncias sociais (FREYRE, 2006;

ARAGÃO, 2011), e admitiu influências recíprocas entre as duas culturas (ARAGÃO, 2011), resultando em um sistema que permitiu alguma mobilidade social entre as classes (FREYRE, 2006).

### 2.3.2 *Em busca do benefício próprio*

O estamento é uma forma de ordenamento social estratificado em que o segmento superior da sociedade luta pela manutenção de seus privilégios e consegue impor sua vontade sobre os demais membros da sociedade. A segregação entre os indivíduos de estratos distintos é grande e a mobilidade social não é facilitada.

Os estamentos (em alemão) *stande*: são os estratos sociais cuja posição está definida pela lei e pelo costume. (...). As classes altas retêm numerosos privilégios – como a jurisdição privada – e imunidades, como a isenção de tributos. O nascimento decide da categoria e da posição. Os indivíduos ascendem de categoria ocasionalmente, mediante enobrecimento, por exemplo, e a Igreja recruta também seus membros, às vezes, dos estratos inferiores. Mas em conjunto, cada estrato se recruta entre seus próprios membros e a ascensão depende da boa vontade das categorias superiores. (...) constituindo um exemplo notável de influência dos fatores irracionais sobre a estimação social das ocupações e modos de vida. (GINSBERG, 1942, p. 147-149).

Faoro (2001) observa que, no Brasil, esta forma estamental associou-se fortemente ao Estado, permitindo que um pequeno grupo exerça o governo em seu próprio nome, controle e sufoque a maioria, impondo a eles seus padrões de conduta. Neste contexto, não há representatividade social, já que o estamento se estrutura para manter seus privilégios e a maioria da população será segregada e não terá suas reivindicações atendidas.

Com uma administração pública iniciada com bases patrimonialistas, às quais foram adicionados complexos fundamentos políticos, a elite se organiza de forma socialmente estratificada para garantir sua sobrevivência histórica e a perpetuação do poder, encontrando-se alheia aos problemas concretos da maior parte da sociedade (FAORO, 2001).

Ainda segundo o mesmo autor, esta elite evidencia grande capacidade de adaptação às mudanças ao longo dos anos. Mesmo preservando as características essenciais de dominação, adequa-se a outras formas de estruturação do governo. No caso brasileiro, a estrutura de poder passou da monarquia, administrada segundo as bases patrimonialistas, para uma república, com organização burocrática. E, ainda assim, a elite permanece associada ao Estado, replicando o modelo administrativo lusitano (FAORO, 2001)

O estamento, cada vez mais de caráter burocrático, filho legítimo do Estado patrimonial, ampara a atividade que lhe fornece os ingressos, com os quais alimenta sua nobreza e seu ócio de ostentação, auxilia o sócio de suas empresas, estabilizando a economia em favor do direito de dirigi-la de forma direta e íntima. (FAORO, 2001, p.77).

Em Portugal, nem o governo, nem a aristocracia possuíam recursos suficientes para viabilizar a conquista de outros reinos, pois o “Estado era a nobreza a serviço do rei – as aventuras empobreciam a nação” (FAORO, 2001, p. 92). Então, foi necessário vislumbrar um novo modelo que permitisse custear a ampliação dos domínios territoriais almejada pelo rei.

Se nem a corte, nem os nobres direcionavam suas ações para gerar riqueza, pois ambos buscavam viver apropriando-se dos recursos alheios, foi necessário associar-se a uma outra classe, cujas atividades eram bastante lucrativas. Esta classe, laboriosa e rentável, era composta por comerciantes, cujos frutos do trabalho eram vistos como resultado de pecado ou cobiça. Embora não fossem valorizados pelas demais camadas da sociedade, dispunham dos recursos financeiros necessários para as grandes navegações portuguesas (FAORO, 2001).

Ao monopolizar o comércio ultramarino, mesmo que fomentado pelos comerciantes, o rei consegue disseminar o conceito de lucro oriundo das atividades de conquista de novas terras, que pode ser interpretado como uma bênção, um presente de Deus para o povo lusitano.

O Estado, envolvido por uma camada de domínio, um estado-maior de governo, o estamento de feição burocrática, se alimenta de uma classe, a classe comercial que ele despreza e avilta. (...). O comércio enriquece: o estamento consome senhorialmente, pouco preocupado com a sorte da galinha dos ovos de ouro. As duas camadas, não obstante duas discordâncias sociais se entendem num plano subterrâneo, obscuro, incerto: embarcadas na mesma empresa, o fomento das navegações e dos lucros será o fim comum. Separa-os a partilha. A corte, os nobres dissipam, são parasitas; os comerciantes cuidam cheios de cobiça e de pecado, do ganho. Somente o rei, a casa do rei e a gente do rei concilia a mercancia com a grandeza moral: o comércio nas suas mãos, será obra grata a Deus e necessária à pátria. (FAORO, 2001, p. 91).

Logo, a classe dos comerciantes passou a ter participação nas missões de exploração de novas terras (como capitão do navio, por exemplo), bem como conseguiu direito a parte dos lucros das expedições (FAORO, 2001).

Após se lançar às conquistas ultramarinas, buscando encampar outras terras, foi preciso criar no reino um modelo administrativo para gerir o Estado, que já separava os conceitos de propriedade do soberano e propriedade do Estado (FAORO, 2001). Também foi necessário garantir a manutenção dos domínios portugueses, arrecadar impostos e direcionar as riquezas locais para a metrópole.

A burguesia, camada social que detinha os bens e as terras, encontrou nessa necessidade de reordenamento uma oportunidade de se associar ao Estado. Ela possuía membros com qualificação necessária para formar o corpo de funcionários requeridos pelo rei. Junto ao Estado buscou vantagens, cargos e poderes administrativos (FAORO, 2001).

Os funcionários do rei, que se apropriaram do cargo, dirigiam e controlavam a economia, visto que “o cargo confere fidalguia e riqueza. A venalidade acompanha o titular preocupado em se perpetuar no exercício de poder que o acompanha” (FAORO, 2001, p.100) formando um segmento de prestígio na sociedade portuguesa.

A elite dominante formou, então, um governo de minoria, que não visava, necessariamente, o bem-estar geral.

É a própria soberania que se enquista, impenetrável e superior, numa camada restrita, ignorante ao dogma do predomínio da maioria. (...). O contato entre governo e governados, distante, frio, indiferente, só ganha dramaticidade nesse limite extremo, no limiar da conduta que despoja o povo de sua honra e do pão. (FAORO, 2001, p.108).

### 2.3.3 *A sociedade cordial*

Na obra *Raízes do Brasil*, Sérgio Buarque de Holanda (2014) observa a formação da sociedade brasileira sob a influência do comportamento e das crenças do colonizador português, bem como as consequências da imposição da cultura europeia na terra colonizada. O autor entende que esta cultura se refletiu no modelo estrutural da sociedade, no indivíduo, nas formas de convívio e nas instituições brasileiras.

Nos séculos XV e XVI, época das grandes navegações europeias, identificou-se, na sociedade portuguesa, dois perfis de cidadãos como tipos ideais que “combatem e regulam diversamente as atividades dos homens” (HOLANDA, 2014, p.50), são eles: o **aventureiro** e o **trabalhador**.

O **aventureiro** é um tipo ideal cujo objetivo é conseguir o que deseja de modo rápido e sem muito esforço. Ele visa colher frutos, mas não quer plantar árvores e nem esperar que elas cresçam. Suas ações são ousadas e seus projetos são ambiciosos. Por sua natureza é audaz, intempestivo, irresponsável e instável. As recompensas imediatas lhes parecem muito sedutoras (HOLANDA, 2014).

Já o **trabalhador** busca paz, estabilidade e segurança. Ele dedica grande esforço para alcançar seus objetivos, e se propõe a analisar minuciosamente cada um dos obstáculos que terá que enfrentar. O triunfo é consequência natural e longínqua do seu



trabalho. Pelas características, não se comporta como um visionário, uma vez que possui características extremamente conservadoras (HOLANDA, 2014).

Considerando as características intrínsecas a cada um desses tipos, os portugueses que se lançaram nas expedições de colonização, possuíam mais traços referentes ao tipo ideal de **aventureiro**. Eles lançaram-se às terras desconhecidas, não com o objetivo de construir uma nova nação, ou um lugar para habitar de modo permanente, mas para obter fortuna rápida proveniente mais de ousadia do que de esforço e, depois, retornar para o seu país de origem (HOLANDA, 2014).

Neste contexto, não havia necessidade de cuidado com a terra. Plantava-se a cana, pois era um produto que garantiria lucro no mercado europeu, não importando se os métodos aplicados de monocultura ou de queimadas deixariam a terra destruída. (HOLANDA, 2014).

Após a análise das questões da colonização brasileira, Holanda (2014) amplia sua reflexão e analisa o processo de colonização na América Latina. O autor também relata dois perfis distintos: o **semeador** (mais característicos do povo português), que prefere exercer seu ofício com certo desleixo e liberdade. Não há necessidade, nem ambição de arquitetar o futuro ou o curso dos acontecimentos, sendo possível respeitar e aguardar as ordens da natureza. Em contraponto, existe a “fúria centralizadora, codificadora, uniformizadora de Castela, que tem sua expressão mais nítida no gosto dos regulamentos meticulosos” (Holanda, 2014, p. 139), que se observa no tipo do **ladrihador** (tipo ideal do cidadão espanhol), com características centralizadoras, tudo se propõem a planejar, regular, elaborar regras minuciosas, quase sendo possível observar a mecanização das funções laborativas.

Por fim, Holanda (2014) relata o brasileiro como **homem cordial**, que embora tido pelos cidadãos de outras nacionalidades como de trato afável, hospitaleiro e generoso, não denota, necessariamente, civilidade ou cordialidade. Trata-se de uma “mímica deliberada de manifestações que são espontâneas no ‘homem cordial’. (...) equivale a um disfarce que permitirá cada qual preservar inatas sua sensibilidade e suas emoções” (HOLANDA, 2014, p. 177), sendo um comportamento, frequentemente, observado no convívio social brasileiro.

#### *2.3.4 As relações sociais no Brasil*

Ao analisar a formação cultural da sociedade brasileira, Roberto DaMatta (1986) trata especificamente de duas características relevantes do tipo ideal de brasileiro: a

**malandragem** e o **jeitinho**. Essas definições são precedidas por um enfoque das relações humanas, das suas origens e da maneira como elas são constituídas e vivenciadas pelos cidadãos.

Para o autor existe uma relação antagônica entre as questões da **casa** e as da **rua**. Na primeira, estão presentes a tranquilidade; os laços de afinidade (pois em casa estão também os amigos) e consanguinidade; o sentido de coletividade e proteção dos mais frágeis; conceitos morais e valores uniformes. Na **casa** cada pessoa possui um lugar específico na relação familiar e é insubstituível (DAMATTA, 1986).

Na **rua** as questões são muito diferentes. A rua é o lugar do movimento; de luta; de competição; onde as pessoas possuem valores que não, necessariamente, são compartilhados pelos demais. É o lugar onde a pessoa deixa de ter uma característica individual e passa a ser apenas mais um cidadão; por onde se consegue chegar a outros destinos, contudo, não é um espaço seguro. Na **rua** predomina a desconfiança. É lá que está o trabalho, que é visto como castigo - talvez seja pelo fato das relações entre trabalhadores e o patronato remeterem ao sistema escravocrata, em que o ser explorado era tido como um objeto e não como uma pessoa, ou talvez pela compreensão de que a rua não é um lugar onde se possa enriquecer honestamente (DAMATTA, 1986).

DaMatta (1986) não esqueceu de mencionar que, no Brasil, perpetua-se a discriminação. Ela pode ser observada na diferença do tratamento da mulher “de casa” e “de rua”, ou no racismo velado que é praticado por um povo miscigenado. Como povo festeiro e dual, encontram-se presentes na sociedade brasileira, festas de entorpecimento do povo – como por exemplo o carnaval, em que durante alguns dias é permitido à pessoa mudar de posição social e ser até “rei”; e as festas da ordem, em que os rituais, gestos e símbolos reforçam a hierarquização, bem como a segregação na sociedade – como por exemplo os desfiles cívicos por ocasião da independência, quando o chefe de Estado passa em revista às tropas.

Sobre o tipo ideal do **jeitinho**, o referido autor esclarece que o brasileiro aprende em casa que sempre é possível satisfazer a própria vontade, ainda que isso seja conflitante com as normas ou com os anseios da comunidade. No Brasil, diferentemente de outros países, a lei pode ser elaborada para explorar ou submeter o cidadão. Assim, também existe a compreensão de que as regras podem ser burladas através do seu sistema de relações pessoais, visando um desfecho não permitido pela norma (DAMATTA, 1986).

Embora seja bastante disseminada a ideia de que o **jeitinho** é utilizado na relação entre cidadão e Estado, ele também é observado entre cidadãos e empresas privadas, quer

seja viabilizando a troca de um produto fora do prazo estipulado, na obtenção de uma vaga de emprego, dentre tantas outras formas.

No Brasil é observada a existência do tipo ideal da **malandragem**, em que o cidadão com essa característica “seria um profissional do ‘jeitinho’ e da arte de sobreviver nas situações mais difíceis” (DAMATTA, 1986, p. 104). O malandro tem por objetivo ludibriar alguém e tirar vantagem da situação, enganando pessoas a partir de uma história fictícia. Ele também é retratado como um ser boêmio, que se deleita da sedução e da sensualidade, buscando os prazeres da vida (DAMATTA, 1986).

Após esta contextualização dos enfoques dos trabalhos, serão apresentadas a seguir as principais características culturais debatidas por esses autores.

## **2.4 Características culturais brasileiras**

As características culturais brasileiras, por estarem presentes no cotidiano de forma tão arraigada, são muito naturalizadas ou até mesmo despercebidas pela sociedade, de modo que se torna necessário pormenorizar estes conceitos para melhor compreender o cidadão.

No entanto, existem traços compartilhados por algumas características que impossibilita delinear com exatidão os seus limites, ou individualizá-las. Na análise a seguir, embora os conceitos possam ser compreendidos individualmente, por estarem muito inter-relacionados, foram tratados de forma conjunta.

### ***2.4.1 Hierarquização/Autoritarismo***

Os conceitos de hierarquia e autoritarismo foram trazidos pelos colonizadores portugueses. Eles evidenciam uma sociedade heterogênea que categorizava as pessoas segundo as suas riquezas materiais, influências e inter-relacionamento.

O fato contundente de nossa história é que somos um país feito por portugueses brancos e aristocráticos, uma sociedade hierarquizada e que foi formada dentro de um quadro rígido de valores discriminatórios. (DAMATTA, 1986, p.28).

Essa diferenciação permite fornecer tratamentos distintos, segundo a posição econômica ou social que indivíduos ocupam. Os menos favorecidos muitas vezes são tratados com desprezo, à margem da sociedade.

A hierarquização das relações sociais pode ser verificada entre o Estado e seus indivíduos pela “diferença de critérios de um policial ou de um juiz quando se vê diante

de ofensas ou danos feitos a um membro da classe senhorial ou popular” (RIBEIRO, 2015, p. 163). A resposta a uma ofensa de um membro da classe senhorial, provavelmente, será submetida ao processo legal, no entanto a mesma atitude provinda de um membro de classe popular, está mais vulnerável ao abuso da autoridade, ou até mesmo à violência física.

Embora não haja um regulamento escrito está fortemente disseminado no Brasil o conceito de hierarquia social. Não é a lei, mas é o costume que permite que os “superiores” tratem os “inferiores” de forma semelhante às que os senhores de engenho tratavam seus escravos, ou que a mesma pessoa possua comportamentos distintos frente aos membros da sociedade, pois

(...) a classe dominante bifurcou sua conduta em dois estilos contrapostos. Um presidido pela mais viva cordialidade nas relações com seus pares; outro, remarcado pelo descaso no trato com os que lhe são socialmente inferiores. (RIBEIRO, 2015, p. 164).

Essas práticas expõem a dualidade entre dominantes e dominados muito presente na sociedade brasileira – a contraposição de quem manda *versus* quem tem que obedecer; de quem é reconhecido e prestigiado *versus* de quem é desvalorizado, que muitas vezes é replicada sob o argumento da necessidade de disciplina. Através dessa prática social, perpetua-se a estrutura em que os dominados “sabem” que são inferiores, devem se manter no seu lugar e jamais devem incomodar os superiores (FAORO, 2001; FREYRE, 2006).

No Brasil, a hierarquização esteve presente nas relações de trabalho desde o período colonial. A discriminação aplicada a alguns ofícios de trabalhos manuais, embora não possuísse amparo legal, era um costume direcionado sobretudo, aos ofícios considerados de baixa reputação social (HOLANDA, 2014; FREYRE, 2006). Havia o entendimento que os nobres não deveriam aceitar alguns ofícios, pois, caso o fizessem, suas atitudes seriam reprovadas por trazer desprestígio a seus pares.

Nos princípios do século XIX Martim Francisco conheceu no interior da capitania de São Paulo homens de procedência nobre exercendo ofícios mecânicos como se fossem plebeus. Prejudicados, portanto em sua qualidade de nobres, pois as leis do reino derogavam em tais casos os foros de nobreza. (FREYRE, 2006, p. 295).

Essas características (de hierarquização e de autoritarismo) estão bastante associadas ao patriarcalismo e se encontram presentes nas residências brasileiras, onde “o pátrio poder é virtualmente ilimitado” (HOLANDA, 2014, p. 96), sendo permitido a uma pessoa impor sua vontade sobre as outras.

### **2.4.2 Patriarcalismo**

Embora esta característica cultural já fosse observada na Europa, encontrou condições ideais para ser implementada no Brasil, por ocasião da chegada do colonizador, que tomou posse das terras quase que sozinho, e concentrou na casa-grande várias das funções socioeconômicas e políticas da época. Elas compreendiam a escolha da monocultura no processo produtivo, a utilização de mão de obra escrava, o compadrinamento político e a guarda do seu próprio dinheiro. (FREYRE, 2006). O acúmulo de todas essas funções propiciou a consolidação do patriarcalismo no Brasil.

Esta estrutura social regida e dominada pelo homem na figura do chefe de família – o pai – que produz e dita, através de um discurso conservador, os valores sociais como a moralidade, a honra e os costumes que são defendidos pelos mais velhos e por outros homens (DAMATTA, 1986; HOLANDA, 2014).

A replicação do conceito de patriarcalismo ocorre primariamente no ambiente doméstico. Ele é disseminado entre os membros da família e muitas vezes compartilhado com as demais pessoas que frequentam aquele lar. No passado, os padrões sociais existentes nas residências eram compartilhados com os escravos; no presente, com os amigos ou trabalhadores domésticos. Nesse contexto, a reunião das pessoas em sociedade ocorre por sentimentos e deveres que vão além dos vínculos consanguíneos. Ela é aplicável também a colaterais, afins e agregados de toda sorte (HOLANDA, 2014).

O grupo familiar se permite “desprezar qualquer princípio superior que procure perturbá-lo ou oprimi-lo” (HOLANDA, 2014, p. 96) e perpetuar a obediência a uma figura masculina dominante, visto que “não há possibilidade de que a autoridade paterna seja questionada por intermédio da justiça” (AGUIAR, 2000, p. 314).

O patriarcalismo também definiu o papel da mulher na sociedade brasileira. Desde a época da colonização “à menina, a esta negou-se tudo que de leve parecesse independência. Até levantar a voz na presença dos mais velhos” (FREYRE, 2006, p.510), sendo a mulher criada para ser dependente e subserviente.

Esperava-se que os homens exercessem um ofício e proovessem financeiramente suas famílias. Já a função da mulher era direcionada aos cuidados da família, dos filhos, do marido e da casa (COSTA, 2018). No modelo de sociedade patriarcal, o acesso da mulher ao dinheiro ocorre através do marido, ou do pai, que concede ou nega, segundo sua própria vontade ou conveniência sem que seus atos sejam questionados.

Desta realidade, instalou-se no Brasil um notável desequilíbrio de poder na dimensão de gênero, acarretando grande dependência das mulheres em relação aos

homens, cujo desdobramento desta disparidade é observado inclusive na violência doméstica (AGUIAR, 2000).

### **2.4.3 Jeitinho**

DaMatta (1986) denomina **jeitinho** o comportamento do cidadão em relação aos órgãos públicos. Após ter sua solicitação negada, submetendo-se ao procedimento impessoal da norma, o brasileiro busca algum elo entre ele e o agente público para ter sua questão reconsiderada. Este elo pode ser facilitado pela sua rede de pessoas conhecidas, parentes, dentre outros.

O jeitinho brasileiro, também chamado por outros autores como formalismo, pode ser definido como

O grau de discrepância entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o poder efetivo, entre a impressão que nos é dada pela constituição, pelas leis e regulamentos, organogramas e estatísticas, e os fatos práticos e reais do governo e da sociedade (RIGGS, 1964, p. 123).

Segundo Motta e Alcadipani (1999), na sociedade atual isso ocorre quando o servidor entende a lei ou a norma como muito rigorosa, por demais impositiva ou até mesmo inadequada.

Importante constatar que esta prática não está, necessariamente, associada a interesses financeiros ilícitos, mas uma possibilidade de direcionar a questão de modo conveniente para quem o pratica.

A empatia do servidor pode ser determinante para a ocorrência da “prática alternativa”, mesmo que não se verifique qualquer elo de consanguinidade ou afinidade entre o funcionário público e o cidadão.

Chega uma mãe chorando com processo de guarda que tem prioridade diante de outros processos, mas tem 20 processos de guarda que tem prioridade. A mãe daquele foi lá chorando... E você vai despachar. Você está desmerecendo os outros? Se você pensar de uma forma contábil, tá. Mas, não, você está querendo ajudar alguém que foi lá te pedir socorro, uma mãe que foi lá chorando. É um pai que quer enterrar o filho que não tem certidão de nascimento... E o que você faz? Você termina passando mesmo na frente. É a realidade, seria hipócrita se falasse... Todo mundo sabe disso que o processo que está lá embaixo vem para cima. Não é para ganhar. Eu sou uma pessoa honesta. Não recebo um real. [E32] (LIMA; FRAGA; OLIVEIRA, 2016).

### **2.4.4 Malandragem**

A **malandragem** é definida por DaMatta (1986) como sendo o tipo ideal enganador, que conta uma mentira para conseguir benefícios próprios. Ele também disponibiliza seus serviços como despachante para que as pessoas abastadas (classes

média e alta) não tenham que se submeter ao processo comum de entrega de documentos, aguardar na fila ou outros acessórios ao trâmite operacional da administração pública.

Mas o mesmo autor alerta que a ação do malandro está situada

(...) entre a lei e a plena desonestidade, mas também, e sobretudo, é uma possibilidade de proceder socialmente, um modo tipicamente brasileiro de cumprir ordens absurdas, uma forma ou estilo de conciliar ordens impossíveis de serem cumpridas com situações específicas, e – também – um modo ambíguo de burlar as leis e as normas sociais mais gerais. (DAMATTA, 1986, p. 105).

Contudo, também há quem veja a evolução da malandragem. Em altos estratos sociais, longe da pobreza e da boemia carioca, através das relações de poder e influências pessoais ou sociais, os novos malandros buscam os prazeres da vida longe do trabalho e do esforço.

Eu fui fazer um samba em homenagem  
À nata da malandragem  
Que conheço de outros carnavais  
Eu fui à Lapa e perdi a viagem  
Que aquela tal malandragem  
Não existe mais

Agora já não é normal  
O que dá de malandro regular, profissional  
Malandro com aparato de malandro oficial  
Malandro candidato a malandro federal  
Malandro com retrato na coluna social  
Malandro com contrato, com gravata e capital  
Que nunca se dá mal. (HOLANDA, 1979)

#### **2.4.5 Personalismo**

O personalismo é uma característica cultural brasileira orientada e direcionada mais por vínculos pessoais do que por normas ou regras emanadas pelas autoridades competentes. A origem desse comportamento está no

(...) predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. (HOLANDA, 2014, p.175-176).

Como na família cada pessoa é um ser insubstituível, e por existir um lugar singular para cada um de seus membros (DAMATTA, 1986), as relações interpessoais consideram, individualmente, cada ser envolvido, prevalecendo “necessariamente as preferências fundadas em laços afetivos” (HOLANDA, 2014, p. 96).

As lealdades das relações pessoais constituem fortes círculos de proteção social. DaMatta (1986) esclarece que, no personalismo, uma vez consolidados laços estreitos e bem definidos, a pessoa não será desamparada ao longo da existência coletiva. Já Holanda

(2014) amplia esse conceito. Ele entende que as relações pessoais nem precisam ser muito fortes. Os vínculos existentes, ainda que precários, são quase sempre os mais decisivos nas questões sociais.

Esta característica cultural já existia em Portugal, pois a igreja católica concentrava muito poder, e a relação personalística com seus membros - sobretudo os de maior hierarquia – frequentemente significavam proteção (FREYRE, 2006).

Na época do Brasil colonial observou-se que a figura do senhor de engenho poderia ser mais importante que a do próprio Estado, o que caracteriza uma forte relação personalística entre o particular e o Estado.

