



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**VICTOR REZENDE TELES**

**CARACTERÍSTICAS DOS *STAKEHOLDERS*, DAS ESTRATÉGIAS E DOS  
RECURSOS PÓS-EVENTO CRÍTICO NO INEP: O CASO DO ENEM**

**BRASÍLIA, 2017**

**VICTOR REZENDE TELES**

**CARACTERÍSTICAS DOS *STAKEHOLDERS*, DAS ESTRATÉGIAS E DOS  
RECURSOS PÓS-EVENTO CRÍTICO NO INEP: O CASO DO ENEM**

Dissertação apresentada como requisito parcial de aprovação no mestrado profissional de Administração Pública do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Valmir Emil Hoffmann

**BRASÍLIA, 2017**

VICTOR REZENDE TELES

**CARACTERÍSTICAS DOS *STAKEHOLDERS*, DAS ESTRATÉGIAS E DOS RECURSOS PÓS-EVENTO CRÍTICO NO INEP: O CASO DO ENEM**

Dissertação apresentada como requisito parcial de aprovação no mestrado profissional de Administração Pública do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

---

Prof. Dr. Valmir Emil Hoffmann  
Programa de Pós-Graduação em Administração - UnB  
Orientador

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cristina Castro Lucas de Souza  
Programa de Pós-Graduação em Administração - UnB  
Membro interno

---

Prof. Dr. Benny Kramer Costa  
Universidade de São Paulo  
Membro externo

Brasília, 9 de outubro de 2017.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida.

À minha filha, Maria Thereza, minha “Tetê”, pelo sorriso, pela alegria, pelo amor. Minha inspiração.

À minha família, pela atenção e apoio, mesmo que em pensamento.

À minha mãe, Vânia, e ao meu avô, Jairo, que, mesmo de longe, rezaram por mim.

Ao meu pai, Nestor, e à minha avó, Teresinha, por, do céu, me protegerem.

Ao Professor Valmir Emil Hoffmann, orientador deste trabalho, grande professor e grande amigo, um verdadeiro mestre e companheiro imprescindível nesta caminhada. Tenho uma dívida de gratidão eterna!

À Professora Suylan de Almeida Midlej e Silva, por ter me indicado um caminho naquele que, talvez, tenha sido o momento mais difícil nesta trajetória, quando pensei que não conseguiria. Obrigado, professora!

À turma do Mestrado Profissional em Administração da UnB, obrigado pela amizade! Wladimir, Paulo, Elisângela, Nildete, Olívia, Tatianne, Victor Oliveira, Mariano, Eurides, Otávio, Gizane, Gleidilson, Eronides, Danusa, Maria Regina, Nathália, Douglas, Flávia, Herold, Carlos Eduardo: uma turma inesquecível.

Ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, por abrir as portas para este sonho.

Aos amigos da Coordenação de Recursos Logísticos do INEP, pela paciência e apoio.

Aos servidores e colaboradores do INEP que concederam as entrevistas. Sem eles, essa pesquisa não seria possível.

Aos professores e funcionários do PPGA/UnB, em especial, aos professores que lecionaram no Mestrado Profissional em Administração. Obrigado por todo o aprendizado.

À Mariana Roldi, pela revisão ortográfica.

Por último, mas não menos importante, à Nádia Gonçalves de Oliveira. Obrigado por estar ao meu lado a cada dia. Com amor, carinho e paciência, fundamentais nesta etapa da minha vida.

**Muito Obrigado!**

*“O êxito da vida não se mede pelo caminho que você conquistou, mas sim pelas dificuldades que superou no caminho”.*

**Abraham Lincoln**

## RESUMO

O objetivo geral desta dissertação foi determinar as características dos *stakeholders*, das estratégias e dos recursos no INEP pós-evento crítico: o caso do Enem. O Instituto é o responsável pela produção e execução da prova. Dois momentos foram estudados: o furto da prova de 2009 e a invasão das escolas de 2016. Além disso, foi analisado o processo de tomada de decisão. Nesta pesquisa qualitativa, classificada como descritiva e exploratória, foram utilizados o modelo *Saliency* para identificação dos *stakeholders*. Para classificá-los, utilizou-se a matriz de Savage *et al.* (1991). Os modelos são complementares entre si. Para discussão da tomada de decisão, utilizou-se os quatro modelos de Choo (2003): racional, político, processual e anárquico. Quanto às estratégias, adotou-se subcategorias *ex post*. Sobre os recursos, foi analisado e discutido por meio da Visão Baseada em Recursos. A pesquisa se justifica por causa dos escassos trabalhos no campo de estratégia no serviço público. Ela também é relevante por causa do impacto social do Enem na sociedade brasileira. Foram mais de 74 milhões de inscritos entre os anos de 1998 a 2016. Após 2009, o Enem se tornou o principal meio de acesso a universidade no País. Além disso, conhecer estes três construtos pode ajudar o INEP a mitigar efeitos nocivos de eventos críticos futuros. Como principais resultados, não há *stakeholders* definitivos influenciando diretamente os tomadores de decisão. Aliás, os decisores são formados por um grupo de pessoas que compõe a Alta Gestão. O processo de tomada de decisão é político, na maioria das vezes. Existiram mais estratégias mediatas e emergentes do que incrementais. Há recursos estratégicos sendo empregados no INEP para evitar eventos críticos. Por fim, foram propostas vinte sugestões de melhoria para a Autarquia. Cinco delas referentes ao Exame e a estrutura do INEP como um todo e as quinze demais referentes ao combate a possíveis novos eventos críticos.

**Palavras-chave:** *Stakeholders*, estratégias, recursos, serviço público.

## ABSTRACT

The general objective of this dissertation was to determine the characteristics of stakeholders, strategies and resources in the INEP post-critical event: the case of Enem. The Institute is responsible for the production and execution of the test. Two moments were studied: the theft of the 2009 test and the invasion of the schools of 2016. In addition, the decision-making process was analyzed. In this qualitative study, classified as descriptive and exploratory, the Salience model was used to identify the stakeholders. To classify them, we used the matrix of Savage et al. (1991). The models are complementary to each other. For discussion of decision making, the four models of Choo (2003) were used: rational, political, procedural and anarchic. As for the strategies, ex post subcategories were adopted. On features, it has been analyzed and discussed through Resource-Based View. The research is justified because of the scarce works in the field of strategy in the public service. It is also relevant because of Enem's social impact on Brazilian society. There were more than 74 million enrolled between 1998 and 2016. After 2009, Enem became the main means of access to university in the Country. In addition, knowing these three constructs can help INEP to mitigate the harmful effects of critical events futures. As main results, there are no definitive stakeholders directly influencing the decision makers. In fact, the decision makers are formed by a group of people who make up the High Management. The decision-making process is political, most of the time. There were more mediate and emerging strategies than incremental ones. There are strategic resources being employed at INEP to avoid critical events. Finally, twenty suggestions for improvement were proposed for the Autarchy. Five of them pertaining to the Exam and the structure of the INEP as a whole and the fifteen others on the fight against possible new critical events.

**Keywords:** Stakeholders, strategies, resources, public service.

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1: Desenho de pesquisa .....	5
Figura 2: Modelos de tomada de decisão. ....	18
Figura 3: Tipos de <i>stakeholder</i> - classificação quanto à influência.....	26
Figura 4: Tipos de <i>stakeholder</i> - classificação quanto a <i>Salience</i> . ....	28
Figura 5: Relação entre os recursos heterogeneidade e imobilidade.....	39
Figura 6: Aplicação do Modelo VRIO. ....	40
Figura 7: Mecanismo de sorteio. ....	55
Figura 8: Mapa de análise (Trecho sessão Atores).....	58
Figura 9: Mapa de análise (Estratégias). ....	59
Figura 10: Mapa de análise (Recursos). ....	60
Figura 11: Identificação de <i>Stakeholders</i> pós-2009 .....	91
Figura 12: Identificação de <i>Stakeholders</i> (Pós-2016).....	93
Figura 13: classificação quanto à influência pós-2009.....	95
Figura 14: Classificação quanto à influência pós-2016.....	96
Figura 15: Mudanças de posição de <i>stakeholders</i> . ....	98
Figura 16: Mudanças de posição de <i>stakeholders</i> .....	100



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Tipologia de relação de recursos. ....	31
Quadro 2: Número de inscritos no Enem de 1998 a 2016. ....	45
Quadro 3: Conceitos básicos apresentados grupo focal e entrevistas semiestruturadas. ....	49
Quadro 4: Roteiro do grupo focal. ....	51
Quadro 5: Semiestrutura para identificar <i>stakeholders</i> . ....	52
Quadro 6: Semiestrutura para relacionar <i>stakeholders</i> com estratégias. ....	53
Quadro 7: Categorização de recursos. ....	53
Quadro 8: Atores da Alta Gestão (Pós-2009). ....	64
Quadro 9: Atores Operadores Permanentes (Pós-2009). ....	65
Quadro 10: Atores Apoiadores Contratados (Pós-2009). ....	66
Quadro 11: Atores Apoiadores Parceiros (Pós-2009). ....	67
Quadro 12: Atores Apoiadores Provisórios (Pós-2009). ....	68
Quadro 13: Atores Opositores (Pós-2009). ....	68
Quadro 14: Atores Fiscalizadores (Pós-2009). ....	68
Quadro 15: Atores Usuários do Exame (Pós-2009). ....	69
Quadro 16: Resumo dos Atores (Pós-2009). ....	69
Quadro 17: Tomada de Decisão (Pós-2009). ....	70
Quadro 18: Estratégias Emergentes (Pós-2009). ....	71
Quadro 19: Estratégias Mediatas (Pós-2009). ....	72
Quadro 20: Estratégias Incrementais (Pós-2009). ....	73
Quadro 21: Resumo tomada de decisão e estratégias (Pós-2009). ....	73
Quadro 22: Recursos Tecnológicos (Pós-2009). ....	74
Quadro 23: Recursos Humanos (Pós-2009). ....	75
Quadro 24: Recursos Financeiros (Pós-2009). ....	75
Quadro 25: Recursos Organizacionais (Pós-2009). ....	76
Quadro 26: Resumo de recursos (Pós-2009). ....	76
Quadro 27: Atores da Alta Gestão (Pós-2016). ....	77
Quadro 28: Atores Permanentes (Pós-2016). ....	77
Quadro 29: Atores Contratados (Pós-2016). ....	78
Quadro 30: Atores Apoiadores Parceiros (Pós-2016). ....	78
Quadro 31: Atores Operadores Provisórios (Pós-2016). ....	78
Quadro 32: Atores Opositores (Pós-2016). ....	79

Quadro 33: Atores Usuários do Exame (Pós-2016). .....	79
Quadro 34: Atores Fiscalizadores (Pós-2016).....	79
Quadro 35: Resumo dos atores identificados pós-2016. ....	80
Quadro 36: Tomada de Decisão (Pós-2016).....	80
Quadro 37: Estratégias Emergentes (Pós-2016).....	81
Quadro 38: Estratégias Mediatas (Pós-2016). ....	81
Quadro 39: Resumo estratégia e tomada de decisão (Pós-2016).....	82
Quadro 40: Recursos Tecnológicos (Pós-2016). ....	82
Quadro 41: Recursos Humanos (Pós-2016). ....	83
Quadro 42: Recursos Financeiros (Pós-2016).....	83
Quadro 43: Recursos Organizacionais (Pós-2016).....	83
Quadro 44: Resumo dos recursos (Pós-2016) .....	83
Quadro 45: Resumo da discussão dos <i>stakeholders</i> . ....	102
Quadro 46: Citações Sobre a Tomada de Decisão. ....	104
Quadro 47: Resumo da Citação da Tomada de Decisão. ....	110
Quadro 48: Categorização dos Recursos Pós-2009.....	114
Quadro 49: Categorização dos Recursos Pós-2016.....	116

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABTG	–	Associação Brasileira de Tecnologia Gráfica
AFIS	–	Ambiente Físico Integrado Seguro
BNI	–	Banco Nacional de Itens
CEAD	–	Centro de Educação a Distância da UnB
CGEC	–	Coordenação Geral de Exames e Certificação
CGIM	–	Coordenação Geral de Instrumentos e Medidas
CGGM	–	Coordenação Geral de Gestão e Monitoramento
CGSNAEB	–	Coordenação Geral do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
CENASP	–	Centro Nacional de Auxílio ao Servidor Público
DAS	–	Direção e Assessoramento Superior
DAES	–	Diretoria de Avaliação do Ensino Superior
DGP	–	Diretoria de Gestão e Planejamento
ENEM	–	Exame Nacional do Ensino Médio
NAP	–	Nova Administração Pública
PDRAE	–	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
UOL	–	Unidade de Operações Logísticas

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
1.1 Desenho de pesquisa .....	5
1.2 Justificativa e relevância do estudo .....	6
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>9</b>
2.1 A NAP e a estratégia no serviço público.....	9
2.1.1 Estratégia no serviço público no Brasil .....	13
2.1.2 A tomada de decisão .....	16
2.1.3 Modelos de tomada de decisão .....	18
2.1.4 A definição de evento crítico .....	20
2.2 <i>Stakeholders</i> : definição e importância .....	21
2.2.1 A definição dos <i>stakeholders</i> .....	21
2.2.2 A importância de se conhecer os <i>stakeholders</i> e o setor público.....	23
2.2.3 Métodos para identificar e classificar os <i>stakeholders</i> .....	24
2.2.4 Matriz de Savage <i>et al.</i> (1991).....	24
2.2.5 <i>Saliency</i> de Mitchell <i>et al.</i> (1997).....	26
2.2.6 Modelo de Frooman (1999) .....	29
2.2.7 Utilização dos métodos de identificação e classificação de <i>stakeholders</i> .....	32
2.3 Os recursos e a Visão Baseada em Recursos (VBR) .....	34
2.3.1 A definição de recurso .....	34
2.3.2 A Visão Baseada em Recursos, breve histórico.....	37
2.3.3 A VBR no setor público.....	41
<b>3 MÉTODO.....</b>	<b>42</b>
3.1 Caracterização da pesquisa.....	42
3.2 O <i>locus</i> e a escolha do caso .....	43
3.2.1 O evento crítico furto da prova do Enem.....	45
3.2.2 O evento crítico invasão de escolas .....	47
3.3 Coleta de dados .....	47
3.3.1 Grupo focal .....	48
3.3.2 Entrevistas semiestruturadas .....	51
3.3.3 Sorteio dos entrevistados na pesquisa semiestruturada .....	54
3.3.4 A entrevista dos sorteados .....	55
3.4 Apresentação, análise e discussão dos dados .....	55

3.4.1 A análise de conteúdo .....	56
3.4.2 Mapa de Análise .....	57
<b>4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>61</b>
4.1 Levantamento preliminar .....	61
4.2 Os atores, as estratégias e os recursos pós-2009 .....	63
4.2.1 A identificação dos atores após o evento crítico de 2009 .....	63
4.2.2 Determinação das estratégias após o evento crítico de 2009 .....	69
4.2.3 O apontamento dos recursos após o evento crítico de 2009 .....	74
4.3 Os atores, as estratégias e os recursos pós- 2016 .....	76
4.3.1 A identificação dos atores após o evento crítico de 2016 .....	76
4.3.2 Determinação das estratégias após o evento crítico de 2016 .....	80
4.3.3 O apontamento dos recursos após o evento crítico de 2016 .....	82
<b>5 ANÁLISE E DISCUSSÃO .....</b>	<b>84</b>
5.1 A identificação dos tomadores de decisão, dos <i>stakeholders</i> e dos não- <i>stakeholders</i> ..	84
5.1.1 Os tomadores de decisão de pós-evento crítico de 2009 e 2016 .....	85
5.1.2 A identificação dos <i>stakeholders</i> pós-evento crítico .....	86
5.1.3 Identificação pelo modelo de Mitchell <i>et al.</i> (1997) pós-2009 .....	87
5.1.4 Identificação pelo modelo de Mitchell <i>et al.</i> (1997) pós-2016 .....	91
5.1.5 Classificação pelo modelo de Savage <i>et al.</i> (1991) no pós-2009 .....	93
5.1.6 Classificação pelo modelo de Savage <i>et al.</i> (1991) no pós-2016 .....	95
5.1.7 Discussão sobre atores e <i>stakeholders</i> .....	96
5.2 A tomada de decisão e a determinação das estratégias .....	102
5.2.1 A discussão sobre a tomada de decisão no pós-evento crítico .....	103
5.2.2 A discussão sobre as estratégias .....	105
5.3 A categorização e a discussão sobre os recursos .....	110
5.3.1 Os recursos no pós-2009 .....	110
5.3.2 Os recursos no pós-2016 .....	115
5.3.3 A discussão sobre os recursos .....	116
<b>6 CONCLUSÃO, LIMITES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>118</b>
6.1 Conclusão .....	118
6.2 Propostas de melhoria para mitigar eventos críticos em relação ao Enem .....	120
6.3 Limites da pesquisa .....	122
6.4 Recomendações para trabalhos futuros .....	123
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>125</b>

**ANEXOS ..... 139**

## 1 INTRODUÇÃO

As organizações dependem de conexões no decorrer da própria existência para se estabelecerem (FREEMAN; LIEDKA, 1997; STARIK, 1995; MORGAN, 2006). Diante disso, pode se inferir que existe uma ligação entre os grupos de interesse de uma organização (os *stakeholders*), o processo que leva à tomada de decisão com vistas à consecução de objetivos (as estratégias) e os insumos utilizados para atingir o fim proposto (os recursos) (HOFFMANN; PROCOPIAK FILHO; ROSSETO, 2008). Desta forma, conhecer as características desses três conceitos e qual a sua dinâmica é uma ferramenta útil aos gestores no enfrentamento dos desafios da contemporaneidade (FROOMAN, 1999). Segue-se um resumo sobre estes construtos.

O termo *stakeholders* foi cunhado pela primeira vez, na administração, em meados da década de 1960 (FREEMAN; REED, 1983). Segundo Freeman (1984, p. 25), significa “qualquer grupo ou pessoa cujos interesses podem afetar ou ser afetados pelas realizações dos objetivos de uma organização”. A eficácia de uma organização é medida não apenas pela satisfação dos acionistas (o lucro dos proprietários do negócio defendido pela Teoria da Firma), mas também pelo atendimento dos interesses daqueles que podem influenciar ou ser influenciados por ela (FREEMAN; LIEDKA, 1997; BOAVENTURA; CARDOSO; SILVA; SILVA, 2009). Com isso, esse conceito, que nasceu na literatura empresarial, pode ser aplicado à administração pública sem maiores problemas.

Após o advento da Teoria de *Stakeholders*, outros autores propuseram modelos na tentativa de identificar, classificar e medir a interferência das partes interessadas na organização. Uma das tipologias mais difundidas foi desenvolvida por Mitchell, Agle e Wood (1997). Nela, os grupos de interesse são identificados a partir da presença de pelo menos um dos três atributos: poder, urgência e legitimidade. Se o ator possuir pelo menos um destes atributos, ele é considerado uma parte interessada e é classificado em uma das sete categorias pré-estabelecidas. Essa classificação define a importância de cada *stakeholder* na organização. No texto, os autores nomearam o grau de influência como *Salience*, que é o termo que refere à atenção que os gestores dão aos pedidos dos *stakeholders*. Quanto maior o número de atributos entre os três apresentados, maior a importância dessas partes interessadas para o tomador de decisão. Savage, Nix, Whitehead e Blair (1991), Donaldson e Preston (1995), Frooman (1999) e Friedman e Miles (2002) também fizeram estudos no sentido de categorizar e qualificar o grau de interferência dessas partes interessadas nas decisões das organizações.

Em relação à estratégia, ela possui múltiplos conceitos e está em constante mudança (MINTZBERG, 1987). A palavra pode ser traduzida desde um campo de estudos da Administração (macro) até um movimento ordenado de um organismo que visa determinado objetivo (micro). Para facilitar a compreensão, este estudo tem como parâmetro a definição de Michel (1976, p. 225). Para a autora, estratégia “é a decisão sobre quais recursos devem ser adquiridos e usados para que se possam tirar proveito das oportunidades e minimizar fatores que ameaçam a consecução dos resultados desejados”. Igualmente, percebe-se que esse é um conceito aplicável às organizações públicas, e está presente nelas, com o advento da Nova Administração Pública. Com intuito de se definir qual a estratégia empregada, um dos caminhos possíveis é conhecer o processo de tomada de decisão. Assim, a estratégia pode ser o vínculo entre a decisão tomada por um determinado ator e o resultado alcançado ou ainda preceder a tomada de decisão para melhorar o resultado final (ZANELLA, 2013; BAZERMAN; MOORE, 2010).

Na iniciativa privada, começou-se a falar em estratégia a partir da década 1940 (BRACKER, 1980). Nas organizações públicas, o tema entrou na pauta no final dos anos 1970, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa. No Brasil e no restante dos países subdesenvolvidos, a partir da década de 1990 (BOYNE; WALKER, 2004; GONÇALVES; PAIVA; BARBOSA, 2009). Nessa época, o setor público buscava deixar de lado características da burocracia (pautadas nos processos) para assumir ideais das organizações privadas (voltada para as entregas) (SALOOJEE; FRASER-MOLEKETI, 2010). Foi o início da onda de um pensamento reformador, com desburocratização, privatização e busca racionalização de recursos. Todas essas intenções, amparadas em ideias do setor privado, foram classificadas na Nova Administração Pública (NAP) ou, no inglês, *New Public Management* (WILLIAMS; LEWIS, 2008).

A NAP cresceu em um ambiente macroeconômico desfavorável nos países desenvolvidos do Ocidente. Com menos recursos disponíveis e lentidão no atendimento de problemas sociais, houve pressões para que as nações diminuíssem os ganhos da política de Bem-Estar Social de Keynes e trouxessem de volta o ideal liberal de menos participação do Estado na vida das pessoas. Em síntese, a estratégia foi utilizada não como uma “arma” contra os concorrentes, mas como uma ferramenta para melhorar as entregas estatais (GREER; HOGGETT, 1999, p. 242).

No Brasil, assim como nos países do centro (LEHER, 2003), o governo também se adequou o discurso à Nova Administração Pública, buscando adotar ideias do setor privado para tentar aumentar a eficiência das entregas estatais. Esse processo começou na década de



1980, quando o pensamento nacional-desenvolvimentista dos militares, com orçamento voltado para a infraestrutura voltou-se para a rolagem da dívida internacional (PEREIRA, 2001). No entanto, a adesão formal à NAP no Brasil só ocorreu em meados de 1990, quando houve mudanças nas áreas econômica e administrativa. O Plano Real conseguiu a estabilidade da moeda e reduziu a inflação. No plano administrativo, o País, teoricamente, passou a ser pautado pelo modelo gerencial (PEREIRA, 2008).

Para adotar os ideais do setor privado no setor público foi preciso observar diferenças e fazer adaptações. As duas principais são: o Estado não visa lucro. Ele arrecada tributos para atender às necessidades dos contribuintes ao propor e executar políticas públicas; o Estado tem o monopólio dos serviços públicos, sem concorrência. Já no setor privado há competição entre as empresas pelos clientes; os gestores têm pouca discricionariedade para utilizar os recursos públicos, ao contrário das organizações privadas, que possuem mais liberdade de ação (KOCH; HAUKNES. 2005). Diferenças entre o setor público e privado à parte, Llewellyn e Tappin (2003) sugerem ainda que foram adotadas estratégias no setor público por dois motivos principais: a necessidade de transparência das organizações públicas e a imprescindibilidade de priorização das aquisições governamentais.

Sobre recursos, Barney (1991) e, posteriormente, Barney e Hesterly (2007) desenvolveram estudos analisando o contexto interno das organizações, dando ênfase aos recursos e às capacidades utilizadas ao invés de analisar o ambiente externo em que a organização está inserida. “Quanto mais os *stakeholders* conhecem os recursos utilizados, melhor pode ser o desempenho da organização” (LEE; WHITFORD, 2012, p. 687). Portanto, é possível perceber que as estratégias das organizações estão ligadas aos recursos disponíveis e ao desempenho alcançado, o que foi denominada de Visão Baseada em Recursos (VBR).

Segundo Barney (1991), a VBR apareceu com Penrose (1959) e foi ampliada por Wernerfelt (1984). O modelo defende quanto maior a quantidade de atributos presentes entre Valor, Raridade, Imitabilidade e Substituibilidade (VRIS), maior vantagem competitiva e duradoura esse recurso ou competência terá para influenciar as estratégias corporativas no setor privado. Anos mais tarde, Barney e Hesterly (2007) alteraram o modelo da Visão Baseada em Recursos e trocaram a Substituibilidade pelo termo Organização, transformando a VRIS em VRIO. Na prática, segundo Gonçalves, Coelho e Souza (2014), esta mudança serviu para dar maior pragmatismo ao modelo ao categorizar os recursos e as competências internas. Além do setor privado, a VBR tem começado a ser discutida também no setor público. Não para obter vantagens competitivas, mas sim, para criação de valor nos serviços prestados com vistas a atender as necessidades da sociedade (PEE; KANKANHALLI, 2016).