As condições de colonização criadas pelo sistema político das capitânicas hereditárias e mantidas pelo econômico, das sesmarias e da grande lavoura - condições francamente feudais – o que acentuaram de superior aos governos e à justiça del-Rei foi o abuso do coito ou homizio pelos grandes proprietários de engenhos; e não pelas catedrais e pelos mosteiros. Criminoso ou escravo fugido que se apadrinhasse com o senhor de engenho livrava-se na cerca das iras da justiça ou da polícia. Mesmo que passasse preso diante da casa-grande bastava gritar: - “Valha-me, seu Coronel Fulano”. E agarrar-se à porteira ou a um dos moirões da cerca. Da mesma maneira que outrora, em Portugal, refugiando-se o criminoso à sombra das igrejas, escapava ao rigor da justiça del-Rei. (FREYRE, 2006, p. 270-271).

Como, no Brasil, as pessoas confundem relações unicamente laborativas com laços de afeto, simpatia e amizade não é incomum que ao deparar-se com uma norma geral, as pessoas utilizem seus sistemas de relações pessoais para conseguirem a resolução da sua questão (DAMATTA, 1986).

Os membros da sociedade, diante das desigualdades presenciadas diariamente, não entendem os regulamentos gerais como justos, apropriados ou democráticos. Eles entendem que as normas são feitas para submeter e explorar alguns, bem como para beneficiar outros e que uma

(...) norma universal, não pode pactuar com o privilégio ou com a lei privada, aquela norma que se aplica diferencialmente se o crime ou a falta foi cometida por pessoas diferencialmente situadas na escala social. Isso que ocorre diariamente no Brasil (DAMATTA, 1986, p. 99-100).

#### ***2.4.6 Ócio/Repulsa pelo trabalho manual***

Essas características são heranças portuguesas, pois este povo “desde fins do século XVI (...) vive parasitariamente de um passado cujo esplendor exagera” (FREYRE, 2006, p. 267). Logo, o trabalho, sobretudo o manual, não foi valorizado pelos colonizadores.



No Brasil, a repulsa pelo trabalho e a busca pelo ócio se desdobram em dois caminhos:

- pessoas que não se permitem trabalhar de modo algum; e
- pessoas que desprezam a atividade braçal, mas valorizam o trabalho mental, uma vez que este representa *status*.

As pessoas avessas ao trabalho entendem que o consumo improdutivo é sinônimo de prestígio e poder sobre as massas populacionais (FAORO, 2001), *status* de possuir capital suficiente que as permite “viver a lei da nobreza ociosa e improdutivo” (FAORO, 2001, p. 226),

A ociosidade era vista como uma opção digna e aceita pela sociedade, pois o homem não deveria ser extremamente rigoroso na execução de uma obra material, visto que, somente a Deus caberia a perfeição. (HOLANDA, 2014).

Outras pessoas percebem de modo distinto a relação com o trabalho. Por associarem o trabalho manual como tarefa de escravos, entendem que pessoas decentes não podem/devem trabalhar com as mãos (DAMATTA, 1986). Logo, estão dispostos a executar, exclusivamente, as atividades tidas como nobres, que eram/são valorizadas pela sociedade.

Então, é possível compreender que o ócio era almejado até mesmo pelas classes menos favorecidas. Já o trabalho intelectual, por ser relacionado às atividades dos senhores de engenho, é entendido pela sociedade como prestigioso.

O trabalho mental, que não suja as mãos e não fatiga o corpo pode construir com efeito, ocupação em todos os sentidos digna de antigos senhores de escravos e dos seus herdeiros (...). Numa sociedade como a nossa, em que certas virtudes senhoriais ainda merecem largo crédito, as qualidades do espírito substituem, não raro, os títulos honoríficos, e em alguns dos seus distintivos materiais, como o anel de grau e a carta de bacharel, podem equivaler a autênticos brasões de nobreza. (HOLANDA, 2014, p.97-98).

Assim, a classe dominante buscou supervalorizar as atividades intelectuais, tratando-as como únicas e inatas aos membros da elite.

A grande importância dos grupos rurais dominantes, encastelados na autarquia econômica e na autarquia familiar, manifesta-se no plano mental pela supervalorização do “talento”, das atividades intelectuais (HOLANDA, 2014, p.17).

Contudo, tão grave quanto a crença de que o trabalho manual deve ser rechaçado são as consequências geradas por ele. Elas tanto podem ser expressas por questões dúbias, nas relações de trabalhos domésticos, caracterizada por

(...) pessoas que, vivendo nas casas dos seus patrões, realizam aquilo que, em casa, está banido por definição: o trabalho. Nessa situação, elas repetem a mesma

situação dos escravos de antigamente, permitindo confundir relações morais de intimidade e simpatia com relação puramente econômica, quase sempre criando um conjunto de dramas. (DAMATTA, 1986, p. 33).

Como também pela baixa coesão social ocasionada pela falta do engajamento do trabalhador com sua comunidade, pois não se construiu o sentimento de pertencimento entre os membros da localidade. De fato

(...) o esforço humilde, anônimo e desinteressado é agente poderoso da solidariedade dos interesses e, como tal, estimula a organização racional dos homens e sustenta coesão entre eles. Onde prevaleça uma forma qualquer de moral do trabalho dificilmente faltará a ordem e a tranquilidade entre os cidadãos porque são necessárias, uma e outra à harmonia dos interesses. (HOLANDA, 2014, p. 45).

#### **2.4.7 Sadismo/Tirania**

É uma variedade ou um tipo de autoritarismo que evidencia a expressão cruel da maldade humana, onde existe prazer pela dor alheia. Está presente nas residências brasileiras, onde “poucos freios existem para sua tirania” (HOLANDA, 2014, p. 96). O sadismo/tirania pode ser observado na administração pública (NOGUEIRA *et al.*, 2020) e em outros ramos da sociedade, visto que é permitido à classe dominante praticar todo tipo de violência, excessos ou crueldades contra os menos favorecidos. Esta herança cultural brasileira, praticada pelos senhores de engenho, era replicada por outros indivíduos, considerando a idade e a posição social do mandatário.

Transforma-se o sadismo do menino e do adolescente no gosto de mandar dar surra, de mandar arrancar dente de negro ladrão de cana, de mandar brigar na sua presença capoeiras, galos e canários - tantas vezes manifestado pelo senhor de engenho quanto homem feito. (FREYRE, 2006, p.113-114).

Mas a violência não era praticada apenas por homens, no Brasil colonial.

Sinhá-moça que mandavam arrancar os olhos de mucamas bonitas e trazê-los à presença do marido à hora da sobremesa, dentro da compoteira de doce e boiando em sangue ainda fresco. Baronesas já de idade que por ciúme ou despeito mandavam vender mulatinhas de quinze anos a velhos libertinos. Outras que espatifavam a salto de botina dentaduras de escravas; ou mandavam-lhes cortar os peitos, arrancar unhas, queimar a cara ou as orelhas. Toda uma série de judiaria. (FREYRE, 2006, p. 421).

Na sociedade brasileira, o sadismo, também encontra-se presente no contexto sexual. As “formas sadistas de amor que tanto se acentuaram entre nós” (FREYRE, 2006, p. 404) são oriundas da heterogeneidade social e estão associadas ao desequilíbrio de forças e de gênero.

O sadismo perpetua-se, na história do Brasil, pela tradição conservadora, que, alegando a defesa da ordem, aproveita-se das disparidades sociais, viabilizando a

manutenção dessa característica cultural (FREYRE, 2006) estimulada pela crença e/ou pelo fato de que não haverá punição para os atos realizados pelos dominadores.

#### **2.4.8 Sensualismo**

O sensualismo é um traço marcante da sociedade brasileira que pode ser explicado por diversas vertentes, muitas vezes associadas à atividade sexual dos colonizadores em expedições compostas, principalmente, por homens.

Após o estabelecimento do colonizador e a decisão da utilização da mão de obra escravocrata, não foi possível constituir no Brasil, uma aristocracia nos mesmos moldes da europeia, uma vez que faltavam mulheres brancas e capital. Logo, o corrompimento sexual dos brasileiros foi realizado pela escrava, quer negra, quer índia (FREYRE, 2006), embora seja mais difundido que ocorreu com a mulher negra.

Nada nos autoriza a concluir ter sido o negro quem trouxe para o Brasil a pegajenta luxúria em que nos sentimos todos prender, mal atingida adolescência. A precoce voluptuosidade, a fome de mulher que aos treze ou quatorze anos faz de todo brasileiro um dom-Juan não vem do contágio ou do sangue da “raça inferior”, mas do sistema econômico e social da nossa formação. (FREYRE, 2006, p. 403).

O colonizador português que “sempre pendeu para o contato voluptuoso com mulher exótica” (FREYRE, 2006, p. 265) utiliza-se da mulher negra para sua satisfação sexual, pois, nos africanos, foi possível observar tanto sensualidade brejeira daquele povo como “uma suavidade dengosa e açucarada” (HOLANDA, 2014, p.71).

De modo distinto, DaMatta (1986) debate o sensualismo da mulher brasileira observando a dualidade aplicada à figura feminina segundo o contexto social. A mulher “da rua” possui sedução, sexualidade bem marcada e encantos. Elas são vistas como “comidas fáceis e potencialmente indigestas, mas deliciosas na sua ingestão escondida e apaixonada” (DAMATTA, 1986, p. 60). Em contraponto, a mulher “de casa” representa a tranquilidade e estabilidade, mas não a sensualidade.

#### **2.4.9 Racismo velado**

O modo de colonização brasileiro foi menos segregado se comparado a outros países dominados pelos europeus. A escassez de mulheres brancas resultou em uma grande miscigenação e diminuiu, em parte, as distâncias sociais.

A escassez de mulheres brancas criou zonas de confraternização entre vencedores e vencidos, entre senhores e escravos. Sem deixarem de ser relações – a dos brancos com as mulheres de cor – de “superiores” com “inferiores” (...). A miscigenação que largamente se praticou aqui corrigiu a distância social que de

outro modo se teria conservado enorme entre a casa-grande e a mata tropical; entre a casa-grande e a senzala (FREYRE, 2006, p.33).

Embora de modo velado, o racismo é replicação das mesmas atitudes de desprezo que os senhores de escravos possuíam em relação aos negros e não se relaciona somente a raça, mas também a origem da pessoa. Os descendentes dos fazendeiros conseguiram ampliar o conceito: “o negro livre, o mulato e o branco pobre são também o que há de mais reles, pela preguiça, pela ignorância, pela criminalidade inatas e inelutáveis” (RIBEIRO, 2015, p. 167).

Esta característica cultural, variável e invisível, é muito mais difícil de combater se comparada ao preconceito bastante contextualizado e dual de negros *versus* brancos, que pode ser observado em outras sociedades. Contudo, em uma “sociedade onde não há igualdade entre as pessoas o preconceito velado é forma muito mais eficiente de discriminar pessoas de cor, desde que elas fiquem no seu lugar e ‘saibam’ qual é ele.” (DAMATTA, 1986, p. 46).

Mas como a discriminação não é enfática, verifica-se que a mobilização social contra este tipo de preconceito é minimizada e o comportamento é perpetuado.

O aspecto mais perverso do racismo assimilacionista é que ele dá de si uma imagem de maior sociabilidade, quando, de fato, desarma o negro para lutar contra a pobreza que lhe é imposta, e dissimula as condições de terrível violência a que é submetido (RIBEIRO, 2015, p.170).

Embora considerando positiva a plasticidade social trazida pelos portugueses (HOLANDA, 2014), que permite ascensão social, independentemente da raça, é necessário ater-se às questões dela decorrentes em uma sociedade veladamente racista. A evolução do negro passa a ser tratada, unicamente, como meritocrática e se dissemina a crença de que o negro sozinho pode, e é o responsável pela sua posição social atual. Políticas públicas direcionadas a este grupo podem ser alvo de críticas proferidas por classes mais favorecidas.

#### **2.4.10 Massas atônitas**

A pouca ou nenhuma habilidade dos brasileiros em se organizar coletivamente na defesa dos seus interesses, possui grandes consequências sociais. Os direitos conquistados pela coletividade são mínimos, por vezes tido como privilégios que podem ser retirados dos cidadãos. Os “grupos desarticulados de indivíduos – ‘massa’ humana –que povoam as nossas cidades e que remetem sempre à exploração e a uma concepção de cidadania e de trabalho que é nitidamente negativa” (DAMATTA, 1986, p. 29).

Enquanto não organizada, a população é vista e tratada apenas como “massa”, que povoa cidades, que está sempre em situação de exploração (DAMATTA, 1986) e que não são valorizados, enquanto cidadãos. Com essa passividade os grandes acontecimentos brasileiros não ocorreram com a participação das massas. O povo muitas vezes foi displicente com seu próprio destino e os movimentos reformadores foram definidos pela elite intelectual. (HOLANDA, 2014) e econômica (FAORO, 2001).

Um dos possíveis motivos dessa inoperância ou falta de ação pode ser a estrutura social que sempre vigorou no Brasil, pois a “soberania popular funciona às avessas, numa obscura e impenetrável maquinação de bastidores, sem o efetivo concurso da maioria, reduzida a espectador que cala ou aplaude” (FAORO, 2001, p. 111).

Outros autores compartilham essa percepção ao relatar que “a democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido” (HOLANDA, 2014, p.192), visto que a população nunca pôde participar e que as “conquistas liberais que fizemos durante o decurso de nossa evolução política vieram quase sempre de surpresa; a grande massa do povo recebeu-as com displicência ou hostilidade” (HOLANDA, 2014, p.192).

#### ***2.4.11 Compilação das características culturais***

Após a identificação de dez características culturais brasileiras - considerando que algumas, por abarcarem conceitos tão relacionados, foram tratadas de forma conjunta, foi possível construir o Quadro 2. Ele sintetiza as principais características culturais brasileiras identificadas por Holanda (2014), Freyre (2006), Faoro (2001) e DaMatta (1986) que foram selecionadas nessa pesquisa, a fim de verificar como as heranças culturais interferem na capacidade absorptiva do serviço público.

**Quadro 2** – Características culturais brasileiras consideradas nesta pesquisa

<b>Característica</b>	<b>Autor(es)</b>
1. Hierarquização/Autoritarismo	Freyre, 2006; Faoro, 2001; Holanda, 2014; DaMatta, 1986.
2. Patriarcalismo	Freyre, 2006; Faoro, 2001; Holanda, 2014; DaMatta, 1986.
3. Jeitinho	DaMatta, 1986.
4. Malandragem	DaMatta, 1986.
5. Personalismo	Holanda, 2014; Freyre, 2006, DaMatta, 1986.

6. Ócio/Repulsa pelo trabalho manual	Freyre, 2006; Faoro, 2001; Holanda, 2014; DaMatta, 1986.
7. Sadismo/Tirania	Freyre, 2006; Holanda, 2014.
8. Sensualismo	Freyre, 2006; Holanda, 2014; DaMatta, 1986.
9. Racismo velado	Freyre, 2006, Holanda, 2014, DaMatta, 1986.
10. Massas atônitas	Holanda, 2014; DaMatta, 1986; Faoro, 2001.

Fonte: Elaborado pela autora.

Com base na literatura é possível supor que as características culturais brasileiras se relacionem com a capacidade absorviva, na Administração Pública, de três modos:

- impulsionando o processo; ou
- inibindo o processo; ou
- não exercendo influência/interferência.

Então, para que a percepção e a vivência profissional dos gestores públicos sejam melhores compreendidas, esta tese optou pela utilização de uma metodologia qualitativa que será apresentada no próximo capítulo.

## **CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA**

Considerando o objetivo proposto, foi realizada uma pesquisa exploratória, de natureza qualitativa com gestores públicos que exercem suas atividades profissionais em alguma cidade brasileira.

### **3.1 Justificativa da escolha do método**

A presente tese foi desenvolvida utilizando a análise de conteúdo. Esta técnica foi sistematizada por Bardin (2016), permitindo que as inferências realizadas durante a pesquisa sejam validadas dentro dos contextos em que foram utilizadas (KRIPPENDORFF, 2018).

A confiabilidade está presente nesse processo, pois a análise de conteúdo pode ser reconfirmada por diferentes pesquisadores ao aplicar o mesmo procedimento nos mesmos dados. Desse modo, a validade da pesquisa científica está amparada em um exame cuidadoso dos dados que permite identificar as evidências disponíveis (KRIPPENDORFF, 2018).

Utilizada em diversos propósitos de pesquisa, a análise de conteúdo permite a obtenção de uma fundamentação teórica, da observação de dados para construção de uma teoria, buscando atingir uma compreensão além da leitura usual (MORAES, 1999), buscando não só compreender o sentido da comunicação, como também direcionar o olhar para outra significação (BARDIN, 2016) e identificar os fenômenos existentes, a fim de estabelecer padrões na pesquisa (KRIPPENDORFF, 2018). A escolha desse método em pesquisas qualitativas

(...) pode ser explicada pela necessidade de ultrapassar as incertezas consequentes das hipóteses e pressupostos, pela necessidade de enriquecimento da leitura por meio da compreensão das significações e pela necessidade de desvelar as relações que se estabelecem além das falas propriamente ditas (CAVALCANTE; CALIXTO; PINHEIRO, 2014, p.14).

Considerando as diferentes fontes de dados que podem ser utilizadas na análise de conteúdo como, por exemplo, notícias de jornais, vídeos e relatórios oficiais, dentre outros (BARDIN, 2016; SILVA; FOSSÁ, 2015), esta pesquisa utilizou a entrevista semiestruturada que foi realizada com servidores públicos que atenderam ao perfil previamente delimitado. Como os dados da pesquisa se apresentaram bastante aderentes às categorias selecionadas com base no referencial teórico, julgou-se suficientes para atingir os objetivos da pesquisa. Não ensejou-se a necessidade de triangulação da informação com outras fontes, como por exemplo relatórios oficiais ou notícias de jornais.

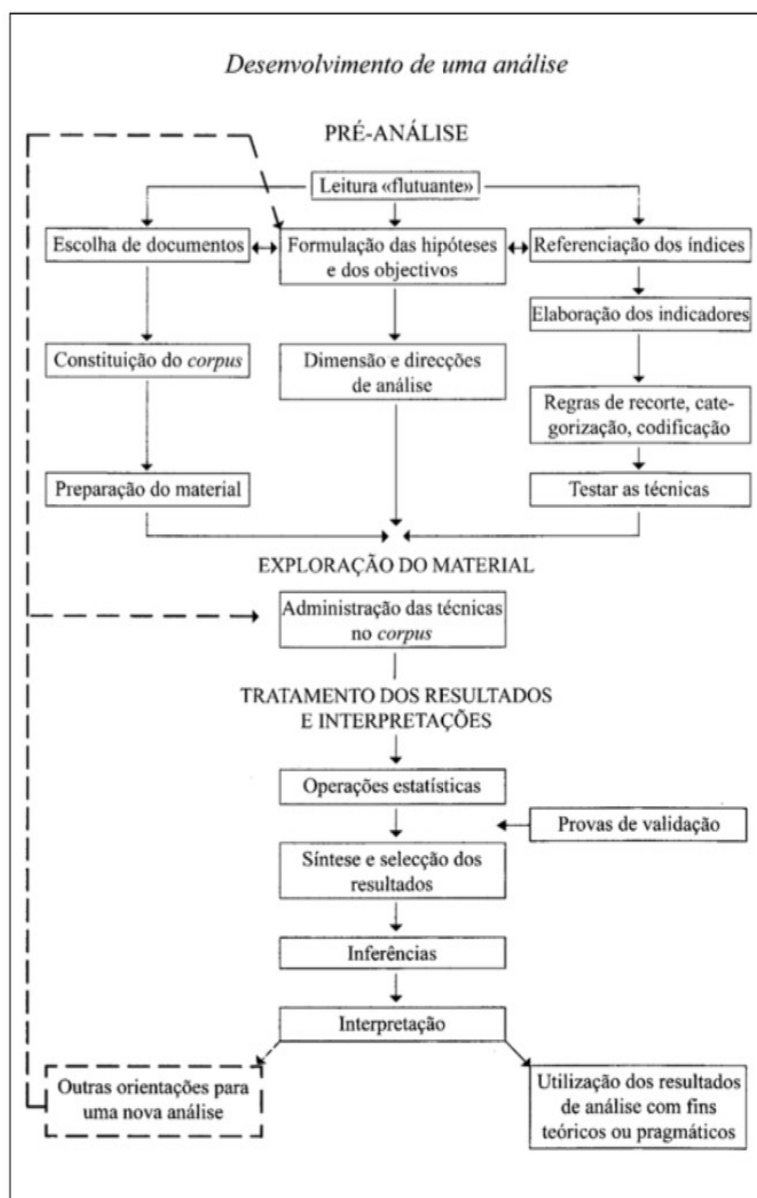
Bardin (2016) ressalta a necessidade do processo criativo do pesquisador ao utilizar esta metodologia – uma vez que esta deve ser coerente com o objetivo pretendido – e esclarece que existem três etapas por meio das quais o processo se desenvolve:

- na **pré-análise** ocorre a organização operacional e sistemática das ideias. Nesta fase são feitas a escolha dos documentos, a formulação dos objetivos e a elaboração dos indicadores que serão utilizados para fundamentar a interpretação final;
- na **exploração do material** ocorre a aplicação sistemática das decisões tomadas na etapa anterior; e
- o **tratamento dos resultados e interpretações** são realizados de maneira individualizada, conforme o objeto escolhido e o material coletado. Os resultados podem ser expostos em forma de quadros, figuras, modelos, dados estatísticos, ou outra forma conveniente à pesquisa.

A Figura 3 apresenta as etapas da análise de conteúdo.



**Figura 3** – Esquema das fases da análise de conteúdo



Fonte: Bardin (2016).

Na pré-análise foram definidas diretrizes para as entrevistas, buscando entender como cada gestor vivenciou sua experiência. A entrevista semiestruturada considerou que as perguntas fossem realizadas de modo amplo, para que o gestor fornecesse as informações que julgasse relevantes, durante a implementação da inovação.

Também, nessa etapa, foi definido que *fragmentos de textos* seriam utilizados para verificar o conteúdo da informação. Esses fragmentos foram agregados por semelhança, conforme a característica cultural brasileira a qual se referiam.

Por fim, as informações foram analisadas para que se pudesse investigar como as características culturais presentes nos indivíduos influenciam a capacidade absorptiva estatal.

### **3.2 Técnicas de produção e coleta de dados**

Os dados da pesquisa foram produzidos a partir de entrevistas realizadas com gestores públicos. Na ocasião, os entrevistados foram informados de que se pretendia coletar o relato sobre o processo de inovação. Após o contato inicial e a concordância do gestor em participar da entrevista, foi esclarecido que não seria realizado juízo de valor, sendo importante que os fatos fossem relatados como realmente ocorreram. Durante as entrevistas, a pesquisadora manteve-se em um local individual e fechado e os entrevistados tiveram autonomia para escolher o lugar que julgassem adequado, considerando que o processo ocorreu de modo virtual. Após o consentimento, as entrevistas foram gravadas em meio digital para que se pudesse, posteriormente, realizar a transcrição do material.

Embora tivesse sido desenvolvido um roteiro inicial, que está disponível no apêndice desta obra, a pesquisadora considerou que em uma entrevista semiestruturada permitia a flexibilização de modo a contemplar questões específicas vivenciadas por cada gestor. Assim, dependendo da realidade de cada inovação, perguntas espontâneas foram surgindo para detalhar as experiências e proporcionar informações mais completas.

Em se tratando de uma pesquisa direcionada à uma população composta por um número limitado de servidores especializados, a técnica elencada para a realização da mesma foi a da “bola de neve” ou “*snowball*” (APPOLINÁRIO, 2006), uma forma de amostragem não probabilística que utiliza cadeias de referência (VINUTO, 2014).

Inicialmente, foi contactado um profissional dentro do perfil proposto, considerando a rede de contatos atual da pesquisadora. Ao final da reunião, era solicitado ao gestor que indicasse outro profissional para a próxima entrevista. Foi requerido que a pessoa indicada possuísse o perfil definido anteriormente: servidor público, com cargo de liderança e que tenha conduzido algum processo de inovação, preferencialmente em instituição diferente da que ele trabalha para garantir a pluralidade de visões. Nos casos em que o gestor não indicava outra pessoa para a entrevista, a pesquisadora lançou outra

mente. Também ocorreram casos em que os entrevistados forneceram mais de uma indicação de pessoas da sua rede profissional para contato.

Não foi pré-definido um número mínimo de entrevistas a serem realizadas. Elas se sucederam com base na técnica da saturação teórica (BAUER; AARTS, 2002; GASKELL, 2002; VINUTO, 2014; GLASER; STRAUSS, 1967). Então, foi necessário prosseguir a coleta de dados enquanto os relatos configuraram novas informações ao quadro de análise. A partir de determinado momento, novas entrevistas trouxeram exemplos adicionais de temas já debatidos, evidenciando que a saturação de dados já havia sido atingida.

Nesta pesquisa, a coleta de dados trouxe novas informações até a décima terceira entrevista. A coleta de dados foi finalizada pouco depois. Embora a partir da décima quarta entrevista realizada, já existisse a percepção de similaridade com as questões observadas em entrevistas anteriores, optou-se por ouvir mais alguns gestores para ratificar o entendimento que a saturação teórica havia sido alcançada. Ao todo, esta tese reuniu experiências de dezessete gestores.