Após uma visita aos conceitos de *stakeholders*, de estratégia, de recursos e observar que eles estão imbrincados, percebe-se que uma das formas de observar as ideias oriundas da iniciativa privada na administração pública é lançar atenção à educação brasileira. Na tentativa de agilizar as entregas à sociedade, uma das mudanças colocadas em prática foi a transformação e ampliação das atribuições do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Criado no final da década de 1930 com a finalidade de produzir conhecimento educacional, o INEP passou a ter mais responsabilidades na década de 1990. Por isso, foi içado da administração direta para a indireta e, assim, transformado em autarquia. Se antes de 1997, o Instituto era submisso ao Ministério da Educação, depois da mudança, ganhou autonomia administrativa e funcional, e, pelo menos legalmente, passou a ser vinculado e não mais subordinado. Como resultado, o INEP passou a elaborar exames e avaliações, fazer pesquisas e levantamentos, e, assim, subsidiar a tomada de decisão nas políticas educacionais do Estado brasileiro. A avaliação mais conhecida sob responsabilidade do INEP é o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Também é de competência do INEP o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), a Provinha Brasil, os censos educacionais, entre outros (BRASIL, 2016).

O Enem foi concebido em 1998. O objetivo era avaliar o desempenho do estudante egresso do ensino médio. A partir de 2009, o Governo Federal ampliou o escopo desta política e começou a incentivar as universidades públicas a utilizar as notas dos candidatos como critério de acesso às vagas. Esse fato provocou um aumento de interesse social na prova. Também foi nesse ano que o Enem passou por problemas que comprometeram a confiança na lisura de todo processo. Houve o furto da prova na gráfica, o que obrigou o INEP a cancelar o exame e remarcar para outra data. Envolvidos na fraude foram processados. Até o presidente do Instituto à época foi afastado (INEP, 2013; ESTADO DE S. PAULO, 2009; FERNANDES, 2009; GOMES, 2016).

Do furto da prova em 2009 até 2016, em todos os anos houve problemas que provocaram mudanças no Exame, todas inesperadas pelo INEP, os eventos críticos. Não necessariamente com a mesma intensidade de 2009. São exemplos de eventos críticos: falhas de impressão em 2010; reaplicação da prova para alunos do Colégio Christus, em Fortaleza, após o vazamento de nove questões da prova em 2011; ou a invasão de estudantes nos locais de prova em 2016 em protesto contra o Projeto de Emenda a Constituição sobre o teto de gastos e a Reforma do Ensino Médio (INEP, 2016).

Dentre esses eventos, o episódio furto da prova talvez seja considerado o momento crítico mais impactante da história do Instituto, já que possui mais elementos que vão ao

encontro da classificação tradicional de evento crítico, além da própria comoção social à época. Ações foram formuladas pelo INEP com base naquele evento e foram utilizadas para combater outros momentos críticos que vieram posteriormente como a invasão das escolas de 2016. Portanto, diante do exposto, este estudo objetiva **determinar as características dos stakeholders, das estratégias e dos recursos utilizados pelo INEP pós-evento crítico no Enem**. Para isso, foram desenvolvidos três objetivos específicos:

- a) Identificar os *stakeholders* que afetam e são afetados pelos tomadores de decisão após eventos críticos no Enem;
- b) Determinar as estratégias que foram utilizadas pelos tomadores de decisão após os eventos críticos;
- c) Categorizar os recursos relevantes nas estratégias no Enem;

### 1.1 DESENHO DE PESQUISA

O desenho de pesquisa é uma tentativa de deixar o tema mais compreensível. Ele é apresentado na FIGURA 1 e sintetiza a problematização e a sucessão de atividades operacionalizadas durante a pesquisa.

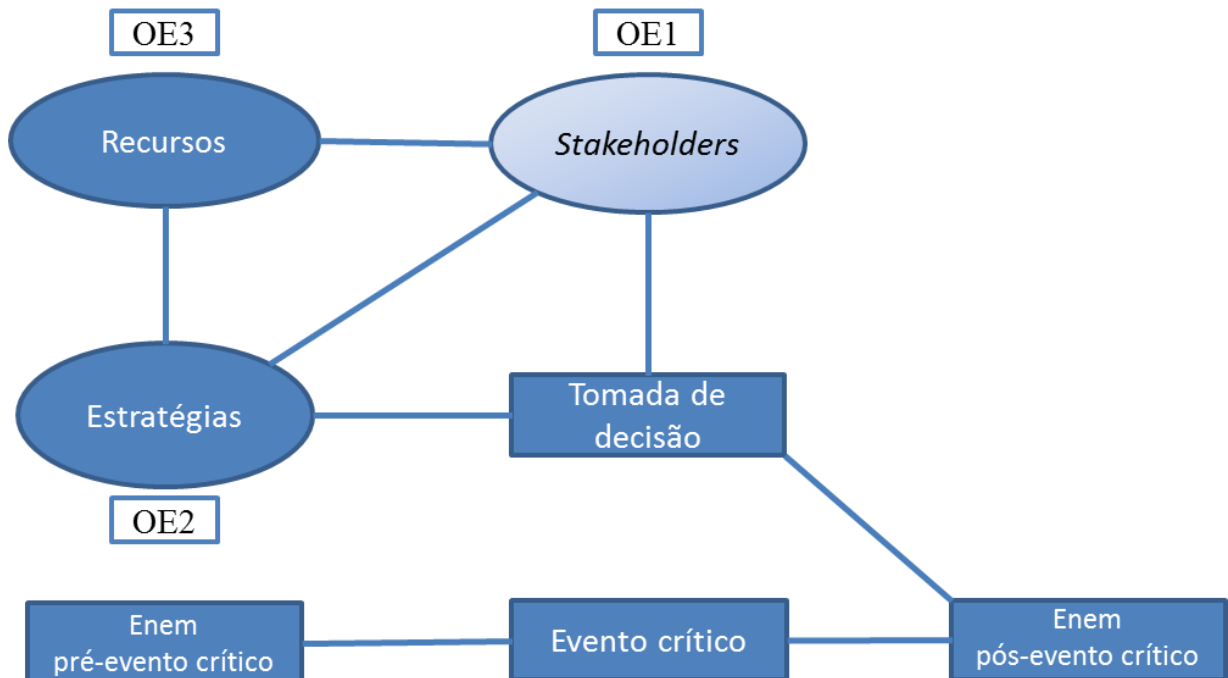


Figura 1: Desenho de pesquisa  
Fonte: Elaborado pelo Autor (2017)

Para se alcançar os objetivos propostos, o primeiro passo foi identificar e classificar as partes interessadas envolvidas no enfrentamento dos eventos críticos. Esses *stakeholders* atuam junto ao tomador de decisão, afetando ou sendo afetados, mas também promovem

estratégias e, por vezes, utilizam recursos para que os decisores coloquem em prática as estratégias, conforme a FIGURA 1. Também foi necessário mostrar quem eram os tomadores de decisão e separar daqueles que não eram considerados *stakeholders*. Para identificar as partes interessadas, foram levadas em consideração a Teoria de *Stakeholders*, de Freeman (1984), e a argumentação de Mitchell *et al.* (1997). A matriz de Savage *et al.* (1991) possibilitou classificar estas partes interessadas quanto à estratégia utilizada. No segundo objetivo específico, foram determinadas quais estratégias executadas por tomadores de decisão após os eventos críticos furto da prova em 2009 e invasão das escolas em 2016. Foi necessário mostrar nesta pesquisa qual o tipo de tomada de decisão, segundo parâmetros de Choo (2003). A terceira etapa do estudo foi identificar e, posteriormente, categorizar os recursos, fundamentados na Visão Baseada em Recursos, de Barney e Hesterly (2007). Finalmente, o conjunto dos objetivos específicos e a apreciação das características destes três construtos (*stakeholders*, estratégias e recursos) equaciona o objetivo geral do estudo.

## 1.2 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO ESTUDO

Essa dissertação tem como tema Estratégia no Serviço Público, o que para Costa *et al.* (2012, p. 29) e Gomes (2005, p. 10) trata-se de um campo “inexplorado”. Este entendimento é semelhante à ideia de Llewellyn e Tappin (2003). Boyne e Walker (2004) avaliam que existe uma necessidade urgente de entender as estratégias no serviço público. Isso porque, quase todos os estudos nessa área do conhecimento são realizados com enfoque no setor privado.

Dentro do macro-campo (estratégia no serviço público), estão inseridos levantamentos mais específicos. Por exemplo, como a estratégia pode ser influenciada por ação de *stakeholders*; como as estratégias utilizam recursos; ou mesmo, como as partes interessadas utilizam recursos para obter vantagens competitivas. De Bakker *et al.* (2002), Frooman e Murrell (2005), Hendry (2005), Barney e Hesterly (2007), Bryson, Ackermann, e Eden (2007), Hooper e Bunker (2013), Lee e Whitford (2012) foram alguns autores que tiveram publicações ao discutir um ou dois destes três construtos (estratégias, *stakeholders*, recursos). Já os três termos, conjuntamente, podem ser vistos em Hitt, Ireland e Hoskisson (2008), em Wrigth, Kroll e Parnel (2011) ou mesmo em Vallandro e Trez (2013). Nestes três últimos casos, os autores discutem administração estratégica no âmbito das empresas. Portanto, nota-se que há um interesse crescente pelo tema na Academia.

No entanto, ao considerar que os campos de estudos de estratégia no serviço público são vastos, como também é diversificado o número de publicações que trata de *stakeholders*, estratégias e recursos, não se pode dizer o mesmo quando há a junção dos construtos uma

política educacional no Brasil após um evento crítico. Essa é uma busca escassa, quase inexistente. Nesta pesquisa, não foram encontradas publicações semelhantes. Ademais, segundo Mitchell *et al.* (1997), conhecer os *stakeholders* pode ajudar as organizações a diminuïrem as dificuldades e até mesmo aumentar a eficácia. Yesilkagit e Thiel (2011) dizem que, geralmente, as estratégias das agências públicas são discutidas com os diretores e não com outras partes interessadas. Entrevistar servidores internos que colaboram com o INEP para produção do Enem ajuda a preencher essa lacuna.

Há outras justificativas que circundam este estudo. São reduzidas as pesquisas que versam sobre o furto da prova do Enem em 2009 e a invasão das escolas de 2016. Sobre 2009, há relatos jornalísticos e um artigo publicado pelo próprio INEP em 2013, vencedor do prêmio inovação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). No entanto, são raros textos científicos que tentam entender as consequências que aquele evento crítico provocou no Exame. Sobre o evento de 2016, não foram encontrados, por esta pesquisa, artigos científicos tratando do assunto sob a perspectiva da estratégia. São encontradas apenas reportagens jornalísticas.

O estudo é relevante por causa do interesse social do Enem. A prova tem se tornado o meio mais importante na vida dos interessados em alcançar uma vaga no ensino superior no País (BARROS, 2014), seja público ou particular, já que as notas obtidas pelos participantes são utilizadas em programas como: Universidade para Todos (ProUni), Sistema de Seleção Unificada (SISU) ou Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) (INEP, 2013; BRASIL, 2016). Se somadas todas as inscrições para o Enem entre 1998 a 2016, são quase 75 milhões de candidatos no Brasil e no exterior. Isso coloca o Enem como a maior avaliação educacional em larga escala do País e a segundo maior do mundo em número de inscritos. Em 2016, houve mais de oito milhões de inscritos, ano em que a prova foi aplicada em mais de 1.700 cidades brasileiras (INEP, 2016). Neste recorte temporal, perde apenas para o Gaokao, da China, em quantidade de participantes, que chegou a mais de 9,2 milhões de participantes em 2016 (GAO; LIU; NIE, 2017). Outro fator de importância social é a possibilidade de atendimento especializado a pessoas com necessidades especiais, deficiências físicas e mentais, lactantes, gestantes e idosos. O Enem prevê a utilização de nome social para aqueles que se declararem transexuais ou transgêneros (INEP, 2016). Enfim, de posse da dimensão do Exame, um estudo como esse, que diz respeito ao processo de conhecimento das estratégias do Enem, dos *stakeholders* e dos recursos, pode auxiliar os tomadores de decisão em possíveis novos momentos críticos futuros, além de possibilitar um maior fortalecimento do

processo, o que corrobora a visão de Freeman (1984), de Barney (1991) e até de Mintzberg *et al.* (2000).

Do ponto de vista empírico, este trabalho também tem o intuito de servir como ponto de reflexão sobre as características de grupos de interesse na consecução de estratégias de uma organização pública, que produz uma avaliação educacional em larga escala, como é o caso do INEP ao promover o Exame Nacional do Ensino Médio no Brasil. A partir disso, foram elaboradas sugestões ao Instituto, com vistas a suportar os desafios e a necessidade de melhoria dos próximos processos avaliativos realizados pelo Instituto, fundamentadas nos dados colhidos. Costa *et al.* (2012) acredita que ao conhecer as características dos *stakeholders*, a organização tende a ser mais legitimada. Para Wright, Kroll e Parnell (2011), a alta administração deve considerar os desejos dos *stakeholders* para que as estratégias sejam bem sucedidas.

Outro aspecto relevante é que o Enem é envolto por vários atores e grupos de atores. Não apenas o INEP, mas o Ministério da Educação (MEC), os professores da educação básica, as escolas, as pais, os estudantes e uma série de outros *stakeholders*, que podem atuar positiva e/ou negativamente. Portanto, entender quais são as características desses atores pode ajudar a fortalecer o Exame, na medida em que o Instituto pode se preparar para explorar as capacidades de algum tipo de ator benigno ou mesmo atuar para enfrentá-lo, se caso esse ator produza efeitos nocivos.

Esta dissertação está dividida em seis partes. Além desta Introdução, estão incluídas: a Fundamentação Teórica, o Método, a Apresentação dos Resultados, a Análise e Discussão e, por fim, a Conclusão, Limites e Recomendações. Não há intenção de se esgotar este tema ou mesmo as categorias teóricas e empíricas, mas, sim, discuti-lo para acrescentar novos elementos para o crescimento dele na Academia.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O capítulo a seguir se encontra dividido em três sessões. Ele tem como objetivo revisitar publicações e, assim, referenciar esta dissertação. Na primeira das sessões, discute-se estratégia no serviço público tanto no âmbito mundial quanto no Brasil, sob a ótica da Nova Administração Pública (NAP). Há definições de como o construto é relacionado às políticas produzidas pelo Estado. Essa parte é necessária para atender ao segundo objetivo específico do estudo, pois, para determinar quais estratégias utilizadas pelo INEP no Enem, é necessário conhecer que a estratégia começa a ser utilizadas no serviço público a partir da NAP. Também nessa fase é realizada uma pesquisa sobre as características da tomada de decisão, bem como a definição de evento crítico. O enfoque dado ao processo de tomada de decisão existe porque é uma das formas de se identificar as estratégias.

A Teoria de *Stakeholders* e os modelos posteriores são utilizados para identificar e classificar as partes interessadas. Savage *et al.* (1991), Mitchell *et al.* (1997) e Frooman (1999) são apresentados na segunda sessão. Essas informações vão auxiliar no levantamento de quais atores atuaram no processo de elaboração de estratégias do Enem para combater os eventos crítico, bem como classificar esses atores como *stakeholders*, tomadores de decisão ou mesmo não-*stakeholders*. Esta seção se preocupa em ajudar a atender ao primeiro objetivo específico.

A terceira parte deste capítulo é uma visita aos recursos e à Visão Baseada em Recursos por meio de categorizações propostas por de Barney (1991), e, posteriormente, por Barney e Hesterly (2007). Esta etapa é necessária para fazer o levantamento e categorizar os recursos utilizados para superar os eventos críticos “furto da prova” e “invasão das escolas”. Essa sessão visa atender o terceiro objetivo específico do presente estudo.

Ademais, determinar as características dos *stakeholders*, das estratégias e dos recursos utilizados pelo INEP pós-evento crítico no Enem é objetivo geral. Portanto, os três objetivos específicos atendem, conjuntamente, o objetivo geral proposto.

### 2.1 A NAP E A ESTRATÉGIA NO SERVIÇO PÚBLICO

Os ganhos conseguidos com a política de Bem-Estar Social de Keynes no pós-Segunda Guerra Mundial começaram a ser questionados na década de 1970 pela sociedade dos países mais desenvolvidos. Havia crítica social, denúncias de morosidade no atendimento das demandas públicas, falta de eficiência e transparência, corrupção, e, principalmente, crise econômica. Por isso, o governo Margareth Thatcher, na Inglaterra, mudou a forma de administrar o país. Adotou um modelo mais preocupado com o desempenho e a eficiência

(gerencial), e menos com os processos e meios (burocracia weberiana). Havia mais prestação de contas à sociedade (*accountability*) e menos lentidão no atendimento ao cidadão (PEREIRA, 2001). Um paradigma que buscava deixar de lado características da burocracia, pautada nos processos para assumir ideais da administração de empresas, e, ao mesmo tempo, se voltava para as entregas. Esse modelo foi intitulado de Nova Administração Pública ou do inglês *New Public Management* (NPM). Outros países seguiram o modelo inglês, como Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália e Canadá (GRUENING, 2001; LARBI, 1999; PEREIRA, 2001). O *laissez-faire* ressurgia.

A NAP se desenvolveu envolta à “lacuna” de receitas limitadas e demandas sociais crescentes, em uma sociedade cada vez mais conectada com os direitos e informada deles (PEREIRA, 2001, p.7). Somado a esse contexto, a necessidade do Estado atuar na economia como regulador ou como agente induzia a prática nociva de alguns atores da Administração: tomarem como próprio o bem público, levando a cabo a corrupção. Larbi (1999, p. 2) classifica os “elementos fundamentais” da NAP como: “descentralização, criação de agências autônomas, controle financeiro, uso da concorrência na prestação de serviços, ênfase no desempenho e orientação a satisfação dos cidadãos”. Além de maior *accountability*, racionalização de recursos e privatização (PEREIRA, 2001).

Outro conceito da administração de empresas que foi incorporado ao serviço público durante a NAP foi a estratégia. Historicamente, o termo teve origem ligada ao militarismo, e tinha como sentido planejar ações para alcançar determinado objetivo em uma guerra. No entanto, desde meados dos anos 1940, a estratégia ampliou o escopo e foi aplicada às ciências sociais, mais precisamente na administração de organizações privadas (BRACKER, 1980).

Há dezenas de definições para tentar definir esse construto. Pode ser entendido desde um campo macro de estudos da Administração até mesmo um conjunto de ações planejadas por um indivíduo para alcançar determinado resultado de maneira explícita ou até mesmo implícita. Neste estudo, são apresentadas quatro definições como exemplo. Três voltadas para a administração privada e uma para as organizações públicas. O motivo desta divisão é que existem mais conceitos de iniciativa privada do que de administração pública.

De acordo com Lodi (1969, p. 8), estratégia “não é só inovação, ou só diversificação ou planejamento financeiro, mas o conjunto disso dirigido a objetivos em longo prazo que se pretendem atingir”. Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p. 25) debatem sobre a complexidade do termo e sintetizam que estratégia “é um padrão, isto é, coerência ao longo do tempo”. E que ela pode fixar a direção da organização; concentrar os esforços dos recursos disponíveis; favorecer a coerência administrativa. Barney e Hesterly (2007, p. 4) dizem que



uma boa estratégia “é aquela que atrai vantagens competitivas”. Segundo Boyne (2003), a estratégia pode ser interpretada como meio para melhorar os serviços públicos.

Na obra “O processo da Estratégia”, produzida em conjunto por Mintzberg, Lampel, Quinn e Ghoshal (2006), Mintzberg (2006) esclarece que há cinco formas de se conceituar a estratégia, os conhecidos cinco P’s: Plano, Pretexto, Padrão, Posição e Perspectiva. Como plano quer dizer que a estratégia é produzida antes do evento consciente e propositalmente com o objetivo de se alcançar algum resultado específico; como pretexto é aquela ação que é feita para ameaçar o oponente e obter vantagens; como padrão é a repetição de determinada ação que gera consistência no comportamento e com isso melhora o desempenho; como posição a estratégia é uma força mediadora ou promover a cooperação entre dois organismos. Podem ser conhecidas como estratégias políticas; já a estratégia como perspectiva diz respeito a característica da própria organização, ou seja, de que forma o pensamento coletivo está inserido na ideia dos participantes.

Para facilitar a compreensão do estudo, adota-se a definição de Michel (1976) como norteadora. A autora diz que estratégia “é a decisão sobre quais recursos devem ser adquiridos e usados para que se possam tirar proveito das oportunidades e minimizar fatores que ameaçam a consecução dos resultados desejados” (MICHEL, 1976, p. 225). Assim, as estratégias “resultam de efeitos combinados de várias ações que podem ou não estar interligadas” (MILLER *et al.*, 2004, p. 300).

Na administração pública, a estratégia pôde ser percebida nos países do centro, a partir dos anos 1980. Estudos sobre os processos estratégicos foram discutidos por Hickson *et al.* (1986); Ring (1988); Ring and Perry (1985), de acordo com publicação de Boyne e Walker (2004). Nutt e Backoff (1995) esclarecem os casos de utilização de estratégia no serviço público eram extremamente raros por conta da complexidade de combinar políticas e desafios programáticos, da alta politização no ambiente institucional e da grande quantidade de regras.

Um dos primeiros levantamentos sobre o tema foi desenvolvido por Stevens e McGowan (1983). Os autores desenvolveram uma tipologia de respostas estratégicas por causa do estresse fiscal em governos subnacionais nos Estados Unidos. Na pesquisa, prefeitos e gestores de 167 regiões com mais de dez mil habitantes do estado da Pensilvânia identificaram se eles estavam utilizando alguma das 25 estratégias, que foram agrupadas em seis fatores (procuram receitas externas; compromisso da autoridade com a posição financeira; aumentar a receita fiscal; autoridade busca auxílio estatal adicional; Estado paga itens de alto custo; corte em segurança e serviços humanos). Como resultado, eles

apresentaram que falta integração nas ações dos administradores e que as estratégias devem ser direcionadas a cada governo especificamente, de acordo com as demandas internas.

A estratégia também apareceu no serviço público por meio do uso de ferramentas. Uma delas, o planejamento estratégico, começou a ser obrigatório nas organizações públicas dos Estados Unidos no desenvolvimento de políticas públicas a partir de 1993. Antes, o planejamento estratégico era utilizado apenas na formatação do “orçamento e do controle financeiro” (HUGHES, 2003, p.136). Willians e Lewis (2008, p. 655) pontuam pelo menos outras cinco ferramentas estratégicas que começaram lentamente a integrar o escopo da administração pública a partir deste período: “*Benchmarking*, *Qualidade Total*, *Balanced Scorecard*, *Kaizen* e *Six Sigma*”. O estabelecimento de estratégias começou a ficar mais forte quando houve maior possibilidade de acesso à informação, isso já nos anos 2000. Não imediata e completa, mas, sim, incremental (BROWN, 2010).

A literatura estudada traz outros casos de utilização da estratégia pelos governos a partir da década de 1990. Boyne e Walker (2004) citam o *National Performance Review (NPR)* dos Estados Unidos, criado no governo de Bill Clinton em 1993 e a Modernização da Agenda do Reino Unido como exemplos de estratégia utilizada pelo serviço público. O NPR tinha como estratégias a redução do custo administrativo, reforma do sistema administrativo, descentralização, capacitação dos servidores e melhoria da qualidade no atendimento dos serviços públicos. Segundo Jessop (2003, p. 5), a Modernização da Agenda do Reino Unido possuía as seguintes estratégias: “liberalização; desregulamentação; privatização; mercantilização; internacionalização e redução de impostos diretos”. Willian e Lewis (2008) fazem um estudo sobre a utilização de ferramentas Cadeia de Valor e mapeamento de *stakeholders* na Inglaterra durante a instalação da NAP. Boston e Pallot (1997, p. 383) produziram uma pesquisa tendo como escopo a forma de administrar na Nova Zelândia na década de 1990 por meio da nova estrutura de gerenciamento estratégico. Essas ações são realizadas por meio de um *Strategic Result Areas (SRA)*, que são guias, não apenas orçamentários da administração, mas também o caminho para alcançar os objetivos estabelecidos pelos governos.

Apesar dos exemplos citados, a implantação de estratégia no serviço público pode ser considerada complexa. Há diferenças entre o público e o privado que devem ser analisadas (KOCH; HAUKNES, 2005). De acordo com Popa *et al.* (2011) e Koch e Hauknes (2005), enquanto no setor privado a busca por vantagens competitivas diz respeito aos valores monetários, em que a organização maximalize os lucros em relação às companhias rivais, no setor público a vantagem competitiva diz respeito ao aumento da eficiência das entregas dadas

a sociedade e que dure ao longo do tempo. Segundo Wright, Kroll e Parnell (2011), para o resultado de uma estratégia ter sucesso, é necessário fazer uma análise dos ambientes externos e internos bem como a atender a satisfação dos *stakeholder* e não apenas dos acionistas. Já para Robert (1998), o lucro é o resultado da estratégia, não o seu objetivo.

Para Boyne e Walker (2004, p. 236), a organização pública difere da privada, pois é “propriedade de uma comunidade política ao invés de acionistas privados, recebem financiamento de um patrocinador político, e por fim, devem pagar taxa por instruções de políticos”. Além disso, Boyne e Walker (2004) explicam que enquanto no setor privado, as estratégias são normalmente tomadas pelos acionistas, o setor público é mais propenso a sofrer pressões externas e internas. Para Nutt (2000), as organizações públicas têm mais turbulências, conflitos e interrupções.