Visando compreender como o padrão cultural brasileiro interfere na capacidade absorviva do serviço público, os depoimentos dos entrevistados foram analisados, os fragmentos de textos foram selecionados e classificados em categorias que corresponderam às características culturais brasileiras.

### **3.3 Cuidados éticos**

O contato inicial para a participação na pesquisa foi feito à distância (com auxílio dos recursos tecnológicos), individualmente e com garantia de sigilo. A presente tese observou a Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde, pois

- buscou-se o aprofundamento teórico de situações que emergiram espontânea e contingencialmente da prática profissional (BRASIL, 2016) da pesquisadora; e
- não é possível identificar o entrevistado com os dados aqui apresentados (BRASIL, 2016). Ressalta-se que o anonimato foi previamente garantido aos gestores.

Os benefícios diretos desta pesquisa são advindos de uma reflexão sobre os processos de gerenciamento e novas estratégias de implementação de inovações no serviço público. Dentre os benefícios indiretos, destaca-se um maior entendimento sobre

como as características culturais da sociedade brasileira assimiladas pelo indivíduo repercutem na capacidade absorptiva no serviço público.

Antes da realização da coleta de dados foram oferecidos esclarecimentos detalhados sobre os objetivos e amplitude da pesquisa, bem como sobre o sigilo ético-profissional que a envolve.

Foi previamente encaminhado por e-mail, uma carta convite aos futuros entrevistados, explicando os objetivos da pesquisa, comentando a metodologia aplicada, informando que não havia riscos associados e que os dados coletados não seriam utilizados para outro propósito, que não a pesquisa. A carta estava assinada tanto pelo orientador como pela pesquisadora.

Então, foi iniciada a coleta de dados e cada gestor forneceu uma única entrevista, relatando sua experiência com a inovação. A própria pesquisadora realizou a transcrição do material, evitando que outras pessoas, alheias à pesquisa, pudessem ter acesso às informações reveladas. Além disso, as entrevistas foram guardadas em local de acesso restrito. Em seguida, os dados foram avaliados e tratados. O capítulo 4 expõem, detalhadamente, a análise dos resultados.

### **3.4 Ajustes após a coleta de dados e critérios para classificação em categorias**

Amparada pela visão de Freyre (2006), Faoro (2001), Holanda (2014) e DaMatta (1986), a revisão da literatura identificou, inicialmente, dez características culturais brasileiras que poderiam interferir na capacidade absorptiva do serviço público (vide Quadro 2, na página 45). Entretanto, no decorrer da pesquisa, foi necessário revisar essa premissa de modo a expressar, adequadamente, as características culturais que impulsionam ou restringem a capacidade absorptiva no serviço público brasileiro. A característica ócio/repulsa pelo trabalho manual foi desmembrada; a característica massas atônitas mostrou-se incompatível e não foi identificada na análise dos dados.

Esta pesquisa tratou, inicialmente, o ócio e a repulsa pelo trabalho manual de modo conjunto, quase configurando uma complementariedade entre ambos. No desenvolver da pesquisa, a coleta de dados evidenciou que são comportamentos distintos e se aplicam a contextos específicos. Assim, durante a análise dos dados, os conceitos foram desmembrados, de modo a mostrar duas características culturais brasileiras distintas e não uma única característica, como, anteriormente, havia sido descrita na revisão da literatura.

Outra reflexão realizada, durante a análise de dados, foi que as inovações no serviço público são conduzidas por grupos restritos de servidores/funcionários e, embora a última etapa da capacidade absorptiva (exploração) possa ser realizada por um grupo maior de usuários, não se aplica o conceito de “massa” no sentido de grande parte da população. Logo, a análise sobre massas atônitas não é aplicável a esta pesquisa, embora seja uma característica cultural presente na sociedade brasileira (FAORO, 2001; HOLANDA, 2014; DAMATTA, 1986).

O Quadro 3 descreve as categorias que serão, efetivamente, utilizadas nas análises de dados, após os ajustes realizados.

**Quadro 3** – Atualização das características culturais brasileiras utilizadas como categorias

<b>Características culturais brasileiras</b>	<b>Autor(es)</b>
1. Hierarquização/ Autoritarismo	Freyre, 2006; Faoro, 2001; Holanda, 2014; DaMatta, 1986.
2. Patriarcalismo	Freyre, 2006; Faoro, 2001; Holanda, 2014; DaMatta, 1986.
3. Jeitinho	DaMatta, 1986.
4. Malandragem	DaMatta, 1986.
5. Personalismo	Holanda, 2014; Freyre, 2006, DaMatta, 1986.
6. Ócio	Freyre, 2006; Faoro, 2001; Holanda, 2014; DaMatta, 1986.
7. Repulsa pelo trabalho manual	Freyre, 2006; Faoro, 2001; Holanda, 2014; DaMatta, 1986.
8. Sadismo/Tirania	Freyre, 2006; Holanda, 2014.
9. Sensualismo	Freyre, 2006; Holanda, 2014; DaMatta, 1986.
10. Racismo velado	Freyre, 2006, Holanda, 2014, DaMatta, 1986.

Fonte: elaborado pela autora.

### 3.5 Fragmentos de textos e codificações

Fragmentos de texto são dados retirados das entrevistas que dão sustentação empírica à análise, justificando as argumentações teóricas e inferências feitas nesta seção

e na seção de discussão dos resultados. Em alguns casos, os dados analisados expuseram padrões semelhantes de comportamento, o que permitiu que fossem feitas inferências acerca do fenômeno investigado.

Para realizar a análise de conteúdo, foi necessário transcrever as entrevistas, extrair partes (fragmentos) relevantes e agrupá-las em categorias. Essas ações possibilitaram a compreensão de como as características culturais influenciam na gestão pública brasileira.

Inicialmente, as entrevistas foram transcritas utilizando um editor de texto. Para que não se pudesse identificar o entrevistado, os participantes foram referenciados como “gestor X”, em que X é um número que representa o depoimento fornecido por cada gestor. Assim, o texto foi convertido para o formato “rich text”, visto que esta extensão é a utilizada pelo software que auxilia nas análises qualitativas - ATLAS.ti.

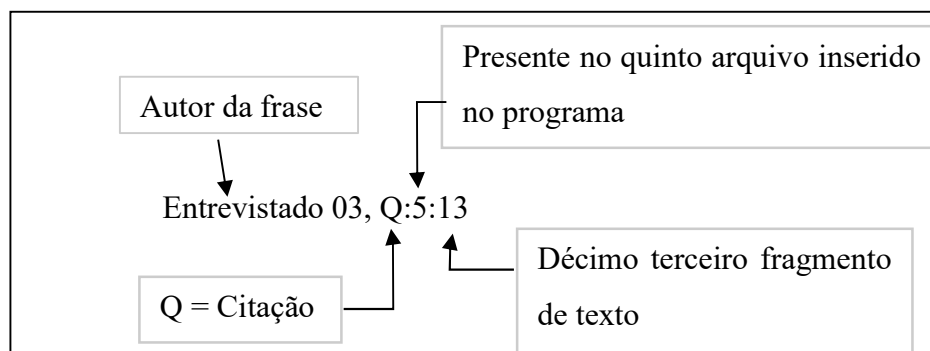
No que tange às citações apresentadas nesta tese, o ATLAS.ti já identifica de forma automática cada fragmento de texto selecionado pela pesquisadora. Ele inicia-se com a letra Q em alusão à palavra inglesa “quotes”, que equivale à palavra “citação”, na língua portuguesa, e é seguida por um número indicativo, que corresponde à ordem em que o arquivo foi inserido no software. Por último, aparece o número que representa a posição do fragmento de texto selecionado no arquivo. Assim, o código **Q:5:13** corresponde ao décimo terceiro fragmento de texto selecionado, no quinto documento primário (arquivo), inserido no software.

Em alguns casos, foram aglutinados fragmentos de textos que estavam em parágrafos distintos ou textos não contíguos de um mesmo parágrafo. Nesses casos, são expostos códigos com duas citações. De modo que o código (**Q:5:06; Q:5:08**) evidencia que, na citação apresentada, estão presentes o sexto e o oitavo fragmento de texto do quinto documento inserido no software.

A fim de aumentar a transparência do processo, antes da codificação fornecida pelo Atlas.ti, foi explicitado o entrevistado que relatou a experiência. Os fragmentos de textos que se referem às perguntas realizadas pela entrevistadora aparecem em negrito e são antecidos da palavra “pesquisadora”. Por vezes, os trechos mais relevantes dos depoimentos colhidos foram apresentados em negrito para salientar a visão do gestor.

Um exemplo de codificação é apresentado, na Figura 4.

**Figura 4** – Codificação completa utilizadas nas citações



Fonte: Elaborada pela autora.

Essa codificação visa garantir a rastreabilidade dos dados para que a análise ocorra de modo objetivo, permitindo realizar a conferência da informação apresentada, bem como uma completa auditoria dos dados, caso solicitado.

### 3.6 Perfil dos gestores

Ao utilizar um sistema de seleção aleatório e não probabilístico, foi possível ouvir as experiências de profissionais com formações diversas, como por exemplo contador, médico, advogado e militar. Também cabe ressaltar que, nesta pesquisa, os gestores entrevistados eram homens e mulheres que atuavam em níveis hierárquicos distintos, ocupando posições que variavam desde Chefe de Serviço até Superintendente e Diretor. Esse fato permitiu observar questões por diferentes enfoques estratégicos e operacionais.

Alguns gestores possuíam múltiplos vínculos empregatícios e/ou estavam cedidos a outros órgãos, a parametrização utilizada considerou apenas a esfera de governo em que foi relatada a inovação proposta. Nesse contexto foram entrevistados dezessete gestores, sendo doze da esfera Federal, um da esfera Estadual e quatro da esfera Municipal, que relataram experiências ocorridas nas cidades do Rio de Janeiro; Duque de Caxias; São Paulo; Recife e Brasília.

Como esta tese buscou compreender a visão do gestor na esfera pública, foi considerado apenas o tempo de serviço dos entrevistados no setor estatal. Por conseguinte, constatou-se que existem gestores com grande experiência na área pública. Cinco deles possuíam mais de trinta anos de atuação profissional. No entanto, também foi constatado que existe espaço para novos servidores ocuparem cargos de direção, pois sete dos entrevistados possuem menos de quinze anos no serviço público.

Em relação à formação acadêmica, todos os entrevistados possuem o curso de graduação, mesmo aqueles que prestaram concursos para vagas com o perfil de ensino médio. Muitos profissionais possuem curso de especialização *lato sensu*, sendo que alguns deles concluíram mais de uma especialização. Sobre a formação com o curso *stricto sensu*, foram observados nove profissionais com curso completo de mestrado; quatro gestores com o título de doutorado; e, em maio de 2021, outros três entrevistados estavam cursando o doutorado. As informações sobre cada gestor estão sintetizadas, no Quadro 4.

**Quadro 4 – Perfil dos gestores**

Gestor	Sexo	Cargo	Tempo de serviço	Especialização	Mestrado	Doutorado
1	Masculino	Superintendente	+ de 40 anos	1	-	-
2	Masculino	Chefe de Serviço	+ de 30 anos	-	-	-
3	Feminino	Chefe de Setor	+ de 25 anos	1	-	-
4	Masculino	Assessor	+ de 10 anos	1	1	-
5	Feminino	Coordenadora Substituta	+ de 10 anos	1	1	-
6	Feminino	Chefe de Serviço	+ de 10 anos	1	-	-
7	Feminino	Chefe de Divisão	+ de 5 anos	-	-	-
8	Masculino	Chefe de Serviço	+ de 10 anos	2	1	Cursando
9	Feminino	Coordenadora	+ de 30 anos	2	-	-
10	Feminino	Coordenadora	+ de 5 anos	3	1	Cursando
11	Feminino	Coordenadora	+ de 15 anos	2	-	-
12	Feminino	Coordenadora	+ de 15 anos	3	1	1
13	Masculino	Diretor	+ de 35 anos	1	1	1
14	Feminino	Coordenadora	+ de 25 anos	6	1	Cursando
15	Masculino	Diretor	+ de 25 anos	2	1	1
16	Masculino	Coordenador	+ de 40 anos	1	1	1
17	Feminino	Chefe de serviço substituta	+ de 10 anos	-	-	-

Fonte: Elaborado pela autora com dados da pesquisa.

A apresentação do perfil dos entrevistados objetiva apresentar ao leitor informações detalhadas sobre os gestores, sem identificar o entrevistado, mantendo a confidencialidade da informação.



## CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo tem por objetivo analisar como os gestores conduziram o processo de inovação, segundo os contextos organizacionais vigentes à época. Inclui a análise do comportamento dos demais agentes que atuaram direta ou indiretamente, no processo de implementação da inovação, quer sejam superiores hierárquicos, subordinados ou pares.

Para expor essas questões, este capítulo foi dividido em duas partes:

- a primeira parte, subseção 4.1, trata do contexto em que os gestores foram desafiados a implementar a inovação com ênfase na idealização do novo projeto;
- a segunda parte, subseção 4.2, por considerar a percepção do gestor sobre a operacionalização e a efetiva implementação da inovação, abrange questões mais voltadas para as etapas finais (transformação e exploração, visto que as etapas iniciais foram debatidas na subseção 4.1) da capacidade absorptiva. Nesta seção, foram identificadas várias características culturais brasileiras que interferem na capacidade absorptiva realizada no serviço público.

### 4.1 Contextos da implementação da inovação

A apreciação das ações assertivas e das dificuldades enfrentadas pelos gestores foram importantes para contemplar as circunstâncias gerais do desafio a que eles foram submetidos.

Com as informações fornecidas pelos gestores, foi possível classificar o contexto da implementação da inovação em quatro dimensões: (1) característica do projeto; (2) apoio da hierarquia superior; (3) Vertente utilizada; e (4) modelo de implementação da inovação (que será exposto no Quadro 5, página 60). Entretanto, antes de apresentar os dados referentes ao contexto da inovação, é oportuno expor os parâmetros utilizados para categorizar/classificar esses contextos.

#### 4.1.1 Característica do projeto

A dimensão que trata da *característica do projeto* foi segmentada nas cinco categorias definidas a seguir:

- **Grande** - projetos que abrangeram várias unidades subordinadas hierarquicamente a uma mesma gerência;
- **Médio** - projetos aplicados em mais de um setor de uma mesma instituição;
- **Pontual** - inovações que foram direcionadas somente ao setor do entrevistado;

- **Piloto** - projetos que, inicialmente, foram implementados em uma unidade para que fosse verificada a eficácia da inovação. Quando necessário, foram realizados alguns ajustes em procedimentos e, posteriormente, puderam ser replicados para outras unidades; e
- **Único** – projeto com características muito singulares. Nenhuma das classificações anteriores o retrataria adequadamente como pode ser evidenciado pelos dados da pesquisa expostos a seguir.

Eu vou contar uma experiência que foi muito marcante para mim. Ela realmente foi implementada e a gente conseguiu modificar, inclusive a cabeça de muitas pessoas que estavam envolvidas no processo (...). O [nome do programa] é muito complexo, é uma [nome do tipo de serviço] muito particular. (...) Lá eu tive essa experiência de acompanhar a rotina do [nome do programa] (Entrevistada 05, Q:18:1).

Aí, a gente fez uma reunião com a [nome do órgão de hierarquia superior] (...) mas as pessoas não compreendiam muito bem o que a gente falava e aí a gente foi montando um outro esquema de rotinas (...). Fizemos umas três reuniões na [nome do órgão de hierarquia superior] e não foi fácil. (Entrevistada 05, Q:18:2).

#### **4.1.2 Apoio da hierarquia superior**

Já, em relação ao apoio de hierarquias superiores, três categorizações foram identificadas para retratar a realidade na administração pública. Os gestores relataram ocasiões em que eles mesmos foram responsáveis em estabelecer inovações, exclusivamente com funcionários de sua equipe, sem a ingerência ou apoio de chefias superiores. Em outros casos, receberam apoio da hierarquia superior, seja ela intermediária ou referente a níveis mais elevados. Então, foram identificados três tipos situações de apoio nessa dimensão:

- **não** - casos em que o gestor não teve o apoio de chefias de hierarquia superior;
- **média** - casos em que os gestores receberam apoio das hierarquias intermediárias da instituição; e
- **alta** - casos que relataram apoio do dirigente máximo da unidade ou, ainda, de instituições em instâncias superiores à da instituição como Secretarias Municipais, Estaduais ou Ministérios.

O apoio de instituições hierarquicamente superiores ao órgão implementador da inovação é exemplificado no seguinte relato:

Mas ele, como tinha esse “braço dado” com os políticos da época. (...) E na verdade não é nem só o braço político. Ele era o responsável pela [nome da área] e ninguém dava opinião em cima da área dele. (Entrevistada 03, Q:16:1).

#### ***4.1.3 Vertente utilizada***

Duas grandes vertentes de implementação de inovação foram relatadas pelos entrevistados. Por vezes, foi observada a conjugação dessas duas vertentes para a implementação da inovação. Assim, essa dimensão apresentou-se com três situações possíveis:

- **Sistema** - abrange a utilização de sistemas computacionais para implementar novas rotinas ou para substituir rotinas de trabalho já consolidadas nos diversos setores;
- **Paradigma** - requer a quebra de conceitos consagrados pelos servidores devido à novas configurações no trabalho, quer pela mudança estrutural da instituição, quer alteração na rotina laborativa; e
- **Paradigma e sistema** - contempla os casos em que ocorreram, simultaneamente, a implementação de sistemas e mudanças na rotina laborativa, ou vice-versa.

#### ***4.1.4 Modelo de implementação da inovação***

Por fim, a dimensão/modelo escolhida pelos gestores para implementar inovações, diz respeito à forma como a inovação foi gerenciada em cada contexto em que ocorreu, apresentando três modelos distintos, conforme se pode verificar, a seguir:

- **construção coletiva** – casos em que os funcionários envolvidos puderam debater e cocriar a inovação;
- **definidos por gestores** - casos em que os gestores que forneceram a entrevista, seus antecessores, ou superiores hierárquicos (geralmente determinações emanadas por Ministérios e Secretarias) definiram o modelo para implementar a inovação; e
- **consultoria externa** – casos em que a implementação da inovação foi planejada por uma empresa com expertise no tema da inovação.

Assim, o Quadro 5 sumariza, de modo consolidado, o contexto em que ocorreu as inovações, levando-se em consideração essas quatro dimensões. A primeira coluna foi numerada apenas para facilitar o acompanhamento pelo leitor de cada projeto implementado. Embora as informações não reflitam a cronologia das entrevistas, a sexta coluna indica o gestor que concedeu a entrevista.

**Quadro 5** – Contextos da inovação relatados pelos entrevistados

Linha	Característica do projeto	Apoio de hierarquias superiores?	Vertente utilizada	Modelo de implementação	Gestor (Entrevistado)
01	Único	Alta	Sistema	Definido pelo gestor em conjunto com superiores hierárquicos	5
02	Piloto	Alta	Sistema	Definido pelos gestores superiores	9
03	Piloto	Alta	Paradigma	Definido pelo gestor em conjunto com superiores hierárquicos	13
04	Grande	Alta	Paradigma	Consultoria externa	1
05	Grande	Alta	Paradigma e sistema	Definido pelo gestor (por vezes em conjunto com os superiores hierárquicos)	3
06	Grande	Alta	Paradigma	Definido pelo gestor em conjunto com superiores hierárquicos	14
07	Grande	Alta	Paradigma	Definido pelo gestor	15
08	Grande	Alta	Paradigma	Construção coletiva	17
09	Médio	Alta	Paradigma	Construção coletiva	4
10	Médio	Média	Paradigma e sistema	Definido pelo gestor (com contratação de empresa especializada)	7
11	Pontual	Média	Paradigma e sistema	Definido pelo gestor (anterior)	8
12	Pontual	Não	Paradigma	Construção coletiva	11
13	Pontual	Não	Paradigma	Definido pelo gestor	2
14	Pontual	Não	Paradigma	Definido pelo gestor	6
15	Pontual	Não	Paradigma	Definido pelo gestor	10
16	Pontual	Não	Paradigma	Definido pelo gestor/ Construção coletiva	12
17	Pontual	Não	Paradigma	Definido pelo gestor	16

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

Observando o Quadro 5, é possível constatar que os gestores utilizaram estratégias distintas para implementar as inovações. Dentre os projetos classificados como “pontual”, evidenciados, nas linhas 11 a 17, somente o caso exposto na linha 11 relatou apoio da hierarquia intermediária. Os demais projetos implementados em setores (classificados como “pontual”) não receberam o apoio de hierarquias superiores.

Também é possível constatar que a maioria dos casos em que a inovação foi implementada somente ao setor (linhas 11, 13, 14, 15 e 17), o gestor sozinho foi responsável pela concepção do projeto. Evidências sugerem que, em projetos “pontuais”, o conhecimento do gestor sobre os processos e rotinas realizados e o fato de ter sido selecionado pela empresa para atuar em um cargo de direção, confere a esse profissional as condições suficientes para propor e implementar as inovações paradigmáticas em seu setor. Após observar os processos que precisam ser aprimorados, ou até mesmo reformulados, o gestor busca soluções, assimila novos conhecimentos e, por vezes, consegue realizar sozinho as etapas da capacidade absorptiva potencial.

**Partiu do senhor mesmo [essa proposta de inovação]? Foi uma chefia ou um superior que pediu? (Pesquisadora, Q:15:5).**

Foi minha [iniciativa]. (...) partiu de mim, aqui. Não tinha [nenhuma outra orientação para implementar a inovação]. Não veio nada lá de cima [superiores hierárquicos], não. Quando eu assumi, eu resolvi implantar isso. (Entrevistado 02, Q:15:6).

Ao observar os dados, foi possível inferir que as inovações paradigmáticas implementadas em projetos “pontuais”, nos quais o gestor define o projeto, com ou sem a abertura para as sugestões dos demais funcionários (construção coletiva), tendem a ser exitosas, embora possam ser bastante difíceis.

Nós nem tínhamos modelos. Para atuar no sistema da [nome do sistema], não. Foi uma inovação que a gente implementou uma necessidade de trabalho, para a gente conseguir a certificação nos nossos [nome dos centros a serem certificados] (...) E eu consigo ir até o fim. (...) porque tudo o que eu me envolvi eu consegui concluir. (Entrevistado 16, Q:29:4, Q:29:5).

E aí fui sensibilizando, promovendo roda de conversa e sensibilizando não só a [nome da categoria], como a recepcionista da [nome da instituição], todos. Aí a gente chegou a um consenso que estaríamos prontos [para implementar a inovação] (...). Aí foi, conseguimos seguir tudo, mas assim essa foi uma das iniciativas mais difíceis. (Entrevistada 10, Q:23:27, Q:23:28).

Ao comparar os projetos menores (linhas 11 a 17) com os maiores projetos, que foram classificados como “grande” e “piloto” (linhas 02 a 08), a característica mais contrastante foi o apoio da alta hierarquia. Os fragmentos de texto a seguir evidenciam realidades distintas, vivenciadas por dois gestores.

Nós tentávamos implementar inovações, **mas conseguíamos implementar quando eram inovações dentro do nosso núcleo [setor], coisas que só dependiam da nossa autorização**, da nossa implementação (...). Aí era fácil de fazer. **Mas quando passa do núcleo e depende [do apoio] de outras instâncias, você encontra barreiras e o negócio é difícil.** (Entrevistada 06, Q:19:3).

Eu demorei uns três meses para elaborar esse plano de negócio. A minha direção foi de um ano e meio, [e eu] passei uns três meses elaborando esse plano de negócio mais uns 15 meses colocando em prática. (...)A gente dividiu esse plano de negócios em cinco fases. (...). Mas foram três fases que eu consegui fazer,

assim, praticamente sem gastos, né, **tendo todo apoio dos meus superiores**.  
(Entrevistado 15, Q:28:16, Q:28:14, Q:28:15 - grifei).

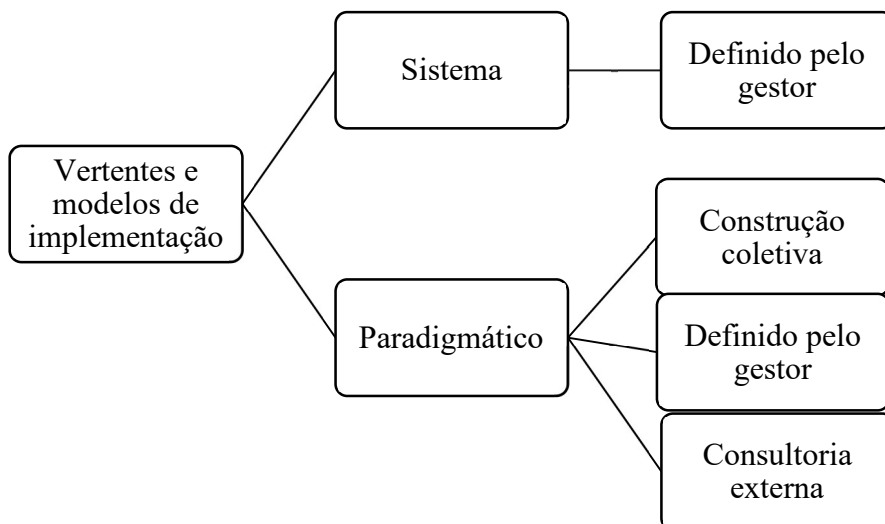
Os dados evidenciam que a entrevistada 06, que implementou um projeto pontual, observava dificuldade de realizar demais inovações que envolvessem outros setores sem o apoio da alta hierarquia. Experiência diversa foi vivenciada pelo entrevistado 15, que era responsável por uma implementação de inovação com características grandes e que recebeu o apoio dos superiores.