Outra característica é que a estratégia no serviço público é fundamentada em três pilares: os gestores devem ter as informações sobre os fatores que influenciam nos planos e nas metas da organização; os planos de ação pautados em informação devem envolver toda a organização e não apenas a alta gestão; deve ser dada aos gestores maior autonomia para que tomadores de decisão possam reavaliar estratégias, caso seja necessário fazer ajustes (BROWN, 2010). Moore e Khagram (2004) desenvolveram o argumento de que a formulação das estratégias no setor público deve ser assentada em três pressupostos, que ele chamou de triângulo estratégico. Assim, os governos devem buscar o valor público, ou seja, o benefício social, baseados na capacidade operacional e também na legitimidade para executar as estratégias planejadas.

### **2.1.1 Estratégia no serviço público no Brasil**

A implantação e o uso de estratégias no serviço público foram influenciadas pelas diretrizes da NAP também no Brasil. O descontrole financeiro e orçamentário apurado durante o regime militar mudaram a forma de se tratar a coisa pública. Enquanto havia crescimento econômico e alta de preços das *comodities* no exterior, existia possibilidade de financiamento do Estado de Bem Estar Social. No entanto, a crise do petróleo aliada à crise fiscal, que começou na década de 1970 e se estendeu até 1980, alterou o viés nacional-desenvolvimentista dos militares, com orçamento voltado para a infraestrutura, passando-se a ter a maior parte dos recursos voltados para a rolagem da dívida internacional. Com isso, menos recursos foram dispendidos para a política do Estado Providência que havia começado com Getúlio Vargas ainda na década de 1930 (SALOOJEE; FRASER-MOLEKETI, 2010; PEREIRA, 2001; PEREIRA *et al.*, 1995).

Para tentar melhorar esse quadro, foram adotadas, em meados da década de 1990, estratégias nas áreas econômica e administrativa. O presidente Fernando Henrique Cardoso lançou o Plano Real, que conseguiu a estabilidade da moeda e reduziu a inflação. No plano administrativo, coordenados pelo ministro de Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira, o Brasil teoricamente deixou de ser burocrata e passou a ser pautado pelo modelo gerencial. As políticas de Estado começaram a se preocupar mais com o fim e menos com o meio. As estratégias utilizadas foram: mecanismos de medição e aferimento da qualidade dos serviços prestados, avaliações de desempenho dos servidores públicos, inserção da palavra eficiência expressa no texto constitucional entre outras ações (BRASIL, 1998; PEREIRA, 2001).

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em geral, é um dos primeiros documentos oficiais no Brasil que faz referência à necessidade de ter estratégias na administração pública. Ou seja, no capítulo 7 do documento, que explica a mudança do modelo administrativo brasileiro do burocrático para o gerencial, há explicitamente o uso de “Estratégia de Transição”. No texto, o termo indica que, para mudar o modelo de organização da administração pública no país, foi preciso organizá-lo em três dimensões: “institucional-legal, trata da reforma do sistema jurídico (...); cultural, centrada na transição de uma cultura burocrática para (...) gerencial; a terceira (...) aborda (...) o aperfeiçoamento da administração burocrática” (PEREIRA *et al.*, 1995, p. 48).

No entanto, não é fácil encontrar estudos científicos sobre como a estratégia é utilizada na administração pública ampla e direta no Brasil, o que é o caso do presente estudo. Prova disso é que esta pesquisa fez um levantamento na base Scielo, em outubro de 2016, com o termo: ‘estratégia e administração pública’. Em qualquer parte do texto, foram retornados 67 resultados; com o filtro de textos publicados apenas no Brasil, em qualquer idioma, entre 2006 e 2016, nas áreas ciências humanas e ciências sociais aplicadas, foram retornados 61 artigos. Foi inserido o mesmo termo na base Spell e foram retornados 199 resultados. Aplicados os filtros de textos em português, áreas administração e administração pública, entre 2006 e 2016, reduziu-se para 114 resultados. Nos periódicos da Capes, o mesmo termo, porém sem acentos em qualquer parte do texto: “administração pública” e “estratégia”, retornaram 165 artigos. Aplicando os filtros de 2006 a 2016, revisado pelos pares, em português, o número reduziu para 131. Por escolha metodológica, esta pesquisa optou pela retirada de estudos empíricos nesta base, por isso outros filtros foram aplicados sobre estes artigos restantes. Foram excluídos periódicos ligados a América Latina, redes, planejamento de saúde, políticas de saúde, sistemas de saúde, saúde, sistemas de informação e burocracia, já

que estes periódicos não fazem parte do escopo do estudo. O número de artigos reduziu para 91. A partir destes, a pesquisa identificou estudos que relacionam as estratégias no serviço público brasileiro, fundamentados no conceito de Michel (1976), e considerou órgãos e entes administrativos, excluindo empresas e organizações de sociedade mista, bem como textos teóricos ou sem nenhuma vinculação com o tema. A seleção trouxe sete artigos, destes, três de 2011, um de 2012 e três de 2014, que são apresentados brevemente a seguir.

Nascimento Júnior, Silva e Mota (2014) e Birchall, Zambalde e Bermejo (2011), fizeram estudos sobre ferramentas da estratégia na administração pública. Os primeiros produziram uma análise sobre o uso *Balance Scorecard* (uma das ferramentas da estratégia) como meio para medir o desempenho no TRE de Alagoas. O estudo explica que essa ferramenta foi utilizada por orientação do Tribunal de Contas da União e da Fundação Getúlio Vargas. Mas não há métrica para mostrar se os resultados foram positivos ou negativos. O segundo estudo foi uma análise sobre o Planejamento Estratégico Situacional na área de segurança pública da cidade de Lavras, em Minas Gerais. Buscou-se descobrir os problemas e as estratégias para melhoria da segurança na cidade. Para isso, todos os atores sociais são reconhecidos como importantes no processo de planejamento. Como resultado, conseguiu-se obter maior detalhamento das causas dos problemas de segurança e as possíveis soluções.

Outro estudo encontrado foi o de Andrade (2011). O autor explicou que a formação das políticas públicas depende da formação das estratégias. O estudo de caso sobre o Programa de Erradicação de Trabalho Infantil (PETI) quis saber como e quais os atores envolvidos produziam a política. Como resultado, puderam-se verificar quais estratégias, conteúdos, atores e contextos foram aplicados para melhor aproveitamento desta política pública.

O quarto estudo é o de Brose (2014). O autor fez um estudo sobre a estratégia de desenvolvimento do Acre no que diz respeito à política de cuidados com o meio-ambiente no estado. A estratégia foi utilizada como sinônimo de inovação. O autor ainda pontuou várias ações do governo para conseguir fortalecer a necessidade de preocupação ambiental.

Figueirêdo Junior e Abreu (2009, p. 833-834) fizeram uma análise do modelo estrutura-conduta-performance, em Fortaleza (CE), e tiveram como objetivo diminuir o processo de diminuição da população no centro da cidade a partir da análise de estratégias. Para chegar ao objetivo, foi realizado o levantamento das causas do problema de esvaziamento, quais os setores econômicos mais atuavam na cidade, entre outras análises; e quais estratégias deveriam ser formuladas para que evitassem esse problema como: “ordenação do comércio varejista, remoção do comércio atacadista, descoberta do turismo

histórico-cultural, retorno da administração pública e no reforço aos setores correlatos de serviços e indústrias”.

O sexto estudo encontrado foi de Veiga e Bronzo (2014). As autoras produziram um levantamento sobre Estratégias de gestão de serviços de proteção social em Belo Horizonte (MG), por meio do programa BH Cidadania. Uma estratégia para melhorar a qualidade de vida das classes mais baixas da sociedade e ampliar a inserção social. O estudo foi sobre o desenho das estratégias utilizadas e teve como resultados a verificação de que as áreas de educação e saúde possuem iniciativas produtivas, embora registrem déficits. A área de assistência social estava em fase de implantação de estratégias e possuía recursos ainda deficientes. Já Wosniak e Rezende (2012, p. 812) propuseram um modelo de gestão estratégica com base nas gestões de Curitiba (PR), entre 1993 e 2008. Pelo modelo proposto, há realce na importância dos controles (considerados instrumentos de monitoramento) “e avaliação da gestão, visando à aferição e avaliação do desempenho e do resultado das ações, os quais geram insumos para a retroalimentação do processo”.

Além destes estudos, outros autores trouxeram contribuições para o campo das estratégias na Administração Pública no Brasil, como Borges *et al.* (2008), ao analisar o programa Choque de Gestão, do governo de Minas Gerais. Este modelo constitui uma série de ações integradas para garantir o desenvolvimento do Estado. Uma das estratégias empregadas é a utilização do Planejamento Estratégico. Além delas, foram instituídos como estratégias “o comitê de governança eletrônica; e, entre outras iniciativas, o modelo de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e de Parcerias Público-Privadas (PPP)” (BORGES *et al.*, 2008, p. 95).

Também há necessidade de se considerar o estudo de Pereira *et al.*, (2016), em que os autores avaliam que o modelo orçamentário da Marinha do Brasil, com fundamentação na estratégia.

### **2.1.2 A tomada de decisão**

Para se determinar e detalhar as estratégias utilizadas, uma das formas possíveis é observar o processo de tomada de decisão. Ela pode ser tomada por uma organização, por um gestor ou por qualquer pessoa (ZANELLA, 2013). Segundo Zanella (2013), a tomada de decisão é o momento anterior ao estabelecimento da estratégia e se refere ao instante em que um ator ou uma organização escolhe entre opções dispostas a mais adequada. Estas decisões são influenciadas por recursos, competências ou situações que podem ajudar ou atrapalhar este processo. Assim, a estratégia se figura entre a tomada de decisão e o objetivo escolhido,

de acordo com o autor. No entanto, Miller *et al.* (2004) contrapõe essa visão e diz que a estratégia pode emergir em vez de sucederem decisões tomadas. Já para Mintzberg *et al.* (2000), a estratégia pode ser entendida como um plano, portanto, anterior à tomada de decisão em si. Bazerman e Moore (2010) mapeiam seis estratégias que podem melhorar a tomada de decisão, são elas: usar ferramentas de análise de decisão, adquirir experiência e conhecimento técnico, livrar-se de vieses de julgamento, raciocinar analogicamente, tomar visão de agente externo e entender vieses dos outros. Assim, percebe-se que a discussão não é pacífica entre os autores e que a estratégia pode caminhar pela mesma via da tomada de decisão ou pode ir por caminhos contrários. De qualquer forma, o tomador de decisão é influenciado pelos *stakeholders* para executar e colocar em prática as estratégias da organização, mediante a utilização de recursos.

Outro ponto que tem que ser abordado é que a tomada de decisão é promovida por um tomador de decisão. Mitchell *et al.*: (1997) classifica este ator como o gerente que faz a mediação entre as partes interessadas. Miles (2017) e Khurram e Petit (2017) diferenciam os atores em gerentes e *stakeholders*, no qual esses gerentes são os tomadores de decisão nas organizações. Chakhar e Saad (2014) dizem que esta tomada de decisão pode ser feita por um único decisor ou mesmo por um grupo de decisores. Bazerman e Moore (2010, p. 211) convergem para o mesmo entendimento e afirmam que as decisões colegiadas necessitam de mais informações para garantir mais “qualidade de resultados negociados”. Wright, Kroll e Parnell (2011, p. 88) nomeiam os tomadores de decisão como “alta administração”. Eles atuam com objetivo de atender os desejos das partes interessadas. Por outro lado, Mainardes *et al.* (2010) e Falqueto (2013) consideram a Alta Gestão como *stakeholders* e não tomadores de decisão.

No entanto, o que significa uma decisão? De acordo com Mintzberg *et al.* (1976, p. 246) a palavra pode ser definida como “um compromisso específico para a ação, normalmente relacionado ao uso de recursos”. Administrar pode ser confundido com sinônimo de decisão. É o ato praticado por líderes na busca de metas (MILLER *et al.*, 2004). O processo de decisão é definido como “um conjunto de ações e fatores dinâmicos, iniciado pela identificação de um estímulo para uma ação e finalizado com o compromisso específico da ação” (MINTZBERG *et al.*, 1976, p. 246). Estas decisões se utilizam de recursos e criam uma “onda” de decisões menores na organização (DEAN; SHARFMAN, 1996, p. 379).

Nas organizações públicas, o processo de tomada de decisão não é linear, mas, sim, incremental. Ou seja, as decisões são efetivadas a partir de uma “série de pequenos passos e não de um grande movimento” e elas são produzidas para manter o *status quo* ou o ambiente

já reconhecido, sendo uma receita da inércia ou da não mudança. Caso a crise tem maiores efeitos, o incrementalismo pode não surtir efeito (MILLER *et al.* 2004).

O estudo sobre o processo de tomada de decisão existe desde a década de 1950 (LOUSADA; VALENTIM, 2011). Diversos autores propuseram modelos para mapear estas etapas. Bethlem (1987) discutiu sete deles: o de Simon (1977), o Militar ou Análise de Situação, o de Kepner e Tregoe, o de Pesquisa Operacional, o CPSI, o de Guilford (1967) e o Desestruturado de Mintzberg *et al.* (1976). Há ainda o Multicritério de Zeleny (1982), o lata de lixo de Cohen *et al.* (1972), o de Simon (1960), entre outros. Aqui é apresentado o Choo (2003), que classifica a tomada de decisão como: Racional, Processual, Anárquico e Político, conforme FIGURA 2.

BAIXA - INCERTEZA TÉCNICA - ALTA	BAIXA - AMBIGUIDADE/CONFLITO SOBRE OBJETIVOS - ALTA		BAIXA - INCERTEZA TÉCNICA - ALTA
	<b>Modelo Racional</b> Orientado para objetivos Guiado por regras, rotinas e programas de desempenho	<b>Modelo Político</b> Objetivos e interesses conflitantes Certeza sobre abordagens e resultados preferidos	
	<b>Modelo Processual</b> Orientado por objetivos Múltiplas opções e soluções alternativas	<b>Modelo Anárquico</b> Objetivos são ambíguos Processos para atingir os objetivos são obscuros	
	BAIXA - AMBIGUIDADE/CONFLITO SOBRE OBJETIVOS - ALTA		

Figura 2: Modelos de tomada de decisão.  
 Fonte: Choo (2003, p. 276)

### 2.1.3 Modelos de tomada de decisão

O modelo racional é o que possui a maior sistematização, já que estabelece que o conjunto de regras previamente definidas seguidas corretamente asseguram um bom resultado (CHOO, 2003). Inicialmente desenvolvido por March e Simon (1975), foi ajustado por Cyert e March (1992) e March (1994), conforme esclarece Choo (2003). As questões principais são: “qual é o problema?; quais são as alternativas?; quais são os custos e vantagens de cada alternativa?; e o que deve ser observado como padrão para tomar decisões em situações similares?” (LOUSADA; VALENTIM, 2011, p. 149). Este modelo é usado quando os problemas são simples, há poucas alternativas e o custo de avaliar as soluções é baixo (ROBBINS, 2005). Além disso, este modelo tem premissas que devem ser atendidas. Para tomar a decisão com base no modelo racional, o problema deve estar claro, deve-se ter conhecimento das opções, deve-se ter clareza das preferências, estas devem ser constantes ao



longo do tempo, deve-se haver ausência de limitação de tempo ou recursos financeiros e ter retorno máximo, o que é relativamente difícil de ser obtido na prática (ROBBINS, 2005).

Em relação ao modelo desestruturado, também conhecido como processual, ele ganhou este nome porque Mintzberg *et al.* (1976) acredita que as decisões não programadas são estratégias desestruturadas e podem estar em constante mudança. Este modelo é válido quando o tomador de decisão não conhece com profundidade o problema e o nível de incerteza é alto. Como consequência, o processo decisório se torna dinâmico e com interferências. Esse modelo é composto de três etapas principais: identificação, desenvolvimento e seleção. Tais etapas são compostas por rotinas de fases, rotinas de suporte e fatores dinâmicos (CHOO, 2003).

No modelo político, a decisão é tomada não de acordo com a racionalidade, mas, sim, com o grau de influência dos atores. Proposto inicialmente por Allison (1971), explica que a decisão é tomada, fundamentalmente, por causa do poder de determinada pessoa ou grupo. Nesse modelo, as principais questões são: “quais são os canais usados para produzir ações que resolvam um tipo de problema?; quem são os atores e quais suas posições?; e quais são as pressões que estão influenciando?” (LOUSADA; VALENTIM, 2011, p. 154). Segundo Choo (2003, p. 300), esse modelo, com incerteza técnica baixa, “centra-se nos efeitos dos objetivos conflitantes sobre as decisões, quando vários participantes, com posições e influências diferentes, combinam seus movimentos para gerar decisões.”.

O modelo anárquico, também conhecido como lata do lixo, foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), de acordo com Choo (2003). Nele, tanto objetivos quanto procedimentos são ambíguos e não há clareza em relação aos problemas e às decisões. As decisões são aleatórias e desconexas e “determinada mais pelas soluções disponíveis, pelos interesses dos participantes e pelas situações existentes” (CHOO, 2003, p. 293). Choo (2003, p. 295) explica que “o modelo anárquico de decisão pode ser comparado a uma lata de lixo, em que vários tipos de problemas e soluções são atirados pelos indivíduos, à medida que são gerados. A decisão ocorre quando problemas e soluções coincidem”. De acordo com Choo (2003), são três etapas no processo anárquico: resolução (tomada após pensar sobre o problema); inadvertência (escolha rápida); e fuga (abandono de escolha). Neste modelo, há incertezas por parte de todos interessados na organização.

Independente do tipo de tomada de decisão escolhido, é necessário que haja informações suficientes aos atores responsáveis em decidir (LOUSADA; VALENTIM, 2011). Para Mintzberg, Raisinghani e Théorêt (1976, p. 274), esta é uma fase “imensamente complexa e dinâmica”. Neste sentido, a tomada de decisão pode estar diretamente ligada ao

desempenho organizacional: quanto mais compreensivo e racional é este processo, melhor podem ser os resultados (SMITH; GANNON; GRIMM; MITCHELL; 1988). Zanella (2013) explica que este processo, se bem formulado e qualificado, pode apresentar bons resultados que atenda à estratégia da organização. Outro ponto a se destacar é que Bin e Castor (2007), em estudo sobre orçamento público, mostraram que a tomada de decisão tem aspectos que se aproximam mais da política, embora tenha elementos racionais. Oliveira Filho, Silveira e Ana (2014) fizeram o mesmo estudo em uma organização privada e obtiveram resultados parecidos. As decisões têm mais cunho personalista e falta de organização e planejamento para tomá-las.

#### **2.1.4 A definição de evento crítico**

O termo evento crítico circunda campos do conhecimento científico, tem significado aplicado mais amplamente nas ciências da saúde, passando por estudos sobre engenharia civil, segurança pública ou até mesmo sobre as ciências sociais. Na antropologia, é definido como aquele que “institucionaliza novas modalidades de ação que não seriam a princípio esperadas no contexto imediato no qual ocorre” (MAIO, SANTOS, 2005). No campo das estratégias, Rosseto, Cunha e Orssatto (1997, p. 110) esclarecerem o evento crítico como “aqueles que realmente têm uma influência decisiva no curso do processo, dos que são meros coadjuvantes”.

O evento pode ser interno ou externo e ocorrer como resultado da prática profissional ou a partir de experiências pessoais. É uma ocorrência única, ilustrativa, e de natureza confirmatória em relação ao fenômeno estudado (MERTOVA; WEBSTER, 2012; VAN DER MEER; VERHOEVEN; BEENTJES, 2017). Um exemplo de evento crítico foi a explosão de uma plataforma de extração de petróleo, no Golfo do México, em 2010 (VAN DER MEER *et al.*, 2017). Outro ponto a ser analisado, segundo Mertova e Webster (2009), é que o evento crítico não é planejado e esperado pela organização.

O conceito de evento crítico foi discutido pela Teoria de Equilíbrio Pontuado. Essa teoria nasceu em 1972, quando dois paleontólogos, Jay Gould e Niles Eldrege, ao observar os registros históricos (incompletos) das espécies fósseis fundamentou o conceito de que a evolução não ocorria gradualmente, mas sim havia um equilíbrio ao longo dos anos em relação às espécies e que eram modificados abruptamente em momentos críticos (ELDRIDGE; GOULD, 1972). No início dos anos 1990, Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993) trouxeram o conceito de equilíbrio pontuado para a formulação das políticas públicas por meio da obra seminal *Agendas and Instability in American Politics*. Por esse paradigma,

com foco nos tomadores de decisão e na formulação da agenda, há períodos de estabilidade na formação das políticas públicas e que são dominadas por elites políticas que tentam manter os privilégios da manutenção do poder. Ou seja, o sistema é organizado para perpetuar o poder para aqueles que os detém. No entanto, em determinados momentos, há rupturas que não controladas por estas lideranças políticas, que as modifica e que podem ser consideradas momentos críticos o que provoca mudança na agenda (CAPELLA; BRASIL, 2015). Morgan (2006, p.264) explica que pequenas mudanças incrementais podem sugerir uma mudança estrutural “em virtude das propriedades emergentes disparadas pelos ajustes marginais”.

Para combater esses efeitos negativos, uma das possibilidades é haver uma melhoria da comunicação entre as partes interessadas e os tomadores de decisão, já que neste período, tende-se haver mais pressão por parte dos *stakeholders*. Outra opção é o reconhecimento dos tomadores de decisão da importância das partes interessadas. “O bom relacionamento das partes interessadas podem promover um processo de tomada de sentido coletivo entre uma organização e suas partes interessadas diante de uma crise” (VAN DER MEER *et al.*, 2017, p. 427).

## 2.2 *STAKEHOLDERS*: DEFINIÇÃO E IMPORTÂNCIA

Nesta seção, são apresentados o conceito de *stakeholder* e a teoria proposta por Freeman (1984). Também são mostrados o porquê é importante se conhecer as partes interessadas em uma organização. Além disso, são apresentados modelos para se identificar e classificar os *stakeholders* e a aplicação no serviço público.

### 2.2.1 A definição dos *stakeholders*

O termo *stakeholders* apareceu pela primeira vez em meados da década de 1960. Foi em um memorando interno produzido pelo Instituto de Pesquisa Stanford (*Stanford Research Institute*), nos Estados Unidos, em 1963. No documento, havia a indicação de que as partes interessadas eram “os grupos sem cujo apoio a organização deixaria de existir”, nos quais podem se incluir o governo, grupos de protesto, grupos de interesse, empregados, acionistas, clientes entre outros (FREEMAN; REED, 1983, p. 89). Freeman (1984, p. 49), na obra seminal *Strategic Management Stakeholder Approach*, ampliou o conceito inicial do termo como sendo “qualquer grupo ou pessoa cujos interesses podem afetar ou ser afetados pelas realizações dos objetivos de uma organização”, portanto uma definição unidirecional ou bidirecional – afetam e podem ser afetados (MITCHELL *et al.*, 1997). Para Savage *et al.* (1991), os *stakeholders* são aqueles que tem interesse em alguma organização e que podem

influenciá-la. Miles (2017) mapeou 885 conceitos para o termo até o ano de 2012. Ele esclarece que a alta fragmentação de definições aponta para um conceito rico e ao mesmo tempo fraco, já que a diversidade de terminologias causa confusão. Até por isso, é válido se voltar mais para identificar os *stakeholders* e menos para tentar conceituar o termo (MILES, 2017).

O paradigma de Freeman (1984) confrontava a Teoria da Firma, ao defender que a organização privilegie mais o contexto social e menos o econômico. Por isso, a empresa não deve se empenhar apenas para ter lucro, mas, sim, atender os anseios das partes interessadas, que muitas vezes são antagônicos ao da própria firma. É uma teoria que prima pela discussão do comportamento organizacional e administração de conflitos. Os estudos empíricos são predominantemente qualitativos. Por outro lado, a Teoria da Firma dizia que o principal objetivo de uma organização deve ser a maximização do lucro dos acionistas, os chamados *shareholders*. Os estudos são ligados a área de finanças, embora também sejam discutidos na Administração. Os estudos empíricos são mais quantitativos. É válido lembrar que ambas as teorias foram propostas para analisar o desempenho no ambiente privado (FREEMAN, 1984; BOAVENTURA; CARDOSO; SILVA; SILVA, 2009).

Freeman e Reed (1983) exemplificaram o termo como sendo acionistas, empregados, mídia, clientes, fornecedores, concorrentes, sociedade ou até mesmo ambientalistas. Assim, a questão básica desta nova abordagem foi descobrir que grupos ou quais atores os tomadores de decisão (ou gerentes da organização) devem se preocupar e quais deles não. Starik (1995, p. 207) explicou que as partes interessadas podem ser também “não-humanos”.

O interesse em se localizar e identificar as partes interessadas cresceu na medida em que grandes corporações norte-americanas como Enron, WorldCom e Tyco faliram (ALEXANDER; MIESING; PARSONS, 2005). Segundo Alexander *et al.* (2005), essas empresas focaram suas ações mais nos acionistas e menos nos outros grupos interessados e por isso tiveram resultados negativos.