#### 4.1.5 Reflexões iniciais sobre vertentes e modelos utilizados

Partindo das informações recebidas dos gestores, foram identificadas duas vertentes frequentemente utilizadas na implementação de inovação. Elas ocorreram com o (1) apoio de sistemas, através da (2) quebra de paradigmas, ou da combinação entre ambas.

De acordo com a Figura 5 é possível constatar que nem todos os modelos de implementação relatados pelos gestores (construção coletiva; definido pelo gestor e consultoria externa) foram observados nas duas vertentes.

**Figura 5** – Vertentes e modelos de implementação de inovações



Fonte: elaborado pela autora com dados da pesquisa.

Para a melhor compreensão dessas associações, o debate será aprofundado nas próximas subseções.

#### 4.1.6 Inovações com apoio de sistemas

Em se tratando de inovações que ocorrem por meio de sistemas computacionais, em substituição ao modelo anterior, os dados apontam que as etapas de aquisição, assimilação e transformação da capacidade absorvida tendem a ser executadas por um grupo pequeno de funcionários. Essa dinâmica pode ser associada à hierarquização/autoritarismo, visto que um pequeno grupo – de alta ou média hierarquia – identifica a necessidade, assimila o novo conhecimento e define o novo sistema. Esses profissionais entregam um software ou aplicativo pronto que deveria ser operado pelo usuário final.

Porque quando eu cheguei aqui, o sistema que tinha aqui, ele era totalmente deficitário. Os saldos não batiam. Ele dava uma pane, e todos os saldos zeravam. Você tinha que colocar tudo de novo, manualmente. Eu fiquei, assim, horrorizado com aquilo ali. Eu falei “[nome da gestora anterior], eu só vou entrar no [nome do setor]... Você vai ter que agilizar esse sistema aí.” Porque era bastante difícil agilizar o sistema do [nome do setor]. **Eu mesmo me reuni com a equipe de informática para poder agilizar isso**, entendeu? Então eu entrei no [setor] em novembro de 2015 e em janeiro de 2016 a gente já estava com o sistema e foi uma inovação que deu certo. (Entrevistado 08, Q:21:1 - grifei).

Alguns gestores recebem, com certa cautela, as críticas e resistências dos funcionários sobre a nova ferramenta. Considera-se necessário que a equipe utilize o novo sistema por um período de tempo, para conhecer as funcionalidades do programa e, só então, possam fazer avaliações mais legítimas.

E aí um dos primeiros relatórios que a gente criou foi esse (...) e a gente convenceu a equipe que recebia e armazenava esse livro que esse livro poderia ser impresso, e não mais feito à mão [considerando o fato de o sistema não ser obrigatório e o modo anterior não de execução não seria inviabilizado]. Houve uma certa resistência no início, mas quando eu mostrei o livro pronto, que não tinha uma rasura, que não tinha ninguém fora de ordem, elas [concordaram] que podia ser impresso. (Entrevistada 03, Q:16:2).

Foi difícil porque tem a resistência. O pessoal está acostumado a utilizar um sistema, aí você muda ‘ele’ completamente, aí o pessoal fica... Começa a criticar. Fala que tem esse problema que antes não tinha, mas isso com o tempo vai passando. Agora se eu quiser mudar o sistema de novo vão criar uma resistência quando entrar, mesmo trazendo novidade. Então eu acho que uma inovação que deu certo, foi essa da implantação do sistema. (Entrevistado 08, Q:21:2).

Independentemente de haver resistência dos funcionários, quando há descontinuidade do sistema anterior, a inovação consegue ser efetivamente implementada, mesmo que existam problemas operacionais na fase de exploração/uso.

É como está acontecendo agora, (...). Eles fecharam [o modo de trabalho anterior]. Agora não pode mais [efetuar suas tarefas como antes]. Agora (...) não está aceitando [o modo antigo de proceder]. Está dando maior problema. (Entrevistada 09, Q:22:4).

Os obstáculos vivenciados decorrem, tanto da insuficiência de treinamento para os funcionários que irão operar o sistema, como da existência de prazos excessivamente exíguos para que as inovações sejam implementadas. Esses fatores podem impactar negativamente a qualidade dos serviços prestados.

O que nós temos dificuldade com essas inovações, que eu vejo na esfera [nome da esfera de governo] direta é que são jogadas, não são treinadas. (...) Aí começa! Aí se lasca o povo que tem que fazer. Durante o percurso de você ter de implantar, você decai com várias dificuldades. (Entrevistada 09, Q:22:2).

Agora tem uma *live* e já implanta. Onde já se viu isso? Você é entubada – para te dizer uma verdade. Você é entubada para começar amanhã. (...) Vamos embora começar. Aí, amanhã, quando começa nos órgãos do [nome do local] todo, aí começam os problemas. (Entrevistada 09, Q:22:3).

Nos casos em que já existia uma rotina de trabalho anterior e houve alteração, no modo de fazer, mas a tarefa continua sendo requerida, não ocorre a percepção de quebra de paradigma. A instituição exige que o funcionário se adeque ao novo sistema. A ele compete buscar meios de (re)aprender como realizar a tarefa, seja de modo empírico, ou até mesmo entrando em contato com o órgão implementador da inovação para conseguir as orientações.

**E como é que eles recebiam essa orientação? Eles algumas vezes ignoravam essa orientação? Eles sempre seguiam? (Pesquisadora, Q:18:3).**

Algumas vezes ignoravam algumas coisas, mas como a gente modificou o jeito de fazer a rotina do [nome do programa], se eles não se enquadrassem, se eles não fizessem direitinho ia dar inconsistência, dar erro. Algumas vezes, no início, eles não conseguiam registrar, aí eles voltavam para a gente [e aí a gente explicava]: Não! Você está fazendo errado (Entrevistada 05, Q:18:4).

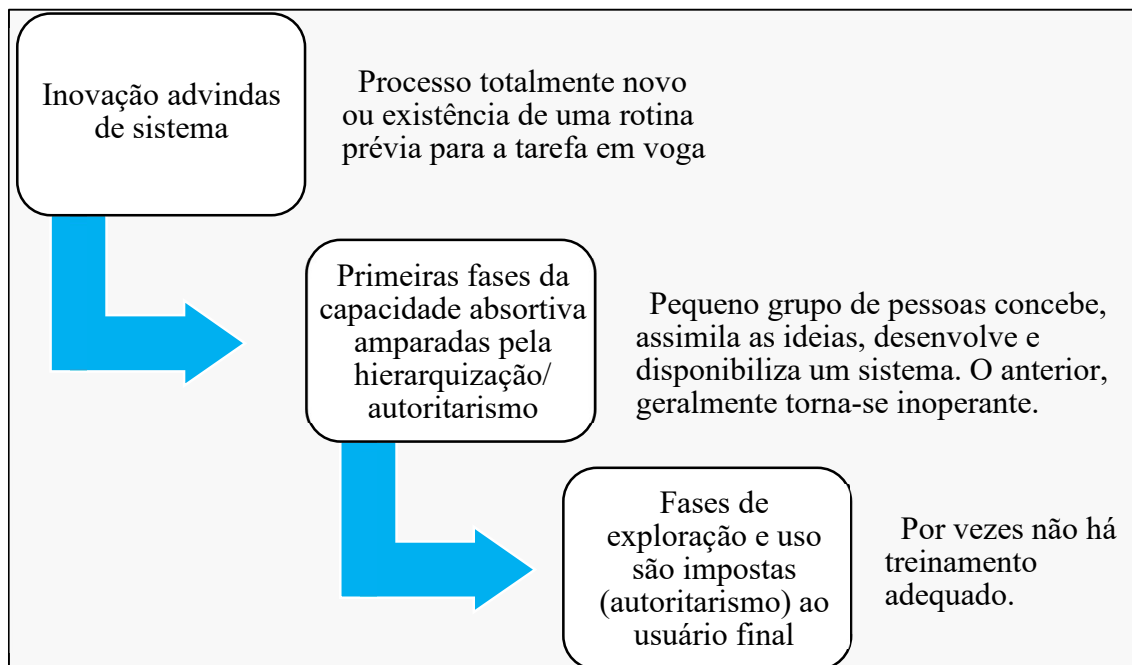
**Então, por não ter outro caminho eles seguiam [a sua orientação], porque se ainda pudesse fazer no modelo antigo, eles seriam mais rebeldes e resistentes, seria assim? (Pesquisadora, Q:18:5).**

Acho que sim. Se a gente não tivesse mudado as coisas... Se tivesse opção, eles ficariam do jeito que estava, com certeza. (Entrevistada 05, Q:18:6).



A Figura 6 descreve como o processo de hierarquização/autoritarismo influencia a capacidade absorptiva nas inovações implementadas com o apoio de sistemas.

**Figura 6** – Dinâmica das inovações advindas com apoio de sistemas



Fonte: elaborado pela autora com dados da pesquisa.

No entanto, se o modo de trabalho anterior não for inviabilizado (como foi, anteriormente, exposto o exemplo em que era possível, tanto registrar as informações manualmente, em um livro de registros; como inseri-las em um sistema e, posteriormente, imprimir o livro), a inovação caracteriza-se como opcional. A adesão ao sistema ocorrerá, se os funcionários tiverem a percepção de que a mudança trará bons resultados. Caso contrário, podem continuar a proceder no formato anterior e alongar os prazos, ou até mesmo inviabilizar a inovação por baixa aceitação dos usuários.

Se eu não atender primeiro às necessidades da [nome do setor] ninguém vai colocar dado nenhum para você no sistema. Por que? Porque eu nunca aceitei que fosse um trabalho a mais para a [nome do setor]. Eu sempre disse assim: **tem que ser um trabalho que ele veja que ele tem ganho com esse trabalho** (Entrevistada 03, Q:16:3 - grifei).

Quando os funcionários podem optar por trabalhar no modo antigo ou novo, embora a proposta de inovação ocorra com a implantação de um sistema, a inovação terá as características de quebras de paradigmas.

#### 4.1.7 Inovações com quebras de paradigma

A outra vertente de inovações enseja quebra de paradigmas dos servidores e, dependendo do modelo escolhido, evidenciou várias características culturais. Nos ambientes em que o modelo de trabalho vigente é considerado satisfatório e os funcionários não percebem necessidade de aprimoramento ou transformação nos procedimentos, será exigida grande habilidade do gestor para romper possíveis resistências dos funcionários para viabilizar a inovação. Ele deverá convencer a equipe que a inovação proposta trará benefícios.

**Elas confiavam que o que elas estavam fazendo era o que estava certo.** Por várias e várias vezes elas entravam lá na minha sala dizendo: “-Não! A gente não vai fazer desse jeito não, que assim não vai dar certo. Eu não vou mudar uma coisa que estou fazendo há 30 anos só porque vocês estão querendo”. E a gente tentava provar, mas não tinha como provar que depois iria melhorar. (Entrevistado 01, Q:14:1 - grifei).

Você vai tendo resistência e que depois as pessoas vão entendendo o que é a proposta, vão se readaptando (...). Então, isso vai fazendo a coisa acontecer de uma maneira mais progressiva, então é um processo. (...) Em um processo como esse ele não é assim: a partir de agora você não pode mais fazer esse procedimento. **O cara vai dizer: “-Eu vou fazer, porque eu aprendi na faculdade. Passei 20 anos da minha vida fazendo isso e nunca achei errado”.** Então, você precisa negociar todas essas coisas e dizer o que você vai botar no lugar, como é que você vai botar no lugar, todas essas coisas são mais complexas do que somente uma mudança de chave. (Entrevistado 13, Q:26:1 - grifei).

Mudanças em rotinas consolidadas exigem atuações mais humanizadas. É possível realizar reuniões para debater o tema e/ou direcionar esforços para soluções de conflito. Esses modelos de condução utilizados pelos gestores podem ser eficientes, mas nem sempre são céleres.

(...) o cara quer mudar a prática do sujeito de um dia para o outro, então, isso não acontecia. E aí [eu tinha] essa posição de dizer: “-Olha, não é assim que eu vou conduzir o processo”. [Eu fiz a opção] para conduzir o processo dialogando. E aí tinha essa reunião semanal que era presença obrigatória com todo mundo. E ela era o local onde o mantra era repetido sistematicamente e os conflitos elaborados e tratados. (Entrevistado 13, Q:26:12).

Demorou um ano e meio mais ou menos para a coisa começar a fazer e a gente colher resultado. (...) A gente tinha essa consciência mesmo que a coisa é devagar e tal, é cultura, não é uma máquina que você pega assim, põe ela do lado de lá e ela funciona. (Entrevistado 01, Q:14:10, Q:14:11).

As inovações no serviço público brasileiro, identificadas por esta pesquisa, que abrangem quebras de paradigmas, foram elaboradas por modelos de construção coletiva; definidos pelo gestor; ou implementados por meio da contratação de consultoria externa com expertise no assunto.

No processo de **construção coletiva**, a inovação que visa quebra paradigmática, também permite que as ideias dos servidores sejam agregadas ao projeto e construam um

modelo que retrate a visão coletiva. Nesse contexto, os gestores não enfatizaram características culturais que influenciassem de forma negativa a capacidade absorptiva.

A gente começa a pensar, a gente começa a produzir... **Estou falando a gente porque a gente sempre pensa em fazer de forma coletiva, independente[mente] de estar na coordenação, de estar como técnica...** a gente enquanto equipe nesse setor... a gente vem trabalhando de forma conjunta, discutindo estratégias para a implementação dessa política (Entrevistada 11, Q:24:1 - grifei).

O [servidor de alta hierarquia] **convocou todos os servidores para que todos os servidores dessem sugestões.** [Dissemos], o que eles achavam justo, para que ninguém se sentisse [desconsiderado no processo decisório] ... "Ah! por que estabeleceu dessa forma?". **Para que todo mundo pudesse opinar.** Fizemos uma reunião geral onde as pessoas foram dando sugestões, e depois ele pegou lá, e compilou as sugestões (...) quando ele divulgou [a nova norma], as pessoas concordaram. (Entrevistada 17, Q:30:3 - grifei).

Nos fragmentos de texto a seguir, que também se referem à construção coletiva, os dados permitem identificar etapas da capacidade absorptiva. A aquisição ocorreu após a posse do novo diretor, que sugeriu a inovação. Assim, as etapas seguintes - assimilação e transformação - foram idealizadas por um grupo de funcionários com conhecimento prévio sobre o tema. Esse grupo elaborou uma proposta, apresentou para os demais funcionários da Unidade e incorporou melhorias sugeridas pela coletividade.

O nosso órgão, quando o diretor [nome], ele assumiu e lançou essa proposta (...) e me convidou a estar à frente disso, a gente fez uma análise da nossa situação, do (...) que não estava funcionando. E a partir de conversas e análises inclusive na proposta que foi sugerida para o [esfera de governo] de gestão por meio de resultados, nós resolvemos fazer uma mudança organizacional. Inicialmente nós chamamos os representantes de administração e gestão que nós temos no nosso órgão, algumas pessoas com experiência e expertise também na área privada, (Entrevistado 04, Q:17:11).

(...) nós fizemos uma grande apresentação para todo Centro, onde também **abrimos um espaço para que todos os membros mandassem sugestões para possível melhoria.** Demos um tempo para que o pessoal enviar essas possíveis alterações e depois juntamos de novo a equipe para analisar as sugestões que foram dadas - **inclusive adotamos algumas medidas que foram propostas lá - nós também fizemos algumas mudanças escutando o que o pessoal tinha proposto e aí, lançamos a segunda versão que foi a versão revisada.** (Entrevistado 04, Q:17:4 – grifei).

Eu acho que esse trabalho (...) de conversas e de reuniões, onde a gente pegava, construía um documento e voltava. Tiveram alguns empecilhos, **algumas coisas que fizeram com que o trabalho voltasse, desse um passo atrás, mas aí a gente discutia, conversava, mas aí tudo muito no âmbito muito de equipe mesmo** (...). Tivemos discordâncias naturais, mas conflitos não tiveram. **Todo mundo no final ficou muito satisfeito** com o serviço e tal, foi ótimo né!? (Entrevistado 04, Q:17:2 - grifei).

Em contraponto com a hierarquização/autoritarismo, foi identificado que o processo de **construção coletiva possui características mais democráticas**, por permitir o debate de ideias e por buscar contemplar a opinião da maioria dos envolvidos. Nesse

processo, não foram relatadas resistências que dificultassem ou impossibilitassem a implementação da inovação.

Em projetos **definidos pelos gestores**, foi possível verificar casos de resistências por parte dos funcionários que eram contrários à inovação proposta. Por vezes, foi uma resistência temporária, e pôde ser contornada pela gestora.

Isso era um movimento contrário. (...). No primeiro mês, eu tive muitos problemas. (...) Aos poucos a gente foi conseguindo (...) foi a adaptação mesmo. Os três primeiros meses [de implantação] foram os piores meses da minha vida. (Entrevistada 10, Q:23:1).

Em outro relato de funcionários resistentes às mudanças, a gestora reiteradas vezes precisou reforçar seu posicionamento perante a equipe.

Aí eu estipulava: “-Agora tem que ser dessa forma” - porque tinha coisas que precisava ser. Um livro que coloque quem é a equipe que está de plantão. (...) . Aí elas falavam assim: “-Não, não vamos fazer”. “-Mas eu quero e vai fazer”. Aí eu começava. Eu chegava mais cedo e começava a fazer e cobrava que fizessem. (Entrevistada 12, Q:25:3).

E os funcionários mais inflexíveis optaram por solicitar transferência para outro setor. “Então, foi um processo. De gente pedir para sair mesmo. De falar: ‘-Eu não trabalho aqui’. Então, houve uma troca de pessoas também.” (Entrevistada 12, Q:25:2). A reconfiguração da equipe, ao longo do processo, contribuiu para a implementação da inovação.

Projetos de inovação que não acarretem novas despesas, por vezes, conseguem ser implementados pelo gestor, em seu próprio setor, sem necessitar de apoio de outras instâncias hierárquicas superiores. O Quadro 5, mostrado na página 60, evidencia que essa condução foi realizada por vários gestores, conforme apontamento nas linhas 12 a 17.

No entanto, uma inovação “pontual” (linha 11) continha características distintas das demais. Além da quebra de paradigma, também foi contemplada a necessidade de aquisição de sistema operacional. O gestor recebeu o apoio da hierarquia intermediária: “Eu tive apoio total. Eu não tive nada que reclamar sobre isso.” (Entrevistado 08, Q:21:12) conseguiu agilizar a aquisição do sistema.

Os dados sugerem que a necessidade do apoio de superiores hierárquicos é proporcional à dimensão do projeto. Ela começa a ser importante em projetos que envolvam setores distintos que não estão diretamente subordinados ao gestor implementador, visto que este último pode não receber a colaboração necessária de seus

pares. Essa experiência foi relatada por uma gestora que, no primeiro momento, observou resistências dos demais setores para colaborar na execução do projeto.

No início, todos iriam participar. (...) A minha Divisão é muito comprometida, então o meu pessoal acertou com todas as Divisões: “-Olha, vamos começar assim, assim e tal”. Só que na hora “do vamos ver” só a minha Divisão estava pegando [trabalho para fazer] (Entrevistada 07, Q:20:1).

Então, foi solicitado o apoio do chefe imediato que, embora sendo um gestor intermediário, era superior hierárquico direto dos demais setores envolvidos.

A parte de solicitar ajuda das outras Divisões foi feita com a intermediação da Coordenação, porque a Coordenação está acima de todo mundo e a gente levou para ele. “-Olha a gente precisa de ajuda porque se não, não vai ser possível” (...). Então, a Coordenação chamou os chefes e falou: “-Olha, todo mundo vai ter que ajudar” (Entrevistada 07, Q:20:2).

A ratificação desse posicionamento pelo chefe, que ocupava um cargo de hierarquia intermediária, foi suficiente para que todos os setores participassem, e a implementação do projeto pudesse ser efetivada.

Ministérios e Secretarias que, para executar as políticas públicas, precisam implementar inovações em múltiplas unidades, dentro da sua área de atuação, utilizaram estratégias operacionais de reconfiguração de equipes. Os dados apontam como sendo eficiente a decisão de promover gestores para ocuparem postos estratégicos. O fragmento de texto a seguir evidencia o caso de um gestor que implementou a inovação em sua unidade e foi promovido para um cargo de mais alta hierarquia. Ele passou a ser responsável por implementar o mesmo procedimento em várias unidades do grupo organizacional.

Mas, na época, que **eles me chamaram para conduzir a gerência**, a gente começou a trabalhar mais, sistematicamente, com os gestores e aí essa perspectiva deles implantarem as mesmas coisas que a gente havia implantado nas [outras unidades]. (Entrevistado 13, Q:26:3 - grifei).

A terceira possibilidade de implementação de inovação, oriundo de mudança paradigmática relatada pelos gestores, ocorreu pela contratação de uma **consultoria externa** com expertise necessária, considerando a realidade da empresa.

Essa foi uma mudança radical mesmo, porque [nome da empresa] era uma empresa, que quando eu estava lá, era uma empresa que há 20 anos não havia concurso. Não havia nada. O servidor mais novo de [nome da empresa] tinha 20 anos de empresa e assim, aquelas coisas antigas mesmo (...) muita coisa feito à mão, tanto era que o sistema foi feito lá dentro mesmo e para você emplacar o sistema lá era uma dificuldade desgraçada e a [nome da consultoria externa] veio para mudar tudo, mapear os processos, fazer uma mudança estrutural mesmo, montar nova estrutura, novo plano de carreira. (Entrevistado 01, Q:14:2).

Esse modelo foi recebido com muita resistência pelos funcionários que se percebiam segregados dos dirigentes da instituição. Estes últimos, embora fossem servidores concursados, não faziam parte do quadro de carreira da empresa. O gestor precisou fazer reuniões com os funcionários para sensibilizá-los, alterar o modo de trabalho e implementar as novas rotinas propostas.

Você mapeava os processos. A [nova] rotina é essa. As pessoas pegavam a rotina punha de lado e voltava a fazer do jeito que estava (...). Quando eu descobri que eles estavam maquiando o resultado, na reunião de diretoria eu falei: gente não adianta fazer isso assim. Desse jeito, a gente não vai conseguir nada. A gente vai fazer uma coisa, mas que não vai dar o resultado que a gente está esperando. Tem que convencer as pessoas. Aí eu passei uns dois meses fazendo reunião com chefe. (Entrevistado 01, Q:14:5; Q:14:6 - grifei).

Os dados apontam para a complexidade da inovação com quebra de paradigma, visto que ela pode ser implementada por diferentes meios (modelos), segundo a realidade e a discricionariedade de cada gestor. Na condução do processo, eles consideram o prazo disponível para que o desafio seja executado e, principalmente, os recursos humanos institucionais, uma vez que as mudanças propostas podem ser diferentes das crenças e dos valores culturais dos funcionários.

## **4.2 Percepção dos gestores sobre características culturais brasileiras**

Nesta subseção serão apresentadas as percepções dos gestores sobre as dez características culturais brasileiras depois dos ajustes realizados no item 3.4, que foram sumarizados no Quadro 3, na página 53.

### **4.2.1 Hierarquização/Autoritarismo**

Os relatos dos gestores sobre hierarquização/autoritarismo apresentaram dois aspectos distintos. Assim, essa característica cultural brasileira foi apresentada como:

- Relação entre dominador e dominado; e
- Relação de *status* e subordinação, segundo o vínculo empregatício.

#### **4.2.1.1 – Relações entre dominador e dominado**

Por vezes, a relação de autoridade entre dominador e dominado evidencia o compromisso do gestor, em seguir a determinação de seus superiores hierárquicos, para executar determinada tarefa: “Teve que descer pela goela mesmo. Tem que fazer, vamos fazer.” (Entrevistado 01, Q:14:4).

Em outros momentos, foi possível identificar, nos dados, casos em que a relação de poder entre os gestores e seus subordinados sequer estão relacionadas com a atividade técnica requerida pelo cargo. Exemplo desse comportamento foi evidenciado por uma gestora que é subordinada ao alto escalão de determinada esfera de governo. Ela esclarece que os chefes dela são nomeados para cargos políticos. Eles são substituídos por novas configurações políticas ou por novas eleições. Como a rotatividade do cargo é grande, novas orientações e diretrizes costumam chegar junto com os novos gestores. No entanto, nem sempre as orientações são de natureza técnica. A experiência dela demonstra que alguns recém-empossados entendem que seu cargo lhes confere autoridade para definir até mesmo a disposição dos móveis na sala de seus subordinados.

Já teve história de o Secretário mudar oito vezes em uma gestão. (Entrevistada 11, Q:24:2).

**E cada um que entra vem com uma ideia nova? (pesquisadora, Q:24:3)**

Vem com uma ideia nova, vem com um grupo novo e quer dar um layout de sala diferente (Entrevistada 11, Q:24:4).

**Até isso eles fazem [referindo-se à mudança de layout da sala]? (pesquisadora, Q:24:5).**

Até isso eles fazem. (Entrevistada 11, Q:24:6).

Quando o debate é eminentemente técnico, o gestor pode entender que possui autoridade e conhecimento suficientes para não acatar sugestões dos integrantes da equipe. Deste modo, ainda que a experiência anterior evidencie que a opção escolhida não é a melhor forma de execução, o gestor utiliza sua posição hierárquica, estipula o modo de realização do trabalho e exige que o serviço seja realizado segundo as diretrizes emanadas.

Alguns vem já impondo e aí a gente tem que mostrar que a experiência [evidencia] que não é bem assim. E a gente tem que mostrar que fez “assim, assado” e deu certo. Dessa forma é melhor. Vamos pensar de outro jeito? Alguns tiveram abertura, outros já não. **Então a gente teve que engolir. Fazer, dar errado e falar: “- Tá vendo?”** (Entrevistada 11, Q:24:22 - grifei).

Embora entendendo que a decisão não alcançaria o resultado esperado, a gestora, cujos superiores hierárquicos ocupavam cargos políticos com alta rotatividade, fez a seguinte reflexão: “A gente tem que se adaptar, propor alternativas, porque eles [gestores de cargos políticos] passam, a gente fica.” (Entrevistada 11, Q:24:7).

No entanto, o contexto imperativo, também pode ser compreendido como facilitador do processo. Uma gestora que recebeu ordem para implementar uma inovação até determinada data, considerou que a instituição se organizou e contribuiu, na execução da tarefa, por perceber que era obrigatório cumprir o prazo definido pelo órgão de hierarquia superior.

Foi fácil [implementar a inovação], porque **foi uma determinação** da [nome do órgão de hierarquia superior], que a partir de certo dia, já marcado, a gente teria que todo mundo estar usando o [nome da inovação]. Nós não tivemos dificuldades nenhuma (Entrevistada 09, Q:22:1 - grifei).

Outra questão considerada pela gestora foi o fato da alta hierarquia institucional definir quem iria executar a tarefa. Na interpretação dela, o funcionário não poderia contradizer a orientação superior.

Porque a pessoa que iria [executar o serviço], ela era **determinada pelo [nome do cargo de alta hierarquia]** (...) E aí, quando ela [pessoa designada para executar a atividade] vinha, já estava determinado e, então, **não poderia dizer que não vinha**. (Entrevistada 09, Q:22:5 - grifei).

Esta percepção, também foi relatada por outros gestores em cenários diferentes. Em uma instituição que requereu força de trabalho de departamentos distintos, os quais não estavam diretamente subordinados ao implementador, foi observada resistência de alguns setores em participarem do projeto. Apesar de várias divisões participantes se situarem, no mesmo nível hierárquico, na percepção da gestora, as outras Divisões não estavam executando as atividades, pois pensavam: “-Ah! Eles [funcionários do setor responsável pela implementação] estão fazendo? -Então a gente não precisa ajudar, não” (Entrevistada 07, Q:20:7). Nesse contexto foi necessário, então, solicitar a apoio da hierarquia intermediária.

O [nome do projeto] é nosso, mas é de uso de todos. Por isso que a gente pediu a **intervenção** da Coordenação [nome da coordenação] para que houvesse a participação de todas as Divisões nesse projeto. Porque se não [houvesse ampla colaboração], não conseguiria [implementar]. (Entrevistada 07, Q:20:3 - grifei).

O apoio institucional baseou-se na hierarquização/autoritarismo e se mostrou um eficaz meio de viabilizar a participação dos demais departamentos, visto que todos estavam subordinados ao Coordenador. A literatura expõe que os subordinados tendem a obedecer às ordens emanadas pelos chefes. Esse comportamento tanto pode ser reflexo da legislação que estabeleceu que os funcionários devem se submeter às ordens emanadas dos superiores (BRASIL, 1990), como pelas ações dos servidores serem condizentes com as crenças culturais de hierarquização (FREYRE, 2006; FAORO, 2001; HOLANDA, 2014; DAMATTA, 1986) existentes no Brasil.

No entanto, quando questões de hierarquização/autoritarismo são direcionadas a questões de menor importância (como por exemplo a disposição dos móveis na sala), é possível inferir que a hierarquização/autoritarismo visa primordialmente fortalecer o entendimento de quem manda e quem deve obedecer (FREYRE, 2006; FAORO, 2001; HOLANDA, 2014; DAMATTA, 1986).



#### 4.2.1.2 – *Status* e subordinação, segundo vínculos empregatícios

Muitos serviços públicos são executados de forma indireta (BRASIL, 2018; BRASIL, 1998) com a contratação de empresas prestadoras de serviço. As pessoas físicas que executam os serviços requeridos pelo Estado são, informalmente, chamadas de terceirizadas.

As evidências dos dados apontam que, de certa forma, o tratamento entre os servidores de carreira e os funcionários terceirizados nem sempre é igualitário. Em algumas instituições, observa-se que a diferença no tratamento é baseada no vínculo empregatício e o tratamento direcionado ao funcionário terceirizado pode ser mais rigoroso.

**Então, não tem um controle eficiente nem de funcionários, nem de terceirizados? (Pesquisadora, Q:25:4).**

Hoje para os terceirizados têm, porque botaram a catraca. Para o funcionário hoje não tem mais. (...) É o [servidor] que pode chegar tarde. (...). Ainda tem isso. (Entrevistada 12, Q:25:5; Q:25:6).

Também foi constatado que, dentre os funcionários que não são concursados, alguns deles foram indicados para serem contratados pelas empresas prestadoras de serviço a ocuparem determinadas funções. Algumas dessas pessoas nem sempre estão dispostas a realizar suas tarefas.

**Esses funcionários que eram contratados, você via que alguns eram indicados? (...) Como era essa questão? (Pesquisadora, Q:24:12)**

Lá atrás, quando eu comecei, a gente fazia uma seleção. (...). Mudando, com o tempo avançando, as gestões mudando e a conjuntura também não muito favorável para a gente, isso veio meio sendo deixado de lado. **E mais indicações políticas [foram chegando]**. A gente acredita assim: veio para trabalhar, veio com vontade de aprender ou de ofertar o seu conhecimento, para a gente também não tem problema nenhum. **Mas a gente via que tinha uma dificuldade com algumas pessoas que não vinham “nesse esquema” de querer executar, querer aprender.** (Entrevistada 11, Q:24:13 - grifei).

E, em se tratando de funcionários terceirizados indicados, o gestor nem sempre tem autonomia para dispensá-los. Embora seja previsto em lei que funcionários de empresas privadas podem ser demitidos sem justa causa no Brasil, em algumas unidades estatais pode ser requerida uma justificativa para dispensar os funcionários terceirizados indicados. A substituição (dispensa) desses trabalhadores pode requerer concordância de níveis hierárquicos superiores de forma prévia.

**Se chegar uma pessoa indicada vocês teriam autonomia para dispensar? Para dizer que não quer? Ou até tem, mas é arrumar uma briga muito grande e as pessoas não se indispõem a esse ponto? (pesquisadora, Q:24:13)**

(...) Agora, quando a gente via que não estava agregando e inclusive atrapalhava, a gente chegava no gestor maior aqui e apontava. (Entrevistada 11, Q:24:15).

Ou imediatamente à posteriori.

E aqui tem um problema que a maioria dos terceirizados é indicado por alguém. (...). Mas, o diretor aqui é supercorreto. Ele passou esse e-mail [pedindo para eu relatar o motivo da dispensa do funcionário terceirizado]. Eu expliquei a situação para ele e ele falou: “- Não, [nome do entrevistado]. Você está correto. Eu vou explicar a situação para ela. O motivo foi falta de eficiência, e ponto [final, não se discute mais essa questão].” (Entrevistado 08, Q:21:3).

Essa dinâmica confere ao funcionário terceirizado indicado uma “hierarquia superior”, em relação ao funcionário terceirizado, que não tem nenhum tipo de indicação. Na prática, o gestor tem mais autonomia sobre o último. Então, estes tendem a apresentar uma postura mais colaborativa em relação àqueles, ou até mesmo aos servidores de carreira.

Logo, é possível supor que existe uma hierarquia entre funcionários que trabalham no setor público, quer sejam servidores de carreira, quer sejam funcionários terceirizados. Os dados apontam que existe uma hierarquização de vínculos empregatícios. Desse modo, embora não exista regulamento escrito, os funcionários percebem a estratificação em grupos com *status* diferenciados e alguns deles usufruem dos privilégios da sua categoria.

O que se pode perceber é que, como dentro das instituições é bastante valorizado possuir um vínculo empregatício mais estável, os servidores públicos concursados estariam na posição de mais notoriedade. Após essa categoria, os funcionários terceirizados, que ocupam o cargo por alguma indicação, gozariam de certo prestígio intermediário, visto que, mesmo em caso de baixo desempenho laborativo, o desligamento desses funcionários poderia ensejar animosidade entre gestores ou ser até inviabilizado. Por fim, os funcionários terceirizados sem indicação, pela fragilidade de vínculo laboral ocupam a posição de menor prestígio, conforme evidenciado, na Figura 7.

**Figura 7** – Modelo da pirâmide da hierarquia laboral identificado na pesquisa



Fonte: elaborado pela autora com dados da pesquisa.

Por vezes, a colaboração dos funcionários em qualquer das fases da capacidade absorptiva ocorre de modo inverso à disposição da pirâmide. Então, os funcionários terceirizados sem indicação tendem a participar e contribuir mais, “o terceirizado, ele tem o medo da demissão” (Entrevistada 12 Q:25:7 – parte do fragmento); seguido dos terceirizados com indicação que, por se observarem com alguma estabilidade podem, por vezes, apresentar um compromisso não tão intenso e, por fim, os servidores que possuem estabilidade nem sempre estão dispostos a colaborar com as inovações, pois “os funcionários [concursados] que estão ali, no caso da [nome do setor], que estão ali, eles são muito antigos, então já tem até um vício... (Entrevistada 12 Q:25:7 – parte do fragmento).

#### **4.2.2 Patriarcalismo**

A dinâmica social do Brasil colonial era constituída por homens provedores e mulheres cuidadoras (FREYRE, 2006). Nesse modelo de família patriarcal, o trabalho feminino por vezes é considerado inferior ao do homem. Delega-se à mulher a responsabilidade com o cuidado dos filhos e do lar (COSTA, 2018), reafirmando, através do discurso conservador, uma forte hierarquização e uma grande diferença de poder entre os gêneros (DAMATTA, 1986; FREYRE, 2006, HOLANDA, 2014). O reflexo dessa estruturação social e a cultura do homem dominante podem ser observadas no serviço público.

É possível que a diferença de gênero, na sociedade brasileira, reflita-se no modo de agir de algumas mulheres em seu ambiente de trabalho. O exemplo a seguir expõe a

alteração da dinâmica da laborativa em uma instituição pública. Inicialmente, o processo de trabalho contemplava apenas mulheres. Após a implementação da inovação, foi necessário que as mulheres interagissem também com homens. Na percepção da gestora, o novo ambiente de trabalho acarretou mudanças no comportamento das profissionais.

(...) algumas profissionais sentiam-se intimidadas por eles serem homens e elas serem mulheres, de **alguma forma inibia elas** (...) [visto que] elas estavam acostumadas a lidar só com mulher. (...) **E elas começaram a ficar inquietas.** (Entrevistada 10, Q:23:22 - grifei).

É possível que o estresse percebido, nas funcionárias, esteja associado à percepção de que cabe ao homem o papel de reger e de determinar as relações sociais (DAMATTA, 1986; HOLANDA, 2014). Então, elas, que anteriormente tinham mais domínio no trabalho, teriam que rever sua função no novo ambiente.

É possível que a capacidade absorptiva seja impactada não somente devido à disparidade de força entre os gêneros, como também pela percepção do papel que cada sexo deve ter na sociedade. Os dados expõem que as dificuldades presentes, no processo de implementação da inovação, por vezes foram associadas, exclusivamente, ao sexo e a (pouca) idade das entrevistadas. Então, as mulheres jovens, em posição de liderança, observaram que os funcionários apresentaram resistência sobre as orientações recebidas.

**No primeiro momento não foi tão fácil, não foi tão amistoso. Você usou até uma palavra bastante forte – boicote. (...) Mas qual era o perfil dessas pessoas que não queriam a mudança, que foram muito resistentes. O que você viu nessas pessoas? (Pesquisadora, Q:25:8).**

Eu acho que eram pessoas muito antigas no setor, mais velhas também. **Eu cheguei lá com vinte e poucos anos, era muito nova e, chegar mudando muita coisa...** [nem todas as pessoas estavam dispostas a acatar as orientações]. (Entrevistada 12 Q:25:9 - grifei).

Em outro fragmento de texto, as questões culturais interferiam, na dinâmica do relacionamento profissional entre uma mulher jovem, que ocupa uma posição de chefia, e um homem mais velho, diretamente subordinado a ela. Os dados mostram que ele não a via como gestora, por isso ele não atendia às orientações dela. A idade e o sexo dela bastavam para que o servidor não atendesse às suas solicitações sem qualquer argumento técnico ou legal.

Então eu falava com ele e ele falava assim: “-Mas você é muito jovenzinha”, sabe!? “-**Você não entende ainda, minha filha.**” Eu ficava um pouco irritada, mas eu gosto muito dele. Era muito difícil. **Era um conflito muito grande. Eu o via até como se fosse um pai, e ele realmente era muito sábio.** (...) A minha relação com ele era um pouco turbulenta, eu ficava um pouco irritada porque eu pedia as coisas para ele e ele não fazia, e aí me chamava de jovenzinha. (Entrevistada 05, Q:18:7 - grifei).

É possível constatar que o patriarcalismo é bastante presente na relação entre esses servidores. Ela relata que o via “como se fosse um pai” e ele se dirigia a ela utilizando a expressão “minha filha”. A cultura de ambos impactava a dinâmica laborativa, que era distorcida por influência do patriarcalismo.

O entendimento de que o homem – pai – é quem rege e domina as relações sociais (DAMATTA, 1986; HOLANDA, 2014), bem como as profissionais, é bastante presente na administração pública brasileira. Nesse sentido, como a cultura nacional busca negar a independência para as mulheres (FREYRE, 2006), elas enfrentam desafios maiores, quando precisam decidir e liderar.

#### **4.2.3 Jeitinho**

DaMatta (1986) define o “jeitinho” como uma situação, em que a pessoa sempre aprendeu que sua vontade deveria prevalecer, utiliza seu sistema de relações pessoais para conseguir o que quer.

Na implementação de uma inovação estatal, essa característica pode estar presente, nas ações de um funcionário, o qual busca prevalecer sua posição sem entrar em embate com a chefia. Para tanto, utiliza-se de artifícios e fundamentações lógicas, mas que nem sempre são verdadeiras. Dependendo das circunstâncias, o funcionário até deprecia sua própria capacidade intelectual. Com um processo argumentativo frágil e que nem sempre corresponde à realidade, o servidor tenta justificar sua ação (ou sua inanição) perante seu chefe:

E eu perguntei a ela: “-Por que você não quer fazer [nome de serviço]?” “-Porque eu não sei fazer.” Eu disse: “-Não tem problema, eu não vou te obrigar a fazer nada que você não saiba, mas vai abrir o curso no outro mês e aí você faz o curso e depois do curso você passa a atender, não precisa ser agora. A gente espera você fazer o curso”. (Entrevistado 08, Q:21:7).

O gestor prossegue relatando que a servidora supracitada continuou se negando a fazer o serviço, mesmo após ele explicitar que ofereceria a ela uma oportunidade de qualificação. “Aí ela falou: “-Não, mas eu não vou fazer! Eu não quero fazer!” (Entrevistado 08, Q:21:6 – parte do fragmento). Logo, é possível verificar que não era, exatamente, por desconhecimento que ela não queria fazer o serviço. Mas, no primeiro momento, ela tentou evitar o confronto com o seu o chefe, criando um argumento artificial ao dizer: “-Porque eu não sei fazer.” (Entrevistado 08, Q:21:7 – parte do fragmento). Essa frase não retratava a realidade, sendo uma forma encontrada por ela de fazer prevalecer a própria vontade.

Em outra entrevista realizada, fato bastante similar ocorreu, só que não se tratou de uma questão individualizada. No fragmento de texto exposto a seguir fica evidente o baixo engajamento laborativo de um grupo de servidores que, almejando não acumular novas tarefas da inovação proposta pelo gestor, alegaram limitação na compreensão da informação.

(...) então tinha reunião para ver quem ia fazer o que, ler as normas. Isso daí eu passei para ler, mas as pessoas leram, leram, leram e não entenderam. Não conseguiram entender, porque era muito complicado. Então, só eu e o [nome do servidor] passamos a tocar isso. Aplicar, ver os casos onde cada um se enquadrava e tudo. Fazia isso. (Entrevistado 02, Q:15:1).

**Mas aí eu vou fazer uma pergunta um pouco mais provocativa. Eles realmente leram e não entenderam ou foi um jeitinho deles fugirem do trabalho? Qual sua percepção? (Pesquisadora, Q:15:2).**

Você está correta. Minha percepção é que alguns leram e falam: “-Há! Eu li, mas eu não quero entender”. “-Não é comigo, é muita lei para mim, eu não vou mexer com isso”. Então, teve que eu e o [nome do servidor] assumir [a execução deste serviço] e... paciência. (Entrevistado 02, Q:15:3).

Como essa inovação pontual contemplava uma mudança paradigmática (linha 13, do Quadro 5, exposto na página 60), o gestor, que inicialmente havia projetado a participação de mais pessoas, redistribuiu a tarefa entre um grupo menor de servidores, pois percebeu que a alegação dos funcionários - de não conseguirem entender as normas - poderia paralisar o processo de inovação.

Estratégia semelhante foi observada em outro fragmento de texto, que associou as críticas às atividades demandadas como um modo de paralisar o processo de implementação de inovação encontrado pelos funcionários. Sob a alegação de não concordar com o procedimento definido pela gestora, eles almejavam não realizar a tarefa solicitada.

Tinha serviços específicos que [eles] enrolavam e tinham outros serviços que também **não queriam executar, por discordar. Discordavam, mas também não apresentavam outra proposta**, sabe? (Entrevistada 11, Q:24:19 - grifei).

Nesse sentido, a percepção dos gestores converge com as informações da literatura sobre reconsiderações nas questões em que as vontades pessoais não prevalecem (DAMATTA, 1986). As argumentações ou críticas dos funcionários que buscam não atenderem às solicitações dos chefes sem entrar em conflito (argumentando falta de conhecimento ou discordância com o serviço proposto) podem exemplificar a dinâmica do jeitinho na administração pública.

Ao observar a dinâmica dos fatos, os dados sugerem que a característica cultural do jeitinho pode restringir a capacidade absorptiva e, por vezes, inviabilizar processos de inovação. No entanto, o objetivo principal dos funcionários pode não ser, exatamente,

paralisar os processos de inovação. Os dados mostram que o jeitinho pode estar muito intimamente associado ao ócio, pois se, inicialmente, é pleiteada a reconsideração da orientação, o objetivo final pode ser não realizar a tarefa.

Apesar das evidências apontarem que o jeitinho pode restringir a capacidade absorviva da empresa, nem sempre ele consegue impedir o processo de inovação, visto que o gestor, por vezes, busca rever sua estratégia para obter êxito na implementação.

#### **4.2.4 Malandragem**

No que se refere à implementação de inovações no serviço público, os gestores observaram a malandragem como uma característica associada, deliberadamente, à burla da regra institucional por parte dos funcionários, o que está em convergência com os conceitos apresentados na literatura (DAMATTA, 1986).

São diversas as motivações que os subordinados possuem para desrespeitar as orientações superiores. O funcionário, tanto pode almejar ser bem avaliado por um serviço que não está sendo feito conforme as diretrizes da empresa, como também podem tentar não executar suas tarefas.

A gente mapeou os processos e desses processos saíram indicadores de resultado para a gente poder medir se a coisa estava fluindo. Depois de uns oito meses da coisa funcionando eu descobri que a coisa estava sendo tudo fraudado, tudo maquiado, o que as pessoas faziam. (Entrevistado 01, Q:14:8).

**Você em algum momento achou que teve alguma burla nesses indicadores? Algum indicador que não era exatamente assim e eles estavam dizendo que era assim? (Pesquisadora, Q:26:6).**

Claro. (Entrevistado 13, Q:26:7).

Foi em relação mais a procedimento de trabalho que eu queria mudar e ele criou uma resistência. Ele falava para mim que iria fazer, mas na prática não fazia. (Entrevistado 08, Q:21:8).

Ela não ia, mesmo nos dias em que tinha que ir - porque ela teve a liberação para o doutorado - mas os dias que ela tinha que ir acabava que ia para a biblioteca e ficava estudando e focando no doutorado dela. (Entrevistada 12, Q:25:10).

Eu vou te dar um exemplo: tinha o registro [de agendamento de horário] (...). Aí eu pedi para a menina: “- Agora eu quero que você cheque quem chegou”. E [havia] várias faltas. O que eu descobri? Ela colocava vários números [fictícios] para ocupar [o horário na agenda do serviço] quando ela queria sair cedo [então, muita gente ‘faltava’ e ela conseguia reduzir o expediente]. Foi nesse nível que eu peguei. (...) Isso acontecia com frequência, não era uma coisa de um dia. Por exemplo, quando chegava sexta-feira isso era um inferno da sexta-feira, entendeu? (Entrevistada 12, Q:25:11; Q:25:12).

Equipes que possuem funcionários com a característica cultural da malandragem ensejam maior atenção do gestor na questão da comunicação interna, pois o próprio responsável pela implementação local do projeto de inovação pode não estar, realmente, comprometido com a atividade.

Então, por exemplo, algumas práticas, algumas rotinas que a gente quer tentar implementar. [A profissional diz que o projeto é] ótimo e tal, mas sai [da reunião] e a gente não consegue andar [com o projeto]. Por quê? Na equipe, quando ela passa [a proposta de inovação], ela diz: "- olha querem que faça, mas também está tudo enrolado aqui". **Ela mesma dá todas as desculpas para que não aconteça**, ou não valorizando aquela prática com a equipe. (Entrevistada 14, Q:27:3 - grifei) **Então você acha alguns profissionais com a postura meio dúbia? (Pesquisadora, Q:27:4).**

É. Não digo todas não. Mas digo que, atualmente, em algumas situações eu tenho percebido essa situação. (Entrevistada, 14, Q:27:5).

Por vezes, o gestor, ludibriado com informações inverídicas, não consegue compreender a realidade institucional, não sendo possível exigir a realização de atividades com a devida exatidão. Então, a inovação proposta ou não será implementada, ou não conseguirá atingir os resultados almejados.

Outro aspecto associado a isso diz respeito à ética. Os dados sugerem que a malandragem pode causar problemas éticos para o setor. Uma gestora expôs que, além de cuidar de questões técnicas, direcionava seu tempo para que o funcionário não criasse problemas na instituição.

Eu tinha aquele servidor que é cheio de esquemas e boa parte do seu trabalho [da gestora que está na chefia] é **monitorar que ele não faça maracutiais** (Entrevistada 06, Q:19:2 - grifei).

Segundo os dados, a malandragem é uma característica que afeta, diretamente, a conduta moral de alguns funcionários, o que obriga o gestor, além das tarefas relacionadas com o serviço, a supervisionar os possíveis desvios de conduta de alguns funcionários subordinados, para que não sejam efetuados atos de ilegalidade na instituição.

Considerando que o gestor rege suas decisões baseadas em informações (muitas vezes disponíveis em relatórios), quando o funcionário altera intencionalmente os dados, isso pode induzir o gestor ao erro. Nesse sentido, as evidências encontradas associam a malandragem como uma característica cultural que pode restringir a capacidade absorptiva no setor público, pois o gestor nem sempre consegue compreender a realidade institucional, o que poderia dificultar a implementação da inovação.



#### 4.2.5 *Personalismo*

Os gestores públicos perceberam situações que foram reguladas por princípios afetivos e não por normas impessoais e igualitárias. Holanda (2014) e DaMatta (1996) associam esse comportamento à característica do personalismo. Tentar romper com essas práticas pode ser um grande desafio, pois impactará pessoas que possuem algum tipo de privilégio.

No início do processo de implementação de uma inovação, os envolvidos, possivelmente tentarão, por meio de sua rede de relacionamentos, manter um tratamento diferenciado. Então, o gestor que buscar promover as mudanças que alterem a manutenção do *status* de alguns servidores na instituição podem se deparar com barreiras por vezes intransponíveis.

Liga para o chefe e fala: “-Isso [implementar a inovação] não pode, porque [eu vou deixar de ser tratado de modo especial, e] eu sou amigo do chefe! -Isso é um absurdo! Isso não cabe.” (...) Aí a missão é abortada. E desde então todos os chefes que entraram [com a missão de implementar essa inovação] desistiram.” (Entrevistada 06, Q:19:1).