Já que a importância de se conhecer as partes interessadas para uma organização se aproxima de um consenso, a Academia se voltou em meios para identificar quem são os *stakeholders* e de que forma eles atuam para influenciar a tomada de decisão e as estratégias de uma organização. Por exemplo, Sobczak e Havard (2015) discutiram a interferência das partes interessadas (no caso, sindicatos) na formulação das estratégias e tomada de decisão de responsabilidade social em empresas França. Naquele país, os governos consultam os sindicatos para definir quais estratégias devem ser determinadas e que afetam as empresas.

Esses estudos foram necessários para ajudar a completar a teoria proposta por Frooman (1984). Savage *et al.* (1991), Donaldson e Preston (1995), Mitchell *et al.* (1997), Frooman (1999) e Friedman e Miles (2002) são apenas alguns que apresentaram contribuições. Neste estudo, são apresentados o modelo de Savage *et al.* (1991), Mitchell *et al.* (1997) e Frooman (1999) que identificam e classificam as partes interessadas.

### **2.2.2 A importância de se conhecer os *stakeholders* e o setor público**

De acordo com Frooman (1999), saber quem são as partes interessadas de uma organização é importante, pois, os *stakeholders* podem influenciar as estratégias. Para Mitchell *et al.* (1997), os *stakeholders* podem ajudar a diminuir problemas e aumentar a eficácia da organização. Já para Starik (1995, p. 209), os *stakeholders* podem “ajudar” ou “ferir” as organizações. Savage *et al.* (1991) ressaltam que o fato dos gestores envolverem os *stakeholders* em questões relevantes para a organização podem incentivar o potencial cooperativo como uma estratégia organizacional. Portanto, ao observar esses autores, pode-se inferir que ao discutir *stakeholder*, o pesquisador intrinsicamente também debate a estratégia da organização e até mesmo os recursos. Saber quais são os relacionamentos existentes entre esses atores em organizações (pública ou privada), como interagem e o porquê têm sido fundamentais não só para o atingimento e crescimento dos objetivos propostos, mas para a própria sobrevivência organizacional.

Como a discussão de estratégias no setor público é recente, o levantamento de partes interessadas nas organizações públicas também o é. Em um deles, Yesilkagit e Thiel (2011) analisam a influência de *stakeholders* nas decisões estratégicas das agências independentes nas democracias parlamentares, no caso na Holanda. No entanto, Brown (2010) argumenta que não é necessário apenas desenvolver uma teoria de estratégia para o setor público, mas sim utilizar as que existem. E mais, as reformas do setor público têm criado ambientes para os gestores desenvolverem o pensamento estratégico. Outro ponto destacado pelo modelo proposto por Freeman (1984), é que a eficácia de uma organização é medida pela capacidade de lidar com os atores em que ela tem algum tipo de relação. Por fim, Mainardes *et al.* (2010) explicam que os números de *stakeholders* em uma organização pública podem ser maiores que os das organizações privadas. Isso corrobora com o pensamento de Yesilkagit e Thiel (2011, p. 117), já que consideram que o tomador de decisão no serviço público possui interação com uma “multidão de atores políticos”.

### 2.2.3 Métodos para identificar e classificar os *stakeholders*

A partir da década de 1990, autores desenvolveram uma abordagem para obter a classificação dos *stakeholders*, tendo por base a teoria de Freeman (1984). A seguir, são apresentados três desses modelos: Savage *et al.* (1991), Mitchell *et al.* (1997) e Frooman (1999). O primeiro, Savage *et al.* (1991), é utilizado para classificar as partes interessadas. O modelo Salience de Mitchell *et al.* (1997) se ocupa em identificar essas partes interessadas. Frooman também é outro modelo capaz de classificar as partes interessadas. Toda essa fundamentação ajuda a atender o objetivo específico (a).

### 2.2.4 Matriz de Savage *et al.* (1991)

Savage *et al.* (1991) estudaram a Teoria dos *Stakeholders* e desenvolveram um modelo que destaca a importância das partes interessadas para as organizações. Os autores observaram a influência dos *stakeholders* na greve da empresa aérea *Eastern Airlines*, nos Estados Unidos, no ano de 1989. Eles afirmam que desenvolver estratégias pode ser entendido como gerenciar os grupos de interesse da organização. Essa mudança ocorreu porque os *stakeholders* conseguiram mais importância, à medida que tiveram mais informações e se tornaram mais independentes. Este gerenciamento das partes interessadas e a confecção de estratégias se torna mais crítico aos gerentes ou tomadores de decisão. Outro ponto a se destacar, é que os executivos ou tomadores de decisão precisam ter uma avaliação contínua do papel dos *stakeholders*. Não há efetividade com apenas um mapeamento transversal, sem acompanhamento do dinamismo que os *stakeholders* podem ter.

O modelo proposto pelos autores primeiro divide os *stakeholders* em dois grandes grupos: os primários e os secundários. Os primários são aqueles que têm alguma relação formal com a organização e provocam algum tipo de impacto econômico. Os secundários são aqueles que não têm uma relação direta, mas podem influenciar e serem influenciados. Os autores também classificam as partes interessadas quanto à capacidade de cooperação e de impor riscos ou ameaças. Essas duas dimensões podem distinguir as partes interessadas em quatro níveis: alto, baixo entre dispostos a ajudar e dispostos a atrapalhar. Com isso é possível classificar em apoiadores, marginais, indispostos a cooperar e ambíguos. Em outras palavras, deve primeiro identificar os *stakeholders* e depois, analisar se esses podem ajudar ou ameaçar a organização.

Cada uma das partes interessadas identificadas ganha uma classificação. No entanto, antes é preciso esclarecer alguns conceitos básicos. Por exemplo, por ameaça, os autores entendem como uma variável ligada ao poder da parte interessada, mas também da vontade de

agir e também pela oportunidade. Por cooperação, os autores explicam como aquele que tem alta dependência da organização e, portanto, vontade de apoiar. Tanto a ameaça quanto a vontade de ajudar, devem ser observados com a mesma importância pela organização.

Para se diagnosticar se há vontade de apoiar ou de atrapalhar, os tomadores de decisão devem estar atentos a alguns elementos como controle de recursos por parte dos *stakeholders*, relação de poder de controlar recursos vitais para a organização, se é maior ou menor a atitude é de ajudar ou atrapalhar, ou ainda se ele forma combinações com outros *stakeholders*.

De posse destes conceitos, na FIGURA 3, há um modelo do trabalho de Savage *et al.* (1991) que subsidiam que tipos de estratégias e qual o tipo de parte interessada é inerente. A descrição de cada uma delas é esta:

- 1) Apoiadores – baixo potencial de ameaça e alto potencial em cooperar. São os envolvidos. Eles dão suporte às metas e ações da organização e são queridos por gestores. Podem ser incluídos os fornecedores, os prestadores de serviço e as organizações comunitárias sem fins lucrativos. É o tipo de parte interessada que todo tomador de decisão gostaria de ter.
- 2) Marginais – nem altamente ameaçadores, nem cooperadores. São os monitores. Não estão altamente preocupados com os problemas e as oportunidades da organização. Para empresas privadas, podem ser considerados consumidores, acionistas ou associação de trabalhadores. Uma característica desse grupo é que determinado ato pode provocar uma maior participação e influência deste grupo. É um tipo de ator que a organização deve se preocupar apenas se alguma situação está ligada diretamente. Caso contrário, pode ser desperdício de recursos.
- 3) Indispostos a cooperar – alto potencial de ameaça e baixo nível de cooperação. Essa categoria inclui sindicatos, cooperativas, governos locais e até a mídia. Neste caso, a estratégia é tentar diminuir a dependência da organização em relação a este ator.
- 4) Ambíguos – alto potencial em ameaçar bem como em cooperar. Podem ser considerados nesta categoria os clientes e os funcionários. Dependendo da situação, podem ajudar a organização ou dificultar os trabalhos. Para eles, a estratégia é tentar aumentar a cooperação deste *stakeholder* com intuito de diminuir a disposição de se opor. Há duas setas na FIGURA 3, justamente para mostrar esta ambiguidade, já que ele pode ir por qualquer direção.

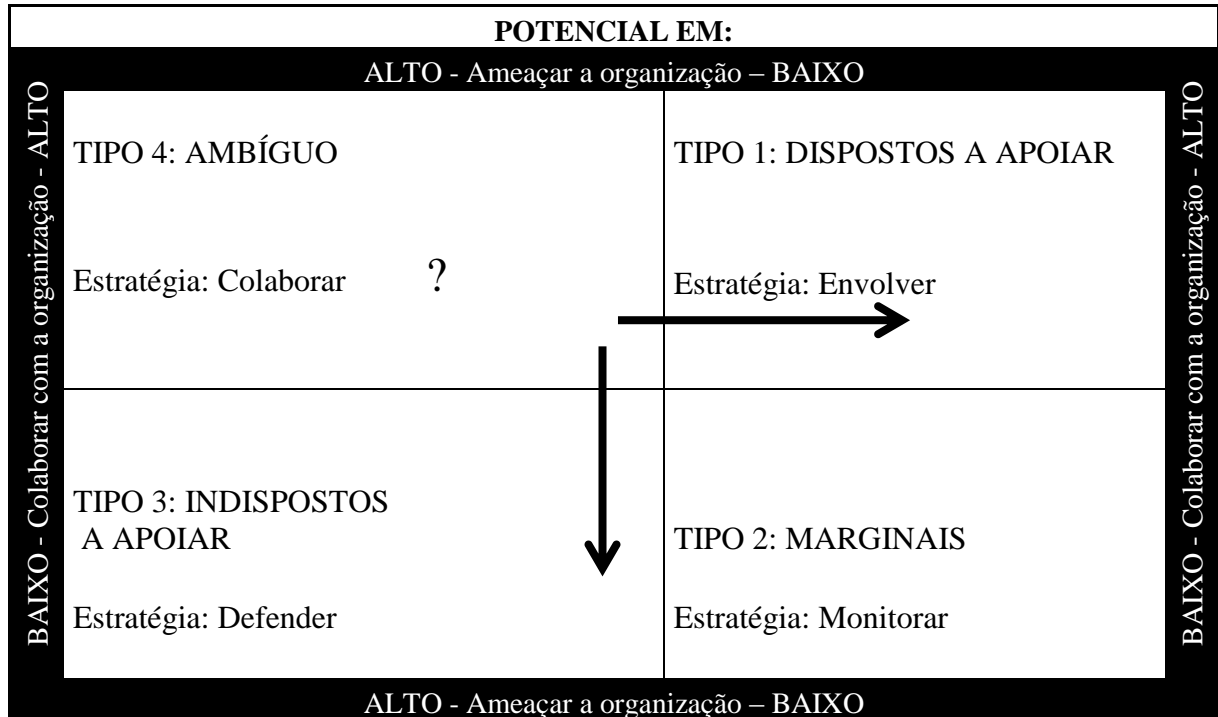


Figura 3: Tipos de *stakeholder* - classificação quanto à influência.  
 Fonte: Savage *et al.* (1991, p. 65).

### 2.2.5 *Saliency* de Mitchell *et al.* (1997)

Outro modelo foi desenvolvido por Mitchell *et al.* (1997). Talvez o mais utilizado na literatura sobre o tema e que foi constituído sob a ótica privada. Na argumentação, os autores discutem sobre a relevância dos *stakeholders*. Eles dizem que apenas identificar os *stakeholders* não garante o conhecimento do grau da intensidade que essas partes têm em relação ao tomador de decisão ou mesmo a própria organização. É preciso avançar. Por isso, desenvolveram o modelo “*Saliency*”, palavra que pode ser interpretada como ‘importante’ e a quem os próprios autores classificam como teoria. Refere-se ao grau de atenção do tomador de decisão em relação às partes interessadas. Podem ter *Saliency*, não apenas atores que têm participação direta com a organização, mas também participação indireta (MITCHELL *et al.*, 1997, p. 854).

Mitchell *et al.* (1997, p. 872) classificam o grau de importância desses *stakeholders* em sete níveis de acordo com a presença de três características: “poder, legitimidade e urgência”, conforme FIGURA 3. Quanto mais atributos presentes na parte interessada analisada, maior a importância do *stakeholder* para a organização. Se possuir apenas um atributo dos três é classificado como latente. Se tiver dois atributos, são os expectantes. Com três atributos, são definitivos. Khurram e Petit (2017) adicionaram um quarto atributo, que é a proximidade, que se refere a localização geográfica. Neste estudo, será mantido o modelo tradicional de Mitchell *et al.* (1997), com três atributos, por opção metodológica.