Outra situação evidenciada pela pesquisa é que o personalismo pode gerar animosidade entre os gestores e pessoas que sequer trabalhava no departamento. O gestor dispensou um terceirizado por mal desempenho operacional. Contudo, como o funcionário possuía ligações consanguíneas com uma servidora que também trabalhava na instituição, ela tentou interferir na tomada de decisão do gestor, e inconformada foi até o diretor para tentar reverter o ato.

E aí ele tinha uma tia aqui, que trabalha [aqui e é] bem conhecida, e a tia foi direto no diretor reclamar com ele porque eu tinha mandado o sobrinho dela embora (Entrevistado 08, Q:21:11).

Destarte, ela não tenha conseguido êxito, na tentativa de reverter a demissão do sobrinho, o fato evidencia um caráter personalístico presente na instituição.

Conforme descrito na literatura, as relações pessoais podem inclusive estar associadas a vínculos afetivos mais estreitos (HOLANDA, 2014). No contexto da pesquisa, o que os dados mostraram evidenciam a presença do paternalismo. Um exemplo foi uma situação, em que uma gestora intermediária conferia uma proteção diferenciada em relação a um funcionário específico, que não estava, diretamente, subordinado a ela. Na visão da equipe, essa gestora “estava dando em cima dele” (Entrevistada 05, Q:18:13 – parte do fragmento), pois pretendia iniciar um relacionamento amoroso com o funcionário e passou a tratá-lo de modo diferenciado, conferindo-lhe privilégios. A referida prática desestimulava os demais funcionários do setor.

E eu era bombardeada pelo resto da equipe, por causa dele. Porque a minha chefe passava a mão na cabeça dele. Ele faltava, por exemplo, ela abonava as faltas dele. Ele não precisava compensar. Se qualquer outra pessoa ali chegasse atrasada, tinha que compensar. (Entrevistada 05, Q:18:8).

O tratamento personalístico pode conferir privilégios de alguns em relação aos demais. Na percepção dos gestores os privilegiados buscam perpetuar o *status*.

A instituição tem um modo bastante tradicional de perpetuar de qualquer maneira, como ela se formou lá atrás. Aí quem tem privilégios, continua com privilégio, que não tem privilégio continua no seu cantinho e ela [a instituição] não dá oportunidade nem de interação. (Entrevistada 06, Q:19:4).

Os dados não demonstraram indícios de que o servidor privilegiado adotasse um comportamento mais dedicado devido a esse fato. Por outro lado, os dados nos levam a inferir que, num contexto em que o patriarcalismo está presente, funcionários submetidos às regras vigentes estariam desestimulados, no desempenho de suas atividades, o que se pode supor que a capacidade absorptiva poderia ser influenciada de forma negativa.

#### 4.2.6 Ócio

Embora a recusa por realizar alguma possa ser resultante de insatisfação e resistência do funcionário para com a empresa (LAZZARESCHI; GRAGLIA; HUELSEN, 2021), a presente tese não se propõe a analisar o comportamento do indivíduo sob este enfoque. Busca-se observar a característica cultural apresentada pelo indivíduo que impacta na capacidade absorptiva. Então, se o funcionário negligencia as atividades que lhe são atribuídas será classificado como ociosidade nesta pesquisa.

A literatura evidencia que alguns brasileiros buscam e valorizam a ociosidade porque historicamente existe a associação do trabalho manual às atividades dos escravos (DAMATTA, 1986). Este comportamento tende a reduzir a capacidade laborativa da administração pública.

Aí o que que eles tinham que fazer? Olhar o *check list* e fazer aquilo dali. (...) Aí conversamos com ele. No primeiro mês ele fez. Quando chegou depois, voltou a não fazer. Eu vi isso três vezes. Aí na quarta vez deu [um problema] grave. (Entrevistado 08, Q:21:9; Q:21:10).

E também pode desestimular o servidor comprometido com seu trabalho.

Não queria fazer, não queria trabalhar. (...) Era sempre um problema e eu tentava fazer com que as outras pessoas não fossem afetadas. (...) Eu tentava não deixar isso acontecer para que as outras pessoas não ficassem desmotivadas. (...) Tinha um outro que também não fazia quase nada. (...) Ele não trabalhava também. Não fazia quase nada, só fazia senha. (Entrevistada 05, Q:18:09; Q:18:10; Q:18:11).

Este comportamento perdura o tempo em que as circunstâncias permitirem.

Aí ela falou: “-Não, mas eu não vou fazer! Eu não quero fazer!” Depois que eu falei que ia ter o curso ela [servidora subordinada] falou “-Não vou fazer, não quero e pronto!”. Aí eu mandei por e-mail o fechamento para ela. Ela respondeu e falou que não iria fazer. E aí na avaliação dela eu tirei ponto dela e o motivo eu botei insubordinação. Eu tirei um ponto quase que simbólico, não dava nem 2% [de redução] do salário dela, né? Não é assim: “-Eu não quero e pronto!” É porque é uma burocracia danada. Aí houve uma reunião, com ela, comigo, com o gestor do RH para a gente discutir isso. Aí eu apresentei as provas. Eu sabia que eles iam pedir. Aí eu falei: “-Olha, é assim, assado”. O único motivo que ela me deu para não fazer foi que ela não queria fazer, ela não explicou nada mais além disso, e eu precisava dela para atender esse [nome do serviço], entendeu. E aí acabou que ela fez. (Entrevistado 08, Q:21:6).

Os dados mostram que a existência dessa característica cultural influencia o comportamento de funcionários que, em alguns casos, podem abalar, emocionalmente, o gestor comprometido com suas atividades profissionais.

(...) coisas do tipo: eram contratadas para trabalhar 40 horas, mas não queriam trabalhar efetivamente nem 10 [horas]. E aí eu sempre tive muita resistência a isso. Engraçado que **a gente sabe que tem alguns órgãos, alguns [instituição], que isso acontece.** Você é efetivamente contratada para uma carga horária e trabalha ¼ dela, **mas não era o caso. A gente, realmente, queria ter [nome do projeto] em 100% da rede. E aí as pessoas começaram [a dizer]: “-Não quero”; “-Não vou trabalhar” “-Não é assim.”; “-Não te enxergo como ninguém”.** (...) na época a Subsecretária de [nome] me chamou para pedir, porque era troca de governo, e ela falou assim: “-[nome da gestora] eu quero que você continue como chefe do setor de [nome]. (...). Menina eu desabei a chorar na frente dela e eu fiz assim: “-Eu não tenho mais estrutura para aguentar pessoas que não querem mais trabalhar. Eu gosto muito da [nome do projeto]; eu respiro [nome do projeto] para ver [nome do projeto] acabar com pessoas que não acreditam, não gostam e estão aqui para ganhar dinheiro”. Eu chorei mesmo. (Entrevistada 03, Q:16:6 - grifei).

Segundo os gestores, a característica cultural do ócio pode impactar, diretamente, sobre a força de trabalho disponível “(...) e eu precisava dela para atender esse [nome do serviço]” (Entrevistado 08, Q:21:6 – parte do fragmento), dificultar a implementação da inovação, “(...) mas não era o caso [de trabalhar menos do que a carga horária contratada]. A gente, realmente, queria ter [nome do projeto] em 100% da rede [e precisava integralmente dessa força de trabalho].” (Entrevistada 03, Q:16:6 – parte do fragmento) e desestimular os demais membros da equipe a manterem-se produtivos. “(...) eu tentava não deixar isso [alguns funcionários ficarem sem trabalhar] acontecer para que as outras pessoas não ficassem desmotivadas.” (Entrevistada 05, Q:18:09 – parte do fragmento).

Portanto, evidências apontam que o ócio pode ser um aspecto restritivo da capacidade absorptiva, sobretudo, quando se observa a escassez de recursos humanos na instituição.

#### 4.2.7 *Repulsa pelo trabalho manual*

Nessa característica cultural, também existe a associação entre o trabalho manual e as atividades dos escravos (DAMATTA, 1986). Como, busca-se realizar apenas as tarefas compatíveis com as “nobrezas individuais”, alguns funcionários entendem que reúnem condições necessárias (formação acadêmica e a importância do cargo que ocupa) para negar a execução de serviços não complexos, mesmo que sejam necessários para a instituição. Segundo Faoro (2001), esse comportamento pode ser interpretado como uma forma de prestígio e poder.

De acordo com os dados, alguns funcionários supervalorizam seu cargo ou sua formação.

A intenção era que todos os servidores ajudassem, mas aí começou aquela questão: “-Ah, mas fulano é analista, não pode fazer isso” Querendo... como é que eu vou dizer... A pessoa é muito boa para [nome da tarefa]. **A pessoa não faz nada de útil, mas a pessoa, o cargo dela... [exige muita qualificação, o que é incompatível com um trabalho mais básico]** (...). Na minha Divisão a gente não tem esse problema, mas nas outras Divisões têm: “-Ah, ele é analista. Analista vai alimentar um sistema? (Entrevistada 07, Q:20:5; Q:20:6 - grifei).

(...) têm pessoas que não gostam de sair do escritório, não gostam de ir para campo. (...) Então, a gente tinha dificuldade com isso. Porque elas não queriam ir por ter contato com o local e ficava [preferiam ficar] mais na “maciota”, sem querer desenvolver um trabalho que todo mundo estava desenvolvendo igualmente e desagregava as pessoas. (Entrevistada 11, Q:24:21).

**A pessoa simplesmente se negava [a fazer o serviço] (...)? (Pesquisadora, Q:24:16).**

É. “-Não vou”. “-Eu tenho um compromisso”. “-Não quero”. “-**Não entrei para trabalhar com isso dessa forma**”. (Entrevistada 11, Q:24:20 - grifei).

Nesse sentido, alguns funcionários possuem o entendimento de que é aceitável ficar parado, sem exercer qualquer atividade, mas é inconcebível exercer atividades mais básicas, quer seja manual, ou até mesmo uma atividade operacional.

Assim como o ócio, a repulsa pelo trabalho manual, também restringe a capacidade absorviva por reduzir a mão de obra disponível.

#### 4.2.8 *Sadismo/tirania*

No Brasil colonial, o sadismo e a tirania estavam muito associados à violência física acometida contra os animais ou contra as pessoas que estavam submetidas ao domínio dos senhores de engenho – sobretudo os escravos - ou à autoridade de suas esposas (FREYRE, 2006).

Atualmente, embora existam leis para coibir a brutalidade no tratamento para com as pessoas, é possível observar que essa construção cultural violenta ainda se perpetua na

sociedade. Por vezes, agentes públicos atuam de forma truculenta contra os cidadãos brasileiros, sobretudo contra os descendentes de africanos (ANUNCIACÃO; TRAD; FERREIRA, 2020), reproduzindo atos semelhantes aos que os senhores de engenho realizavam com os seus tutelados.

No relacionamento entre os pares na administração pública, a violência pode não estar, necessariamente, associada a uma agressão física. A intensão deliberada de prejudicar um funcionário pode evidenciar formas modernas de sadismo/tirania. O assédio moral evidencia uma forma de acometer crueldades no ambiente de trabalho. O “assédio moral prescinde da perversidade, da **intencionalidade do assediador em humilhar, perseguir, prejudicar** o assediado.” (SIQUEIRA; MEMÓRIA, 2019, p.11 - grifei).

A literatura sobre o tema aborda a questão enfocando, prioritariamente, os atos dos gestores sobre seus subordinados, e evidencia a diferença de poder existente na relação entre eles (SIQUEIRA; MEMÓRIA, 2019). No entanto, os dados de pesquisa evidenciam casos, em que ocorre articulação de subordinados com o intuito deliberado de prejudicar o superior hierárquico.

Quando eu assumi no [departamento], ainda como a [nome da servidora] ainda como gestora, eu tive muito boicote. Isso foi fato. De esconderem material meu. De chegar para trabalhar e só chegar eu, o restante da equipe não aparecia. (Entrevistada 12, Q:25:13).

Parece ser pouco provável que todos os funcionários, em um mesmo dia, tenham tido problemas que os impossibilitassem de estar presentes no trabalho. É possível que a equipe objetivasse criar problemas para que a gestora fosse considerada ineficiente no comando do grupo e, talvez, exonerada do cargo.

Também foram encontrados indícios de situações, em que, embora o objetivo principal fosse impedir a implementação da inovação, os funcionários tinham o conhecimento de que a atitude coletiva iria, deliberadamente, prejudicar o superior hierárquico.

Algumas pessoas não estavam muito sensibilizadas [com o novo projeto e começaram a dificultar a implementação da inovação] (...) por exemplo: precisa ter uma cadeira para eles, um banheiro... E **eu tinha a cadeira, só que as cadeiras começaram a sumir.** (Entrevistada 10, Q:23:9 - grifei).

O que se pode inferir com base nos dados é que algumas práticas laborativas coletivas visam que o mau desempenho do setor seja percebido como incapacidade profissional ou falha na liderança do gestor. Assim, os dados sugerem que na administração pública, o sadismo/tirania podem não se apresentam na forma de violência

física, mas na intenção deliberada de prejudicar outro funcionário. Esta postura pode inviabilizar rotinas operacionais, influenciando de modo negativo a capacidade absorviva.

#### **4.2.9 Sensualismo**

Vínculos afetivos mais íntimos podem se transformar em relacionamentos amorosos estáveis e, por estar em um ambiente profissional, o servidor pode tender a adotar uma postura mais discreta. “Apesar de o sensualismo nas relações não ser totalmente explícito, (...) o ‘flerte’ acaba acontecendo no próprio local de trabalho” (FREITAS, 1996, p. 51).

O potencial envolvimento amoroso entre pessoas que estejam trabalhando juntas no momento da implementação da inovação, pode acarretar impactos negativos para a capacidade absorviva da empresa. Todavia, este impacto pode não estar, diretamente, associado ao sensualismo. Ele pode estar associado a outra característica cultural brasileira – o personalismo.

O fragmento a seguir contempla três atores: a gestora, seu subordinado direto e a chefe dela (chefe mediata do servidor subordinado). A gestora constatou que a própria chefe conferia uma proteção diferenciada a um de seus funcionários e este fato desagradava os demais servidores.

E eu era bombardeada pelo resto da equipe, por causa dele. Porque a minha chefe [hierarquia intermediária] passava a mão na cabeça dele. Ele faltava, por exemplo, ela abonava as faltas dele. Ele não precisava compensar. (Entrevistada 05, Q:18:8 – fragmento parcial).

No decorrer da entrevista, buscando aprofundamento da questão, percebe-se algum receio por parte da entrevistada em fornecer informações mais detalhadas sobre a situação existente na instituição. Porém, a descrição dos fatos foi bastante esclarecedora.

**Mas porque ela fazia com ele [essa proteção adicional] e não fazia com os outros? (Pesquisadora, Q:18:12).**

É uma boa pergunta. Essa é uma boa pergunta. Não sei nem se eu posso falar uma coisa dessas... Não sei... Estava dando em cima dele. Essas coisas assim... (Entrevistada 05, Q:18:13).

**Então existia alguma coisa pessoal ou potencialmente ... (Pesquisadora, Q:18:14).**

É pronto. É isso. Eu não queria falar, mas é isso. Era o que a gente comentava, mais ou menos, nos bastidores. (Entrevistada 05, Q:18:15).

Os dados não nos permitem inferir que o sensualismo, questões relacionadas ao flerte e/ou relacionamentos amorosos impactem, diretamente, a capacidade absorviva no serviço público. A gestora não relata que os problemas são decorrentes do flerte da chefe. Mas o

debate ocorre em razão de outra motivação - tratamento diferenciado conferido ao funcionário com quem a chefia mediata buscava um relacionamento - e não sobre a característica cultural do sensualismo.

#### 4.2.10 *Racismo Velado*

Ações associadas ao racismo não foram relatadas pelos gestores em nenhuma entrevista. Tampouco, a percepção dos gestores associou a existência de atitudes proativas, ou restritivas, em relação às questões raciais.

As informações coletadas nesta tese não são suficientes para afirmar, ou negar, que haja racismo velado na administração pública. Logo, esta pesquisa não encontrou evidências de que o racismo velado impacte em nenhuma das quatro etapas da capacidade absorptiva.

#### 4.2.11 *Consolidação das percepções dos gestores*

Os dados apresentados permitiram reunir as percepções dos gestores sobre como as características culturais se apresentam na administração pública, e fazer uma análise inicial da relação dessas características com a capacidade absorptiva.

Em relação às categorias investigadas, a pesquisa constatou que o sensualismo se apresenta neutro no processo, pois, isoladamente, não restringe nem impulsiona a capacidade absorptiva. O racismo, ainda que de modo velado, não foi identificado na pesquisa. O Quadro 6 busca, de forma sumarizado, apontar a forma como as características culturais podem interferir, seja de forma positiva ou de forma negativa, na capacidade absorptiva.

**Quadro 6** – Dados representativos da característica cultural

Característica	Evidência	Considerações
1.1 Hierarquização/ Autoritarismo (dominador e dominado)	Foi fácil [implementar a inovação], porque foi uma determinação da [nome do órgão de hierarquia superior], que a partir de certo dia, já marcado, a gente teria que todo mundo estar usando o [nome da inovação]. Nós não tivemos dificuldades nenhuma (Entrevistada 09, Q:22:1).	Na relação entre dominadores <i>versus</i> dominados os gestores de alta hierarquia tendem impulsionar a capacidade absorptiva.
1.2 Hierarquização/ Autoritarismo ( <i>status</i> e	<b>Então, não tem um controle eficiente nem de funcionários, nem de terceirizados? (Pesquisadora, Q:25:4).</b>	É possível que a percepção do funcionário sobre o <i>status</i> dos vínculos empregatícios influencie a capacidade absorptiva. Funcionários com

subordinação segundo o vínculo empregatício)	Hoje para os terceirizados têm, porque botaram a catraca. Para o funcionário hoje não tem mais. (Entrevistada 12, Q:25:5 – parte do fragmento).	vínculos mais frágeis tentem a impulsionar, enquanto os funcionários com vínculos mais estáveis podem restringir a capacidade absorviva.
2. Patriarcalismo	Ele falava assim: (...) Você não entende ainda, minha filha” (...). Eu via até como se [ele] fosse um pai (Entrevistada 05, Q:18:7 – parte do fragmento).	O sexo e a idade do gestor podem influenciar a capacidade absorviva e, dependendo da configuração da equipe, as ações podem restringir a capacidade absorviva.
3. Jeitinho	Discordavam, mas também não apresentava outra proposta [para não ter que realizar a atividade], sabe? (Entrevistada 11, Q:24:19 – parte do fragmento).	Restringe a capacidade absorviva.
4. Malandragem	Depois de uns oito meses da coisa funcionando eu descobri que a coisa estava sendo tudo fraudado, tudo maquiado, o que as pessoas faziam. (Entrevistado 01, Q:14:8 – parte do fragmento).	Restringe a capacidade absorviva.
5. Personalismo	Liga para o chefe e fala: “-Isso [implementar a inovação] não pode, porque [eu vou deixar de ser tratado de modo especial, e] eu sou amigo do chefe! (Entrevistada 06, Q:19:1 – parte do fragmento).	Restringe a capacidade absorviva.
6. Ócio	Eram contratadas para trabalhar 40 horas, mas não queriam trabalhar efetivamente nem 10 [horas] (Entrevistada 03, Q:16:6 – parte do fragmento).	Restringe a capacidade absorviva.
7. Repulsa pelo trabalho manual	“-Ah, mas fulano é analista, não pode fazer isso” (...) A pessoa é muito boa para [nome da tarefa]. (Entrevistada 07, Q:20:5 – parte do fragmento).	Restringe a capacidade absorviva.
8. Sadismo/Tiranía	Eu tive muito boicote. Isso foi fato. De esconderem material meu. De chegar para trabalhar e só chegar eu (Entrevistada 12, Q:25:13 – parte do fragmento).	Restringe a capacidade absorviva.
9. Sensualismo	Estava dando em cima dele. Essas coisas assim... (Entrevistada 05, Q:18:13 – parte do fragmento).	Com base nos dados da pesquisa não é possível afirmar que esta característica influencie a capacidade absorviva.
10. Racismo velado	Os dados da pesquisa não foram associados à essa característica.	Com base nos dados da pesquisa não é possível afirmar que esta característica influencie a capacidade absorviva.

Fonte: elaborado pela autora com dados da pesquisa.



## **CAPÍTULO 5 – DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

O objetivo deste capítulo é ampliar as reflexões sobre as ações dos gestores durante o processo de implementação de inovações, e aprofundar a discussão acerca da influência das características culturais na capacidade absorptiva do serviço público. Busca-se preencher uma lacuna existente na literatura sobre a relação entre esses aspectos. Com base na análise dos resultados, foi possível sugerir oito proposições sobre como as características culturais assimiladas pelo indivíduo podem influenciar na capacidade absorptiva do setor público.

As proposições são um exercício abstrato, na qual se busca descrever um fenômeno com base em evidências (GLASER & STRAUSS, 1967). Nesta tese, foram baseadas e refletem as percepções dos gestores sobre as prováveis ações dos funcionários. Entretanto, deve-se deixar claro que as proposições, aqui apresentadas, não têm a pretensão de se configurarem situações determinísticas. Pelo contrário, são frutos da interpretação dos dados coletados e constituem referências das percepções dos gestores, considerando os contextos institucionais em que estavam inseridas.

Espera-se que essa reflexão possa auxiliar a construção de estratégias eficazes de implementação da inovação e, conseqüentemente, a tomada de decisão do gestor.

### **5.1 Hierarquização/autoritarismo – o apoio da alta administração na relação dominador x dominado**

Como a característica cultural da hierarquização/autoritarismo é bastante disseminada entre os brasileiros, os funcionários tendem a obedecer aos chefes e a não incomodar seus superiores (FAORO, 2001; FREYRE, 2006). Então, os dados apontam que é possível inferir que o apoio dos superiores hierárquicos impulse a capacidade absorptiva estatal e viabilize a implementação de inovações.

Considerando a característica e a dimensão do projeto, o apoio da hierarquia intermediária pode ser suficiente para impulsionar a capacidade absorptiva, conforme evidenciado no fragmento a seguir: “(...) a gente pediu a intervenção da Coordenação [nome da coordenação] para que houvesse a participação de todas as Divisões nesse projeto.” (Entrevistada 07, Q:20:3 – parte do fragmento).

Conforme os dados evidenciam, os subordinados associam a intensidade da determinação proferidas pelos gestores aos cargos por eles ocupados na hierarquia

institucional. Quanto mais alto o posto que o gestor ocupar na hierarquia, mais os funcionários tendem a alinhar-se com as demandas. Logo, as solicitações/orientações emanadas por dirigentes da alta hierarquia são interpretadas de modo bastante coercitivo pelos funcionários. “Foi fácil [implementar a inovação], porque foi uma determinação da [nome do órgão de hierarquia superior]” (Entrevistada 09, Q:22:1- parte do fragmento).

Em outras circunstâncias, como nos projetos grandes ou piloto, a tendência é que o apoio da alta hierarquia seja mais necessário para conferir as efetivas condições de implementação dos projetos.

(...) tem que ter o contato político, porque sem ele, as implantações são muito difíceis. Você vem de baixo, lutando para alguma coisa, é muito difícil. Ele já veio com um conhecimento... um braço dado com a política. E aí ele consegue tudo isso. (Entrevistada 03, Q:16:5).

Nas inovações que demandam aportes financeiros, o apoio institucional pode ser estratégico “porque aí [com o apoio da alta hierarquia] você vai ter investimento.” (Entrevistada 03, Q:16:4). Nesse sentido, é possível inferir que os gestores responsáveis por implementar projetos, que requeiram verbas mais vultuosas, estejam propensos a solicitar o apoio dos ocupantes dos cargos de alta hierarquia para viabilizar/agilizar os aportes orçamentários. Esse apoio pode ser provido pela própria instituição, ou por órgãos hierarquicamente superiores, como por exemplo Ministérios e Secretarias.

(...) somente com o apoio de quem está gerenciando a pasta [alta hierarquia] é que isso se torna possível. Porque aí você vai ter investimento. Você vai ter a pessoa dizendo para todo mundo que tem que fazer, e aí sim você consegue. (Entrevistada 03, Q:16:4).

Então, é possível inferir que, sob o prisma das relações entre dominador e dominado, a característica cultural da hierarquização/autoritarismo pode influenciar de forma positiva a capacidade absorptiva. Com esta percepção foi possível construir a primeira proposição:

***P1 - Integrantes da alta administração, ao proporem ou apoiarem ações de inovação, tendem a influenciar de forma positiva a capacidade absorptiva.***

No entanto, é oportuno afirmar que outros fatores podem inviabilizar algumas etapas da capacidade absorptiva, mesmo em instituições cujos gestores de alta hierarquia apoiam a inovação. Embora a literatura já tivesse observado que a insuficiência orçamentária e financeira restringe a capacidade absorptiva (COHEN; LEVINTHAL, 1990; VELOZO; MOROZINI, 2019), a pesquisa evidencia que, independentemente do

apoio dos dirigentes superiores, contextos econômicos desfavoráveis na esfera de governo em que se almeja a inovação, podem afetar a capacidade absorptiva e inviabilizar a inovação.

E, com o apoio dos meus superiores **eu consegui implementar até a terceira fase que eram, basicamente, fases que eu não precisava de recursos extraordinários** [então,] a gente conseguiu implementar. Mas a partir da quarta fase e, principalmente a quinta fase, eu percebi que esbarrava numa dificuldade que foi aquela crise que o país passou em 2015, (...) **não tinha o recurso. A verdade é essa.** (...) exigia investimento já na casa dos milhões de reais, embora as estimativas diziam que as economias também seriam maiores. Seriam na casa dos milhões também, mas eram investimentos altos e **naquele momento a economia não era nada favorável**, né? Mas, foi isso que a gente conseguiu fazer [implementar até a terceira fase]. (Entrevistado 15, Q:28:9 Q:28:10, Q:28:10–grifei).

Então, o gestor não deve considerar, exclusivamente, as características culturais dos funcionários da instituição para a tomada de decisão. Também é preciso observar contextos gerais que, neste caso, foi a conjuntura econômica.

## 5.2 Hierarquização/autoritarismo – *status* e subordinação, segundo o vínculo empregatício

Os dados evidenciam a existência de uma peculiar hierarquização dos vínculos empregatícios presente, na relação entre os funcionários, na administração pública. Ela pode constituir uma forma de prestígio ainda mais forte do que o *status* das profissões na sociedade brasileira. Pode-se identificar essa dinâmica na conduta entre profissionais com vínculos e carreiras distintas.

No Brasil, os médicos constituem uma das carreiras profissionais de maior prestígio (LOMBARDI, 2017) e poder (OLIVEIRA, *et al.*, 2018), tanto na sociedade como nas clínicas de saúde. Este entendimento foi compartilhado por um gestor ao afirmar que “dentro de um hospital os médicos são uma categoria muito poderosa” (Entrevistado 13, Q:26:5).

Matar e Silva *et al.* (2020) esclarecem que a ideia de supremacia médica é intensificada pela postura do enfermeiro ao buscar construir uma relação harmônica com o médico visando melhorar a assistência ao doente. No entanto, em se tratando de ambiente em que os enfermeiros são servidores de carreira, e os médicos são profissionais terceirizados (contratados), não se observa relação de supremacia médica perante os enfermeiros. A relação entre as profissões passa a ser constituída por atitudes colaborativas.

Os dados sugerem que, dentro das instituições públicas, a percepção de *status* dos vínculos empregatícios influencia o comportamento dos funcionários de formações distintas de forma mais intensa do que o prestígio social das profissões.

A gente tem um esquema de colaborações nos plantões que são mais factíveis. O que acontece: a equipe médica é contratada, diferente da enfermagem que é serviço público, é... funcionário público. A equipe médica é mais jovem e contratada. Nisso, eles têm um sentimento de que se eles não apoiarem eles vão ser prejudicados, porque quem manda na “casa” - casa entre aspas - é a enfermagem, que é da casa. (Entrevistada 10, Q:23:2).

**Então fica uma convivência harmônica devido a essa diferença de vínculos? (pesquisadora, Q:23:3).**

Exatamente. (Entrevistada 10, Q:23:4).

**Você acha que se fossem todos servidores iria ter mais embates? (pesquisadora:23:5).**

Tenho certeza, porque quando eu entrei, nos primeiros anos, eram todos servidores. Agora temos quatro servidores só porque o restante aposentou e [esfera de trabalho] tem essa característica que medicina... eles não vão fazer concurso público, vão manter contrato. Então eles ficam ali um período, renovam ou não.

**Então, quando eram funcionários públicos e todos tinham a certeza da garantia do vínculo e aí a medicina tinha mais embate com a enfermagem. Agora não.** (Entrevistada 10, Q:23: - grifei).

Independentemente do *status* social, funcionários com o vínculo empregatício menos estáveis tendem a ser mais receptivos aos novos procedimentos e cooperarem mais para a implementação das inovações.

Mas comparando agora o servidor público e o contratado... o contratado sabendo que ele tem uma maior chance de não renovar o contrato, ou de ser demitido com maior facilidade, ele entende - isso é do ser humano - e tende a se comprometer mais. Só que a gente não pode julgar só isso, (...). Então, pode ser que a gente esteja fazendo um julgamento mais superficial, mas existe isso, sim. (Entrevistada 10, Q:23:7).

Eu acho que o terceirizado, ele tem o medo da demissão. Ele tem o ponto, o controle de ponto agora com catraca, então acaba tendo um comprometimento maior. E os funcionários que estão ali, no caso da [nome do setor], que estão ali, eles são muito antigos, então já tem até um vício... (Entrevistada 12 Q:25:7).

No entanto, funcionários terceirizados que possuem indicação, podem apresentar outra postura menos colaborativa. O fragmento a seguir refere-se a um terceirizado que foi indicado pela tia para trabalhar na instituição

(...) e estava todo mundo fazendo normal, na boa e esse funcionário não estava fazendo. (...) Aí conversamos com ele. No primeiro mês ele fez. Quando chegou depois, voltou a não fazer. Eu vi isso três vezes. Aí na quarta vez deu [um problema] grave (Entrevistado 08, Q:21:4; Q:21:10)

Por outro lado, os dados sugerem que os funcionários terceirizados sem indicação, por receio de serem demitidos, tendem a apresentar uma postura mais participativa e podem impactar, positivamente, a capacidade absorptiva, sobretudo nas etapas de exploração e utilização.

Ao constatar maior cooperação desse grupo, o gestor, por vezes delega algumas atividades do processo de inovação para os terceirizados sem indicação, visto que os servidores concursados, por se perceberem em uma posição de maior *status* podem ser mais resistentes às mudanças. Essa dinâmica foi evidenciada por uma gestora, ao explicar que “os próprios chefes (...) optaram por deixar com os terceirizados” (Entrevistada 07, Q:20:4) uma parte do serviço que os servidores evitaram executar, por entenderem ser uma tarefa de baixa complexidade intelectual.

Já a característica cultural da repulsa pelo trabalho manual pode ser identificada nos dados da pesquisa, quando se afirma que: “a pessoa é muito boa para [nome da tarefa]. A pessoa não faz nada de útil, mas a pessoa, o cargo dela... [exige muita qualificação, o que é incompatível com um trabalho mais básico]” (Entrevistada 07, Q:20:5 – parte do fragmento). Então, o servidor que congregava estas duas características (repulsa pelo trabalho manual e autoritarismo/hierarquização - segundo o *status* do vínculo empregatício), supôs que, por desfrutar de um vínculo de maior prestígio, estava desobrigado de executar determinadas tarefas. A gestora, então, delegou a atividade aos funcionários terceirizados que, possivelmente, por temer a demissão colaboraram com o processo.

Assim, é possível inferir que a preferência pela utilização de mão de obra terceirizada, em alguns momentos da implementação da inovação, seja uma estratégia adotada na administração pública. Ela tende a ser intensificada nos momentos em que a rotina já foi definida e a atividade é mais operacional (etapas de transformação e exploração da capacidade absorptiva). Nesse contexto, os dados sugerem que os funcionários terceirizados sem indicação tendem a apresentar uma postura mais colaborativa, enquanto os terceirizados com alguma indicação nem sempre possuem a mesma postura participativa.

Considerando o viés da relação de *status* e subordinação, segundo o vínculo empregatício presente, na característica de hierarquização/autoritarismo, foi elaborada a proposição 2.

***P2 – Funcionários cujo vínculo empregatício possuem menor status tendem a colaborar mais em qualquer etapa da capacidade absorptiva.***

### 5.3 O patriarcalismo e a liderança de jovens gestoras

Os dados evidenciaram que a postura coletiva da equipe pode variar em função do sexo e/ou a idade do gestor, como pode ser verificado no exemplo a seguir. Um jovem gestor, recém nomeado para o cargo, relata o apoio da equipe na implementação da inovação. Em seu relato, em nenhum momento descreve que os funcionários deixaram de colaborar nas etapas de implementação. Ele reconhece o apoio da equipe, mesmo com o excesso de trabalho necessário no momento inicial, o que sugere uma influência positiva na capacidade absorptiva.

Eles [funcionários da equipe] apoiaram. Foi um trabalhão, porque eu pedi para cadastrar os itens manualmente. Eu tinha que formar minha grade porque eu não tinha essa informação. Tinham, mais ou menos, uns mil itens, aí eu tive que pedir para incluir cada item. E aí eu fiz um mutirão. Falei “-Você vai fazer esses 100, você vai fazer esses 100...” Eles não questionaram, não. Eu não sei se o fato de eu ser um novo chefe teve algum ... [alguma relação com a postura colaborativa dos subordinados]. Tipo assim, **chega um chefe novo, o pessoal respeita mais, não questiona muita coisa, então eles não questionaram nada.** (Entrevistado 08, Q:21:13).

Entretanto, para as mulheres jovens em posição de liderança, o desafio de implementar uma inovação pode ser maior, porque a sociedade não foi constituída baseada na igualdade de gênero. Como evidenciam os dados, a resistência de funcionários pode ser maior na implementação de inovação lideradas por jovens gestoras se comparada às atividades lideradas por jovens gestores do sexo masculino.

Bem, **eu sou a funcionária mais nova, sendo a chefe delas. Tem todo esse contexto.** (...) inúmeras vezes eu pedi para sair. Eu falei que eu não estava preparada e estava me deixando com um desgaste emocional muito grande. Mas também foi adaptação, agora eu já consigo lidar melhor com os problemas que acontecem. (Entrevistada 10, Q:23:8 - grifei).

Ainda nos dias atuais, atribui-se à mulher a função de cuidadora (COSTA, 2018), enquanto se ensina, desde a infância, que as decisões e conduções cabem ao homem, na figura de pai e chefe da família (DAMATTA, 1986; FREYRE, 2006; HOLANDA, 2014).

Nesse sentido, transportando esse aspecto cultural para o setor público, é possível inferir que o patriarcalismo pode atuar como um fator inibidor da capacidade absorptiva quando uma gestora mais jovem lidera uma equipe, o que acarreta dificuldades e resistências em processos de mudanças ou inovações. Então, a terceira proposição é apresentada:

***P3 – Equipes cujos funcionários estão fortemente associados à característica cultural do patriarcalismo tendem a não apoiar ou a descumprir sem embasamento***

*técnico as orientações de jovens gestoras, influenciando de forma negativa a capacidade absorptiva.*

#### **5.4 Impulsão da capacidade absorptiva através da reconfiguração da equipe**

A reconfiguração da equipe foi uma estratégia utilizada pelos gestores a fim de viabilizar a implementação de inovação. Para tanto, eles dispensaram antigos funcionários e/ou agregaram novos funcionários para conseguir êxito em sua tarefa de implementação. Esta pesquisa identificou quatro formas de reconfiguração da força de trabalho utilizadas no serviço público.

A primeira contempla **reconfigurações internas na designação dos executores das tarefas por redistribuição das atividades**. O gestor tanto pode optar por manter a equipe, ou reduzir o número de funcionários que irão participar da inovação. Os dados mostram evidências dessa prática do gestor: “-No início todos iriam participar.” (Entrevistada 07, Q:20:1 – parte do fragmento). No entanto, ao identificar funcionários que possuíam características culturais que restrinjam severamente a capacidade absorptiva, as atribuições de tarefa foram redirecionadas.

A segunda forma é a **realocação por cessão ou por recepção de funcionários na própria instituição**. Essa estratégia é outra opção utilizada pelos gestores. Nos momentos em que não é possível realizar as tarefas do setor com o atual quadro de funcionários, a equipe precisa ser reconfigurada: “-então, houve uma troca de pessoas também.” (Entrevistada 12, Q:25:2 – parte do fragmento). Assim, foi possível alterar as características culturais do grupo e impulsionar a capacidade absorptiva no setor.

A terceira forma identificada foi por meio da **realização de concurso público, contratando novos servidores**. Os dados da pesquisa evidenciam um gestor que, após receber os recém concursados, optou por disseminar informações atualizadas sobre o setor, introduzindo conceitos mais modernos na instituição.

Quando eu cheguei lá também, eu **fiz o concurso e foram contratados 110 empregados novos**. Aí o que a gente fez? O [nome] era diretor e eu falei: “-vamos fazer diferente”. Se eu pegar esse pessoal e jogar ele lá junto com o outro, daqui há 2 meses eles vão estar igualzinho àqueles que estão há 20 ou 30 anos lá. (...) eles ficaram 1 mês comigo, fazendo curso com eles. Contratei [nome da empresa] que tem experiência em negócio de curso, de motivação, e conversei com o [nome do cargo]. “[nome do cargo], **a gente tem que mostrar para esse pessoal [novos concursados] que o [setor] hoje é diferente** daquele [setor] que o pessoal [funcionários antigos] vai falar com ele daqui há um mês.” O [setor] mudou, o [setor] hoje é todo automatizado, e tal. (...) **Aí eu acho que o que valeu foi esse curso que a gente fez lá durante um mês. (...) Então, mudou um pouco a cabeça do pessoal**. Agora vocês estão prontos para ir lá para o [setor]. Desses 110, uns 50 ou 60 foram para o [nome do setor] e os outros foram para a diretoria, aí

estava junto advogado, contador, administrador. Com essa mistura [de profissionais] a **gente conseguiu até transmitir essa mudança para o pessoal**. Essa abertura foi boa, mas foi um “parto” difícil. (Entrevistado 01, Q:14:7 - grifei).

Por fim, uma quarta forma de reconfigurar equipes é por meio da **substituição dos gestores de alta hierarquia**. O fragmento a seguir versa sobre uma reunião entre diversos diretores que deveriam implementar a mesma inovação, cada um em sua respectiva instituição. Há evidências de que o sucesso em uma unidade não é, necessariamente, um fator motivador para que outros gestores (pares) busquem as mesmas mudanças nas outras unidades.

Uma estratégia da [nome], quando eu era diretor da [nome da instituição], era reunir os diretores. **E os diretores apresentavam seus resultados. E aí eu sempre saía “bonito na foto” e todo mundo saía “feio na foto”**. E aí era aquela história dos caras irem conhecendo o que você está fazendo, irem apresentando, então tinha uma reunião. **Eu também tinha nessa época um papel de um pouco contar a experiência do que a gente vivia para os outros gestores (...)**, mas aí, sempre muita resistência, **os caras, ouviam todas aquelas histórias, mas poucas mudanças**. (Entrevistado 13, Q:26:4 - grifei).

Então, pode-se inferir, para se alcançar êxito, ser necessário reconfigurar a estrutura de poder para alcançar os resultados previstos. O mesmo gestor exemplificou essa estratégia, relatando que foi designado para ocupar um cargo de direção de mais alta hierarquia. Em sua nova função, ele passou a ser responsável por chefiar os demais gestores que continuaram na posição de diretor de Unidade.

Eles me chamaram. Essa proposta de ampliar a atuação (...) E aí eles me convidaram para assumir essa gerência [um cargo de hierarquia mais alta], então aí a gente começou a trabalhar [com os demais diretores de Unidade para conseguir implementar as inovações] (Entrevistado 13, Q:26:8; Q26:9).

Uma vez estabelecida a relação formal de hierarquização entre os gestores, conseguiu-se que a inovação fosse implementada nas demais unidades.

Estas quatro formas de reconfiguração da força de trabalho podem evidenciar um meio de promover alterações das características culturais e impulsionar a capacidade absorviva, sobretudo em equipes que apresentam com intensidade algumas características culturais, especialmente o jeitinho, a malandragem, o ócio, a repulsa pelo trabalho manual e o sadismo/tiranía.

Os dados apontam as circunstâncias em que o gestor, ao constatar que vários funcionários possuíam a característica cultural do jeitinho, optou por reconfigurar a equipe que atuaria na implementação da inovação. Embora eles alegassem, coletivamente, que não compreendiam os procedimentos, que deveriam ser



implementados, a interpretação do gestor era diferente: “Minha percepção é que alguns leram e falam: ‘-Há! Eu li, mas eu não quero entender’. (...) Então, teve que eu e o [nome do servidor] assumir [a execução deste serviço] e... paciência”. (Entrevistado 02, Q:15:3 – parte do fragmento). Considerando a realidade da instituição, o gestor optou por reduzir o quantitativo de funcionários alocados no projeto de inovação. E, sem dispensar os funcionários, atribuiu aos demais membros da equipe outras atividades demandadas pelo setor.

Como jeitinho restringe a capacidade absorptiva estatal, é desejável que os integrantes da equipe não compartilhem, ou compartilhem o mínimo possível os conceitos associados a esta característica. Considerando esta realidade, foi elaborada a quarta proposição:

***P4 – Reconfigurar as equipes, reduzindo a participação de funcionários com a característica cultural do jeitinho, pode influenciar de forma positiva a capacidade absorptiva.***

Em relação à característica cultural da malandragem, os dados evidenciam a necessidade de monitoramento mais próximo, por parte do gestor, para compreender a real situação da empresa. Nas equipes cujos integrantes possuem essa característica, as inovações podem ser inviabilizadas.

Durante o processo de análise, a malandragem foi associada a ações e posturas dúbias. Os dados evidenciaram a burla de indicadores - “Depois de uns oito meses da coisa funcionando eu descobri que a coisa estava sendo tudo fraudado, tudo maquiado, o que as pessoas faziam.” (Entrevistado 01, Q:14:8 – parte do fragmento); a não execução das orientações recebidas - “Ele falava para mim que iria fazer, mas na prática não fazia.” (Entrevistado 08, Q:21:8 – parte do fragmento); e argumentos visando gerar o desestímulo da própria equipe.

Então, por exemplo, algumas práticas, algumas rotinas que a gente quer tentar implementar. [A profissional diz que o projeto é] ótimo e tal, mas sai [da reunião] e a gente não consegue andar [com o projeto]. Por quê? Na equipe, quando ela passa [a proposta de inovação], ela diz: “- olha querem que faça, mas também está tudo enrolado aqui”. **Ela mesma dá todas as desculpas para que não aconteça,** ou não valorizando aquela prática com a equipe. (Entrevistada 14, Q:27:3 - grifei)

Assim, pode-se inferir que essa característica cultural influencia de forma negativa a capacidade absorptiva. Então, foi possível elaborar a quinta proposição:

***P5 – Nas equipes em que são, enfaticamente, percebidas a característica cultura da malandragem, reconfigurar o quadro de pessoal, por cessão de funcionários, pode influenciar de forma positiva a capacidade absorptiva.***

O ócio reduz a força de trabalho do setor de forma mais abrangente. Os servidores com essa característica não se dedicam às suas atividades

Não queria fazer, não queria trabalhar. (...) Era sempre um problema e eu tentava fazer com que as outras pessoas não fossem afetadas. (...) Eu tentava não deixar isso acontecer para que as outras pessoas não ficassem desmotivadas. (...) Tinha um outro que também não fazia quase nada. (...) Ele não trabalhava também. Não fazia quase nada, só fazia senha. (Entrevistada 05, Q:18:09; Q:18:10; Q:18:11).

Mas existe a possibilidade desse comportamento se disseminar entre os outros funcionários: “(...) mas o que me incomodava era isso. Todo mundo falava: ‘-Poxa o [nome] não está fazendo nada. Por que pediu para mim?’” (Entrevistada 05, Q:18:17). A equipe foi reconfigurada, embora a gestora não tenha informado, detalhadamente, os motivos: “Mas ele não era da casa. Ele era do [nome da instituição]. Aí ele voltou para o [nome da instituição]. Voltou para o [nome do estado de origem] e casou. (Entrevistada 05, Q:18:16).

No processo de reconfiguração da equipe, minimizou-se a presença da característica cultural do ócio no setor. De modo complementar, é possível inferir que a recepção de indivíduos, sem a característica do ócio, tende a impactar positivamente, a capacidade absorptiva. Assim, é proposta a sexta proposição:

***P6 – Reconfigurar equipes, cujos funcionários possuem a característica cultural do ócio pode influenciar de forma positiva a capacidade absorptiva, quer por evitar a disseminação dessa característica, na equipe, quer por aumentar a força produtiva pela recepção de funcionários sem essa característica.***

Os dados apontam que a repulsa pelo trabalho manual, assim como o ócio, também é um fator que reduz a capacidade laborativa estatal, porém de modo distinto. Na repulsa pelo trabalho manual, o funcionário não se recusa a realizar qualquer trabalho. Ele se nega a executar atividades que julgue não possuir a importância compatível com suas qualidades intelectuais, formação acadêmica ou cargo que ocupa. “A pessoa não faz

nada de útil, mas a pessoa, o cargo dela... [exige muita qualificação, o que é incompatível com um trabalho mais básico] (Entrevistada 07, Q:20:5).

É possível inferir que a reconfiguração da equipe pode auxiliar na revisão da estratégia e no direcionamento das tarefas para os funcionários com perfil mais adequados: “os próprios chefes (...) optaram por deixar com os terceirizados” (Entrevistada 07, Q:20:4) ou para funcionários que não expressem, intensamente, a repulsa pelo trabalho manual “Na minha Divisão a gente não tem esse problema [de funcionário com nível superior executar tarefas mais simples], mas nas outras Divisões têm” (Entrevistada 07, Q:20:6 – parte do fragmento).

Considerando a percepção de *status* intrínseca aos funcionários que expressam, intensamente, a repulsa pelo trabalho manual, a reconfiguração da equipe pode ocorrer mediante a redesignação das tarefas. Com esta compreensão foi possível compor a sétima proposição.

***P7 – Reconfigurar a distribuição de tarefas, em equipes que apresentam a característica cultural da repulsa pelo trabalho manual, pode influenciar de forma positiva a capacidade absorptiva.***

Por fim, o sadismo/tirania foi identificado com forte influência negativa sobre a capacidade absorptiva estatal. Os dados evidenciam situações em que funcionários atuaram para prejudicar os gestores.

Quando eu assumi no [departamento], ainda como a [nome da servidora] ainda como gestora, eu tive muito boicote. Isso foi fato. De esconderem material meu. De chegar para trabalhar e só chegar eu, o restante da equipe não aparecia. (Entrevistada 12, Q:25:13).

A presença desta característica cultural restringiu, severamente, a capacidade absorptiva daquele setor. Houve iniciativa por parte de alguns funcionários da equipe de buscarem outros setores para trabalhar. “Então, foi um processo. De gente pedir para sair mesmo. De falar: ‘-Eu não trabalho aqui’. Então, houve uma troca de pessoas também.” (Entrevistada 12, Q:25:2). A nova configuração da equipe impulsionou a capacidade absorptiva do setor.

Reflexões sobre a dinâmica laboral deste grupo propiciaram a elaboração da oitava proposição:

***P8 – Nas equipes em que são, enfaticamente, percebidas as características culturais do sadismo/tiranía, reconfigurar o quadro de pessoal por transferência de funcionários pode influenciar de forma positiva a capacidade absorviva.***

As oito proposições aqui debatidas podem auxiliar o gestor a impulsionar o processo de reconhecimento, absorção e implementação de novos conhecimentos na administração pública.

Ao refletir sobre como as características culturais assimiladas pelo indivíduo podem influenciar a capacidade absorviva no âmbito da esfera pública, o gestor pode tomar decisões mais assertivas, tanto em projetos inovadores, como também nas atividades rotineiras. De modo mais conciso, o Quadro 7 apresenta as características culturais identificadas por esta pesquisa que podem impulsionar ou restringir a capacidade absorviva no serviço público brasileiro.

**Quadro 7** – A percepção do gestor sobre os impactos das características culturais na capacidade absorviva na administração pública

<b>Característica cultural brasileira</b>	<b>Percepção dos gestores sobre os impactos na capacidade absorviva</b>
Hierarquização/Autoritarismo (dominador <i>versus</i> dominado; <i>status</i> e subordinação segundo o vínculo empregatício)	Em determinadas configurações laborativas (por exemplo: determinação emanada por integrantes da alta hierarquia ou solicitações direcionadas a funcionários terceirizados sem indicação) a Hierarquização/autoritarismo tende a impulsionar a capacidade absorviva. No entanto, outras configurações como, por exemplo, atribuir tarefas a funcionários terceirizados com indicação pode restringir a capacidade absorviva.
Patriarcalismo	Em determinadas configurações (equipes lideradas por jovens mulheres) o patriarcalismo tende a restringir a capacidade absorviva.

Jeitinho, malandragem, personalismo, ócio, repulsa pelo trabalho manual e sadismo/tirania	Estas características restringem a capacidade absorviva.
---	--

Fonte: elaborado pela autora.

## CAPÍTULO 6 – CONCLUSÕES

Este capítulo tem por finalidade apresentar de forma concisa as principais reflexões sobre as características culturais brasileiras que influenciam a capacidade absorptiva na Administração Pública e associá-las aos objetivos inicialmente propostos nesta tese.

Também apresenta as limitações deste estudo e as sugestões para pesquisas futuras.

### 6.1 Principais resultados

A presente pesquisa buscou preencher uma lacuna existente, visto que os estudos atuais não apresentaram reflexões que, sob a óptica dos gestores, contemplem, simultaneamente, o serviço público, a capacidade absorptiva e as características culturais brasileiras.

O objetivo proposto no primeiro capítulo desta tese permitiu que a pergunta de pesquisa - **na visão do gestor, quais características culturais da sociedade brasileira influenciam a capacidade absorptiva na Administração Pública?** - fosse respondida nos capítulos que trataram das análises e discussões dos resultados, conforme exposto a seguir:

- No capítulo 4 é possível compreender as estratégias e os desafios iniciais vivenciados pelos gestores;
- O mesmo capítulo também contempla as percepções dos gestores sobre as características culturais brasileiras observadas nos funcionários e inicia o debate sobre a influência dessas características na capacidade absorptiva;
- No capítulo 5 são aprofundadas as principais reflexões sobre como as características culturais brasileiras influenciam na capacidade absorptiva do setor público e construídas proposições sobre as questões.

De modo extremamente conciso, foi possível observar que a Hierarquização/Autoritarismo tende a impulsionar a capacidade absorptiva quando observada pela óptica do dominador *versus* dominado. Em se tratando desta característica pelo *status* e subordinação segundo o vínculo empregatício, algumas configurações também evidenciaram que a referida característica também impulsiona a capacidade absorptiva na administração pública.

Em contraposição o jeitinho, a malandragem, o personalismo, o ócio, e o sadismo/tiranía tendem a restringir a capacidade absorviva no setor público; já o patriarcalismo e a repulsa pelo trabalho manual precisam estar associadas a alguns contextos para restringirem a capacidade absorviva no referido setor.

Os dados da pesquisa não permitem afirmar que, na administração pública, o sensualismo e o racismo velado impulsionam ou restringem a capacidade absorviva.

## **6.2 Contribuição teórica**

Foi possível constatar que, na percepção dos gestores, alguns funcionários apresentam atitudes colaborativas, enquanto outros apresentam comportamentos obstaculizadores. Esta forma de proceder, que interfere na capacidade absorviva da empresa, pode ser fortemente influenciada pelas características culturais da sociedade brasileira.

Então, foi possível aprimorar o conceito de capacidade absorviva criado por Cohen e Levinthal (1990) e posteriormente modificado por Zahra e George (2002). Esta pesquisa concluiu que a capacidade absorviva não se restringe somente a identificar externamente um conceito novo, absorvê-lo e utilizá-lo. Os fatores internos, como a cultura do país ou o engajamento dos funcionários, podem contribuir para a criação, implementação e utilização de conceitos/conhecimento na administração pública.

Partindo destas reflexões, foi possível construir um novo conhecimento, cujas principais contribuições de ordem teórica foram contempladas no capítulo 5 em forma de proposição que são rememoradas a seguir:

**P1** - Integrantes da alta administração, ao proporem ou apoiarem ações de inovação, tendem a influenciar de forma positiva a capacidade absorviva;

**P2** – Funcionários cujo vínculo empregatício possuem menor status tendem a colaborar mais em qualquer etapa da capacidade absorviva;

**P3** – Equipes cujos funcionários estão fortemente associados à característica cultural do patriarcalismo tendem a não apoiar ou a descumprir sem embasamento técnico as orientações de jovens gestoras, influenciando de forma negativa a capacidade absorviva;

**P4** – Reconfigurar as equipes, reduzindo a participação de funcionários com a característica cultural do jeitinho, pode influenciar de forma positiva a capacidade absorviva;

**P5** – Nas equipes em que são, enfaticamente, percebidas a característica cultural da malandragem, reconfigurar o quadro de pessoal, por cessão de funcionários, pode influenciar de forma positiva a capacidade absorptiva;

**P6** – Reconfigurar equipes, cujos funcionários possuem a característica cultural do ócio pode influenciar de forma positiva a capacidade absorptiva, quer por evitar a disseminação dessa característica, na equipe, quer por aumentar a força produtiva pela recepção de funcionários sem essa característica;

**P7** – Reconfigurar a distribuição de tarefas, em equipes que apresentam a característica cultural da repulsa pelo trabalho manual, pode influenciar de forma positiva a capacidade absorptiva; e

**P8** – Nas equipes em que são, enfaticamente, percebidas as características culturais do sadismo/tirania, reconfigurar o quadro de pessoal por transferência de funcionários pode influenciar de forma positiva a capacidade absorptiva.

As proposições 2 e 3 evidenciam assimetria de forças dentre os indivíduos envolvidos. É oportuno destacar que, em nenhum momento, está sendo sugerido ou estimulado o enfraquecimento dos vínculos dos trabalhadores para que estes colaborem mais ou a redução/negação de oportunidades para jovens mulheres exercerem cargos de gestão com a finalidade de impulsionar a capacidade absorptiva. Os dados revelam a realidade atual da administração pública brasileira. Ao descortinar essa realidade, é possível que surjam algumas iniciativas para alteração dessas práticas institucionais.

### **6.3 Contribuições de ordem prática**

O conhecimento gerado nesta tese pode ser um recurso utilizado no processo de tomada de decisão e na construção de estratégias operacionais que propiciem, direta ou indiretamente, o bem-estar social.

Considerando que os valores culturais presentes nos indivíduos tendem a impactar suas próprias ações dentro das organizações (SILVA NETO; SILVA, 2019), as informações apresentadas nesta pesquisa apresentam melhor compreensão sobre como as características culturais impactam na capacidade absorptiva, e conseqüentemente, na implementação de inovações.

Embora essas proposições não sejam uma relação de causa e efeito, o conhecimento aqui gerado permitirá ao gestor projetar cenários baseado na cultura dos integrantes da equipe, otimizando a força produtiva institucional. Considerando a



escassez de recursos humanos, o gestor poderá implementar ações mais assertivas ao configurar as equipes, obtendo maior sinergia operacional e impulsionando a capacidade absorvida.

#### **6.4 Sugestões de pesquisas futuras**

O estudo apresentou a questão sob a perspectiva do gestor. Contudo, para aprimorar a compreensão do fato seria oportuno captar a percepção dos demais funcionários (subordinados ou pares). Entender como eles percebem a postura do gestor, a distribuição de tarefas, o atendimento, ou não, suas demandas. Assim, seria possível avaliar se, e como, as características culturais dos gestores interferem na participação, ou não, dos demais membros da equipe.

Também foi considerado que pesquisas futuras poderiam verificar:

- como as características culturais brasileiras se associam aos três modelos de gestão pública utilizados no Brasil;
- como a insatisfação e a resistência dos funcionários impacta a capacidade absorviva; e
- ampliar o modelo teórico agregando outras características culturais da sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, N. Patriarcado, sociedade e patrimonialismo. **Sociedade e Estado**, v. 15, n. 2, p. 303-330, 2000.

ANUNCIÇÃO, D.; TRAD, L. A. B.; FERREIRA, T. “Mão na cabeça!”: abordagem policial, racismo e violência estrutural entre jovens negros de três capitais do Nordeste. **Saúde e Sociedade**, v. 29, p. 1-13, 2020.

APPOLINÁRIO, F. **Metodologia da ciência – filosofia e prática da pesquisa**. São Paulo SP: Thomson, 2006.

ARAGÃO, S. Jazigos e covas rasas: o livro que Gilberto Freyre não escreveu? **Oculum Ensaios**, n. 13, v.1, p. 88-96, 2011.

ARAÚJO, M. A. D.; BORGES, D. F. 20 anos do plano diretor da reforma do aparelho de estado no brasil: avanços e limites. **Espacios Públicos**, v. 21, n. 52, p. 7-24, 2018.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Almedina Brasil, 2016.

BALBINOT, Z.; MARQUES, R. A. Alianças estratégicas como condicionantes do desenvolvimento da capacidade tecnológica: o caso de cinco empresas do setor eletroeletrônico brasileiro. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 13, n. 4, p. 604–625, 2009.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Resolução 510/2016**. Brasília, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) > Acesso em: 24 setembro de 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.507**, de 21 de setembro de 2018. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9507.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9507.htm) > Acesso em: 11 de novembro de 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm) > Acesso em: 26 setembro de 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.637**, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por

organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm)> Acesso em: 27 de outubro de 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 01, p. 7-40, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: Sachs, I.; Wilhelm, J.; Pinheiro, P. S. (Orgs.), **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001, p.222-259.

BUENO, B.; BALESTRIN, A. Inovação colaborativa: uma abordagem aberta no desenvolvimento de novos produtos. **Revista de Administração de Empresas**, v. 52, n. 5, p. 517-530, 2012.

BUTLER, M. J.R.; FERLIE, E. Developing Absorptive Capacity Theory for Public Service Organizations: Emerging UK Empirical Evidence. **British Journal of Management**, v. 31, n. 2, p. 344-364, 2020.

CASSOL, A.; CINTRA, R. F.; RUAS, R. L.; OLDONI, L. E. Desenvolvimento da Capacidade Absortiva em Empresas Incubadas e Graduadas de Santa Catarina, Brasil. **Desenvolvimento em Questão**, v. 14, n. 37, p. 168–201, 2016a.

CASSOL, A.; REIS GONÇALO, C.; SANTOS, A., LIMAS RUAS. R. A administração estratégica do capital intelectual: um modelo baseado na capacidade absorptiva para potencializar inovação. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, v. 15, n. 01, p. 27–43, 2016b.

CASTRO, D. G; KUBO, E. K. M.; FARINA, M. C. A atuação de administradores de empresas em órgãos públicos: a identificação organizacional diante de uma formação voltada a negócios. **Cadernos EBAPE**, v. 16, n. 2, p. 186-203, 2018.

CASTRO, J. M.; NASCIMENTO, M. A.; CARVALHO, R. B. Transferência de conhecimento tecnológico: análise dos fatores indutores e restritivos à aquisição de conhecimento em dois hospitais do norte de Angola. **Revista de Administração FACES**, v. 17, n. 4, p. 8–26, 2018.

CASTRO, M. P.; GUIMARÃES, T. A. Dimensões da inovação em organizações da justiça: proposição de um modelo teórico-metodológico. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 17, n. 1, p. 173-184, 2019.

CAVALCANTE, R. B.; CALIXTO, P.; PINHEIRO, M. M. K. Análise de Conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método. **Informação & Sociedade: Estudos**, v. 24, n. 1, p. 13-18, 2014

CIOTTI, R.; FAVRETTO, J. Capacidade Absortiva em Instituições de Ensino Superior: Uma Sistematização da Literatura. **Contextus - Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 15, n. 3, p. 203–229, 2017.

COHEN, W. M.; LEVINTHAL, D. A. Innovation and Learning : The Two Faces of R & D. **The Economic Journal**, v. 99, n. 397, p. 569–596, 2016.

COSTA, F. A. Mulher, trabalho e família: os impactos do trabalho na subjetividade da mulher e em suas relações familiares. **Pretextos**, v. 3, n. 6, p. 434-52, 2018.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42. n. 05, p. 829-874, 2008.

CRESPI, T. B.; COSTA, P. R. DA; PREUSLER, T. S. Modelo Conceitual e Proposições sobre Capacidade Absortiva em Projetos de P&D Vinculados à Alianças Estratégicas: Um Ensaio Teórico. **Revista de Gestão e Projetos**, v. 09, n. 02, p. 36–44, 2018.

CRUZ, M. A.; CORRÊA, V. S. Capacidade absorptiva e laços sociais: Um modelo teórico integrado. **Revista de Administração de Roraima-RARR**, v. 8, n. 2, p. 504-525, 2018.

DAMATTA, R. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

DUARTE, R. G.; CASTRO, J. M.; BORGES, R. S. G. Inefabilidade e socialização na transferência no compartilhamento de conhecimento tácito em países menos desenvolvidos: o caso do Cine Group em Moçambique. **Revista de Ciências da Administração**, v. 20, n. 51, p. 55–68, 2018.

ENAP, Escola Nacional de Administração Pública. A implementação do SEI – sistema eletrônico de informações, disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3455/4/SEGES%20%20Enap.%20SARAIVA%20Andr%C3%A9.%20SEI.%20estudo%20de%20caso.%202018.%20portug%C3%AAs.pdf>> acesso em 17 de novembro de 2019.

ENGELMAN, R.; FRACASSO, E. M.; SCCMIDT, S.; MULLER, H. F. Capacidade absorptiva: adaptação e validação de uma escala em empresas sul-brasileiras. **BASE - Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos**, v. 13, n. 3, p. 235–247, 2016.

ENGELMAN, R.; SCHEREIBER, D. ACAP model and innovation in U-I relationship. **Revista Contemporânea de Economia e Gestão - CONTEXTUS**, v. 16, n. 2, p. 29–52, 2018.

FAORO, R. **Os donos do poder - formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Editora Globo S.A., 2001.

FERNANDES, E. S.; VECCHIA, F. A. D.; VOLQUIND, R.; GAYER, B. D. Inovação no setor público: análise de um órgão estadual de meio ambiente e estudo de casos. **The Journal of Engineering and Exact Sciences**, v. 6, n. 1, p. 0092-0097, 2020.

FILENGA, D.; SANCHEZ, O. P. Antecedentes do reconhecimento de valor na capacidade absorptiva. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 21, n. 4, p.1-25, 2020.

FLOR, M. L.; COOPER, S. Y.; OLTRA, M. J. External knowledge search, absorptive capacity and radical innovation in high-technology firms. **European Management Journal**, v. 36, n. 2, p. 183-194, 2018.

FODDY, W.; FODDY, W. H. **Constructing questions for interviews and questionnaires: Theory and practice in social research**. Cambridge university press, 2001.

FREITAS, A. B. **Traços brasileiros para uma análise organizacional**, de 21 de agosto de 1996. Disponível em: <<https://pesquisa-eaesp.fgv.br/publicacoes/pibic/tracos-brasileiros-para-uma-analise-organizacional>> Acesso em 26 de abril 2021.

FREYRE, G. **Casa-grande & senzala**. Global Editora e Distribuidora Ltda, 2006.

FUCHS, J. P. S.; ROSSETTO, C. R.; CARVALHO, C. E. A Influência da Capacidade Absortiva Realizada no Desempenho da PME Vitivinícola. **Desenvolvimento em Questão**, v. 14, n. 37, p. 144–167, 2016.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M.; GASKELL, G. (Orgs) **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 64-89.

GINSBERG, M. **Manual de sociología**. Buenos Aires: Losada, 1942.

GLASER, B. G.; STRAUSS, A. L. **The discovery of grounded theory; strategies for qualitative research**. New Brunswick: AldineTransaction, 1967.

GONZÁLEZ-CAMPO, C. H.; AYALA, A. H. Influencia de la capacidad de absorción sobre la innovación: un análisis empírico en las mipymes colombianas. **Estudios Gerenciales**, v. 30, n. 132, p. 277–286, 2014.

GUERREIRO RAMOS, A. **Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

GUERREIRO RAMOS, A. A sociologia de Max Weber. **Revista do Serviço Público**, v. 57, n. 2, p. 267-282, 2006.

HOFSTEDE, G. H.; HOFSTEDE, G. J.; MINKOV, M. **Cultures and organizations: Software of the mind**. New York: Mcgraw-hill, 2005.

HOLANDA, C. B. Homenagem ao Malandro. **Ópera do Malandro**. São Paulo: Círculo do Livro, 1979.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Percentual de vínculos em funções de Direção e Assessoramento Superior (DAS), por sexo e cor ou raça (1999-

2020). Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/filtros-series/28/sexogeno>> acesso em 18 de março de 2021.

JUNQUILHO, G. S. Conduas Gerenciais e suas Raízes: uma Proposta de Análise à Luz da Teoria da Estruturação. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 7, n. SPE, p. 101–120, 2003.

JUNQUILHO, G. S. Nem "burocratas" nem "novo gerente": o "caboclo" e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do real. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 1, p. 137–157, 2004.

KLERING, L. R.; PORSE, M. C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Análise**, v. 21, n. 1, p. 4-17, 2010.

LAGARDA, A. M.; MADRIGAL, D. F.; FLORES, M. T. Fatores associados a gestão da aprendizagem microempresários mexicanos. **Estudios Gerenciales**, v. 32, n. 141, p. 381-387, 2016.

LANE, P. J.; KOKA, B. R. The Reification of Absorptive Capacity: a Critical Review and Rejuvenation of the Construct. **Academy of Management Review**, v. 31, n. 4, p. 833–863, 2006.

LASSANCE, A. O serviço público federal brasileiro e a fábula do ataque das formigas gigantes, **Texto para Discussão, nº. 2287**. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2287\\_sumex.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2287_sumex.pdf)> acesso em 24 de outubro de 2019

LAZZARESCHI, N.; GRAGLIA, M. A. V.; HUELSEN, P. As formas de resistência dos trabalhadores no contexto da indústria 4.0 e da inteligência artificial. **Argumentum**, v. 13, n. 2, p. 193-207, 2021.

LIMA, D. M. C.; FRAGA, V. F.; OLIVEIRA, F. B. O paradoxo da reforma do Judiciário: embates entre a nova gestão pública e a cultura organizacional do jeitinho. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 6, p. 893-912, 2016.

LOMBARDI, M. R. Apresentação-Mulheres em carreiras de prestígio: conquistas e desafios à feminização. **Cadernos de Pesquisa**, v. 47, n. 163, p. 10-14, 2017.

MARCHI, A., ROSSETO, C.R.; LIMA, C. M.; PEREIRA, D. G. O processo de mudança em uma instituição pública sobre a ótica das capacidades dinâmicas. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 11, n. 2, p. 175-197, 2018.

MARTINS, A.; FREITAS, A. S. Administração pública brasileira: como a colonização conduziu ao ambiente autoritário, hierarquizado e não democrático? **ORG & DEMO**, v. 21, n. 2, p. 117-136, 2020.

MARTINS, A.; SINAY, M. C. Revisitando estudos brasileiros sobre capacidade absorviva das organizações. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v. 11, n. 4, p. 132-145, 2020.

MATTAR E SILVA, T. W.; VELLOSO, I.S.C.; ARAÚJO, M.T.; FERNANDES A.R.K. Configuração das relações de poder nas práticas profissionais de médicos e enfermeiros. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 73, 2020.

MORAES; R. Análise de Conteúdo. **Revista Educação**. v.22, n.37, p.7-32, 1999.

MOTTA, F. C. P.; ALCADIPANI, R. Jeitinho brasileiro, controle social e competição. **Revista de Administração de Empresas**, v. 39, n. 1, p. 6-12, 1999.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. SPE, p. 87-96, 2007.

NAIDITCH, F. Literatura multicultural e diversidade na sala de aula. **Educação**, v. 32, n. 1, p. 25-32, 2009.

NOGUEIRA, R. M.; NUNES, T. S.; CARVALHO NETO, A.; FERREIRA, R. R. A sistematização legislativa do assédio moral no trabalho âmbito das administrações públicas estaduais no Brasil. **Revista Ciências Administrativas**, v. 26, Edição comemorativa de 30 anos, 2020.

OLIVEIRA, C. E.; DANTAS NETO, A. O impacto da inovação no orçamento de empresas industriais. **Revista Brasileira de Gestão e Inovação**, v. 8, n. 2, p. 65-89, 2020.

OLIVEIRA, H. C. C.; SOUZA, J. S. F.; VALENTIM, M. L. P.; ALMEIDA JÚNIOR, O. F. A teoria dos jogos e a mediação da informação: uma proposta de contribuição estratégica para organizações. **Biblios**, n. 73, p. 51-64, 2018a.

OLIVEIRA, L. E.; BINOTTO, E.; MARTINS, L. C.; VOLPATO, L. F. Análise Interdisciplinar das Relações de Conflito e Poder na Gestão Hospitalar. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, v. 7, n. 2, p. 129-142, 2018b.

OLIVEIRA, S. R. M.; MARQUES, V. T.; OLIVEIRA, L. E. Violência e violação de direitos de presos no sistema prisional sergipano. *In*: MARQUES, V. T.; NERY, M. B. M.; FERRO, S. R. O. P. B. **Expressões de violência em Sergipe**. Rio de Janeiro: Bonecker, 2018.

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

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro – a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Global editora, 2015.

RIGGS, F. W. **A ecologia da administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, 1964.

ROSSETTO, D. E.; CARVALHO, F. C. A.; BERNARDES, R. C.; BORINI, F. M. Absorptive Capacity and Innovation: an Overview of International Scientific Production of Last Twenty-Five Years. **International Journal of Innovation**, v. 5, n. 1, p. 97–113, 2017.

SCHLINDWEIN, V. D. C. Assédio moral como estratégia de gestão no serviço público. **Trabalho (En) Cena**, v. 4, n. 1, p. 221-237, 2019.

SCHOMMER, P. C. Gestão pública no Brasil: notícias do teatro de operações. **Revista de administração de empresas**, v. 43, n. 4, p. 102-107, 2003.

SILVA, A. H.; FOSSÁ, M. I. T. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualitas Revista Eletrônica**, v. 17, n. 1, p.1-14, 2015.

SILVA NETO, A. F.; SILVA, J. D. G. S. Valores culturais e estilos de aprendizagem dos operadores da contabilidade do setor público brasileiro frente ao processo de adoção das normas internacionais. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 13, e. 144322, p. 1 - 16, 2019.

SIQUEIRA, N. S.; MEMÓRIA, C. V. A “BANALIDADE DO MAL” NAS EMPRESAS: REVISITANDO HANNAH ARENDT. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 14, n. 2, p. 1-23, 2019.

SOLIGO, M. G.; ESTRADA, A. A. Impactos da burocracia na gestão escolar: racionalidade administrativa ou legitimação da dominação de classe? **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales**, v. 1, n. 12, 2019.

STRAUSS, A. L.; CORBIN, J. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada**. Porto Alegre: Artmed, 2008.

TEIXEIRA, A. L. S.; ROSA, A. C.; RUFFONI, J.; RAPINI, M. S. Dimensões da capacidade de absorção, qualificação da mão de obra, P&D e desempenho inovativo. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 15, n. 1, p. 139–164, 2017.

UNIGRANRIO - Resolução CONSEPE nº 82/17 disponível em <<http://w2.portais.atrrio.scire.net.br/unigranrio-ppga/index.php/pt/downloads/finish/5-regimento-resolucoes-e-normas/184-ppga-regimento-interno-2018>> acesso em 22 de outubro de 2019.

VARRICHIO, P. C. Uma discussão sobre a estratégia de inovação aberta em grandes empresas e os programas de relacionamento voltados para Startups no Brasil. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia da FUNCADE**, v. 7, n. 1, p. 148–161, 2016.



VELOZO, A. C.; MOROZINI, J. F. O reflexo de cursos de capacitação empreendedora por meio da capacidade absorptiva em empresas de Imbituva Paraná. **Navus - Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 9, n. 1, p. 49–63, 2018.

VILLARDI, B. Q.; FERRAZ, V. N.; DUBEUX, V. J. C. Uma metodologia para diagnóstico de clima organizacional: integrando motivos sociais e cultura brasileira com fatores do ambiente de trabalho do Poder Judiciário. **Revista de Administração FACES**, v. 45, n. 2, p. 303–329, 2011.

VINUTO, J. A Amostragem em Bola de Neve na Pesquisa Qualitativa: Um Debate em Aberto. **Temáticas**, v. 22, n. 44, p. 203-220, 2014.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora UNB, 2000.

ZAHRA, S. A.; GEORGE, G. Absorptive capacity: a review, reconceptualization, and extension. **Academy of Management**, v. 27, n. 2, p. 185–203, 2002.

## APÊNDICE – ROTEIRO DA ENTREVISTA

### Considerações iniciais

- Você já recebeu um documento assinado por mim e pelo meu orientador informando sobre a pesquisa e autorizando a gravação da entrevista.
- Esta gravação será utilizada como fonte de informação da pesquisa e será transcrita.
- Os dados aqui fornecidos são confidenciais.
- Não serão expostos dados do respondente e informações sobre a empresa e nem de demais pessoas citadas.
- Não há certo/errado, espera-se conhecer a realidade dos fatos.
- Toda vivência é rica e contribui para a pesquisa.

### BLOCO 1 – Perfil do gestor

- Perfil (idade, formação).
- Poderia contar como foi sua trajetória na administração pública? (Como se tornou um líder? Qual cargo ocupa?)
- Quanto tempo trabalha/trabalhou na instituição?

### BLOCO 2 – Informações sobre a inovação

- Como e quando surgiu a questão de inovação na sua empresa? Qual era o objetivo da inovação?
- Você poderia relatar de forma detalhada como foi o processo de implementação da inovação (sua experiência)?
- Você poderia caracterizar sua função no processo? Você tinha discricionariedade para conduzir a questão ao seu modo?
- Sob o ponto de vista estratégico como a empresa percebia a inovação?
- Como se comportaram os seus superiores nesse processo de implementação?
- Como era o grupo de pessoas que trabalhavam com você nesse processo? Todos eram subordinados? Qual o grau de instrução deles?
- Como era o relacionamento interpessoal?

- Como se comportaram os demais servidores no processo de implementação da inovação?
- Observou alteração de comportamento na equipe durante o processo de implementação de inovações?
- Foi necessária implementar alguma medida para lidar com esse aspecto?
- Foi necessário treinamento? Quem foi treinado? Havia equipamentos ou softwares específicos?
- Fale do produto final. A inovação foi implementada?
- Você acrescentaria alguma outra informação pertinente?