De acordo com os Mitchell *et al.* (1997), o poder é uma habilidade que se tem para impor uma atitude a outra pessoa, mesmo que essa pessoa que recebe a informação não queira o fazer. Esse poder pode ter em sua essência a coerção (uso da força), as normas (uso das normas legais) ou a utilidade (uso dos recursos ou das informações). Estas características podem ser conquistadas ou perdidas ao longo do tempo, assim como os outros atributos, que também são dinâmicos ou mutáveis ao longo do tempo. O detentor dessa característica não necessariamente usa ou sabe que a possui. A legitimidade está ligada a percepção de que as ações de uma organização são adequadas às expectativas sociais. Essas características pode ser individual, organizacional ou social. Já a urgência corresponde ao tempo de resposta da organização após as solicitações dos *stakeholders*. Em outras palavras, este atributo exige a atenção imediata dos tomadores de decisão. Os autores também explicam que poder e legitimidade são atributos centrais no levantamento das partes interessadas. E estes são influenciados pela urgência. Todos os três atributos têm mais relevância se combinados com outros. Sozinhos pouco interferem na resposta do tomador de decisão. É por meio do reconhecimento desses atributos por parte do tomador de decisão que os *stakeholders* ganham importância. Se ocorrer o contrário, e o tomador de decisão não reconhecer, a resposta as demandas dos *stakeholders* pode nem ocorrer. Lee (2011) segue neste caminho e diz que os *stakeholders* têm um papel de mediadores entre o ambiente externo e interno da organização e a própria organização. As partes interessadas também podem controlar recursos essenciais, fornecendo para as organizações ou mesmo retendo, influenciando direta ou indiretamente nas estratégias, o que se aproxima do modelo de Frooman (1999). No entanto, precisam ser reconhecidos pelo tomador de decisão. O modelo pode ser visto na FIGURA 4.

Cada um desses *stakeholders* tem uma característica diferente. Se o tomador de decisão não reconhecer nenhum dos atributos, não é um *stakeholder*. Se tiver apenas um atributo, pode ser considerado como adormecido, reivindicador ou arbitrário. Os autores acreditam que este grupo tem pouca atenção da chefia. E por isso são considerados latentes ou com baixa relevância para os tomadores de decisão (MITCHELL *et al.*, 1997). As definições a seguir foram subsidiadas em Mitchell *et al.* (1997) e em Lyra *et al.* (2009).

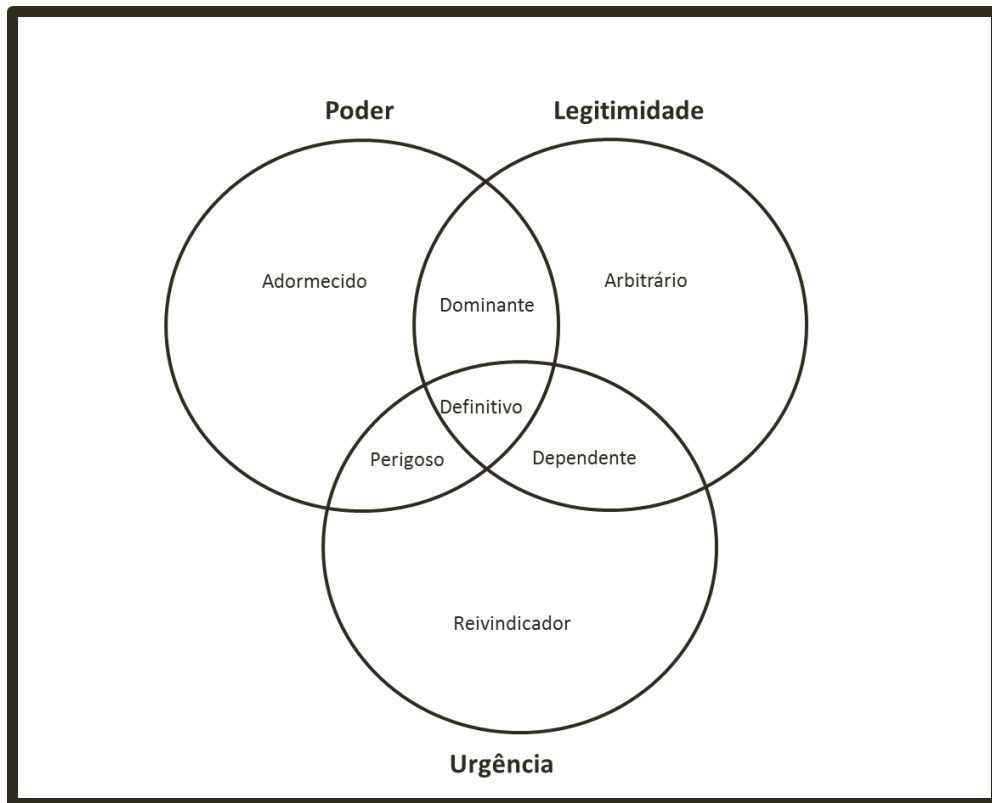


Figura 4: Tipos de *stakeholder* - classificação quanto a *Saliency*.  
Fonte: Mitchell *et al.* (1997, p. 872).

- 1) Adormecido - tem apenas poder para impor sua vontade na organização, mas não possui legitimidade ou urgência. Este tipo de *stakeholder* pode ter pouca ou quase nenhuma relação com a organização. Mas é capaz de chamar a atenção da mídia ou possuem recursos financeiros em abundância. No entanto, a organização precisa ficar atenta a ele, pois ele pode garantir outros dois atributos, urgência ou legitimidade.
- 2) Arbitrário - possui legitimidade, mas não tem poder nem pode alegar urgência. A atenção que deve ser dada a essa parte interessada diz respeito à responsabilidade social corporativa, pois tende a ser mais receptiva. Este é um tipo de *stakeholder* que tende a não ter atenção do tomador de decisão. Um exemplo são aqueles hospitais que recebem ajuda de outra empresa ou pessoas que são socialmente desfavorecidas.
- 3) Reivindicador - é o que possui a característica urgência. É capaz chamar a atenção do tomador de decisão, mas praticamente não interfere nos rumos da organização. É reconhecido como exigente. Portanto, não possui poder e legitimidade.

O segundo grupo, os expectantes, aqueles que esperam por algo, é composto por três tipos de *stakeholders*: os dominantes, os perigosos e os dependentes. Eles possuem dois dos três atributos e isso provoca no tomador de decisão uma atenção maior, o que pode gerar uma resposta mais rápida ou intensa. A relevância é moderada para a organização.

- 4) Dominante – existe influência deste *stakeholder*, já que possui duas características: o poder e a legitimidade. É esperado que ele receba atenção da organização, pois possui capacidade de impor a vontade e também é reconhecido como alguém que pode ter desejos. A organização deve ter atenção sobre ele. É esperado que tenha alguma relação formal com a organização.
- 5) Perigoso - possui poder e urgência. Os autores acreditam que ele pode ser uma parte interessada com alto poder coercitivo, e potencialmente perigoso, justamente porque não possui legitimidade ou não é reconhecida pelos pares ou outros atores que fazem parte do contorno da organização. Os autores sugerem que sabotagem e até atos terroristas podem ser classificados aqui. É uma parte interessada que merece atenção especial.
- 6) Dependente - tem urgência e legitimidade, mas não tem poder para colocar em prática suas decisões. Por isso, depende de outro ator para que a vontade se estabeleça na organização. Portanto, é dependente de outros.

Por fim, o *stakeholder* com papel mais influente na organização é o definitivo, já que possui os três atributos concomitantemente: urgência, legitimidade e poder. A relevância para a organização é alta.

- 7) Definitivo tem os três atributos: poder, legitimidade e urgência. Assim, é o *stakeholder* que mais influencia na organização e no qual precisa ter mais atenção. A vontade e a reivindicação precisa ser atendida na maior brevidade possível.

### **2.2.6 Modelo de Frooman (1999)**

O estudo de Frooman (1999) utilizou a teoria desenvolvida por Freeman (1984) como fundamentadora. O principal objetivo do trabalho foi descobrir como as partes interessadas tentam agir no sentido de influenciar a tomada de decisão da organização e até mesmo da cultura dela. No mesmo texto, o autor critica a teoria desenvolvida por Freeman (1984) por ela não responder a pergunta como os *stakeholders* influenciam o comportamento para que a organização mude a decisão antes dela ser tomada. O caso estudado foi um conflito entre uma organização ambiental (EII) e a uma empresa que produzia atum em conserva (StarKist) nos Estados Unidos. A divergência entre ambas se deu na forma de pescar, que poderia ser nociva para outros animais marinhos, entre eles, golfinhos. A EII convocou a sociedade para boicotar os produtos vendidos pela StarKist como forma de impedir a pesca que prejudicava a fauna marinha produzindo vídeos com imagens de golfinhos mortos. O método acabou sendo eficaz, já que *stakeholders* utilizaram recursos e mobilização para reduzir o lucro da empresa.

Pelo caso explicado, Frooman (1999) ressalta que vale a pena estudar não apenas a relação entre a organização e suas partes interessadas, mas também a relação entre os próprios *stakeholders*. Isso pode trazer até mais benefícios para a organização. O texto diverge da conceituação de Mitchell *et al.* (1997) no que se refere ao poder. Para o Frooman (1999), esse atributo é observado na relação entre as partes interessadas, e não é parte integrante de um ator ou grupo.

Frooman (1999) explica que o estudo sobre as partes interessadas são fundamentados em três etapas principais. A primeira busca descobrir quem são os *stakeholder* e para isso cita o estudo de Mitchell *et al.* (1997) como um modelo útil; a segunda tenta descobrir quais os objetivos deles, reconhecendo que os interesses da organização e das partes interessadas possivelmente se divergem. E que saber isso ajuda a diminuir os conflitos. Conflitos que fazem parte da própria existência entre a gerência e os *stakeholders*. A terceira etapa é justamente o escopo do trabalho dele e consiste em descobrir como os *stakeholders* vão tentar alcançar os objetivos (FROOMAN, 1999). De acordo com o autor, as duas primeiras perguntas são discutidas na Academia, mas a última pergunta possui lacunas.

Para construir a argumentação, Frooman (1999) utiliza a Teoria de Dependência de Recursos no que se refere à conceituação de poder. A partir dela, surgem quatro formas de estratégia de influência de *stakeholders*: retenção, uso, direto e indireto. As duas primeiras se referem ao poder controle de recursos e as duas últimas ao poder nos caminhos da influência da estratégia.

A estratégia de retenção diz respeito ao *stakeholder* reter determinado recurso que ele controla para que a organização faça o que ele deseja. Um exemplo é o próprio boicote de consumidores a determinada empresa. A estratégia de uso é aquela que o *stakeholder* estabelece condições para fornecer determinado recurso que ele possui, para estabelecer um fluxo de ações que a parte interessa deseja.

A estratégia direta é quando o *stakeholder* define o caminho a ser seguido da decisão pela organização sem interferências. Ele atua diretamente junto ao tomador de decisão. A indireta é quando o *stakeholder* busca um parceiro para influenciar na decisão do fornecimento ou não dos recursos. E a primeira ação é a comunicação ao potencial parceiro de que algo é indesejável ou incorreto.

Em seguida, com o tipo de estratégia, são mostrados quatro tipos de relações entre as partes interessadas e as organizações que surgem. Conforme o QUADRO 1, e de acordo com a matriz desenvolvida pelo autor, na coluna vertical da esquerda é estabelecido a dependência da organização em relação ao *stakeholder*. Na linha horizontal, é o inverso. É verificado se o

*stakeholder* é dependente da organização. As respostas são apenas sim e não e apresentam desde baixa interdependência até alta interdependência. Então, quem é dependente e quem e o quanto é dependente determina o tipo de estratégia de influência que será escolhida. A partir disso, são inferidas quatro proposições, de acordo com Frooman (1999):

- a) Quando é baixa a interdependência, o *stakeholder* deverá escolher a estratégia de retenção indireta para influenciar a organização.
- b) Quando a dependência do *stakeholder* é maior do que a da organização, a parte interessada deve escolher uma estratégia de uso indireto para influenciar a organização.
- c) Quando o *stakeholder* tem mais poder em relação a organização, ele deve adotar uma estratégia de retenção direta para influenciar a organização.
- d) Quando os dois atores dependem fortemente um do outro, a parte interessada deve se pautar por uma estratégia de uso direto para influenciar a organização.

Com isso, há a seguinte classificação: **Poder do Stakeholder** significa que ele manipula diretamente o uso de recursos e pode reter esses mesmos recursos com objetivo de mudar o comportamento da organização. **Poder da Organização**, as partes interessadas impõem condições para o uso de recursos, mas se utilizam de outros *stakeholders* para alcançarem os objetivos. **Alta Interdependência**, o *stakeholder* utiliza diretamente os recursos e impõem condições às organizações para a utilização destes mesmos recursos. **Na Baixa Interdependência**, as partes interessadas utilizam outros *stakeholders* para impor as estratégias e não fornecem recursos com intuito de mudar o comportamento da organização. Em resumo, é o poder de um ator em relação a outro que vai determinar a estratégia a ser utilizada. Isso pode ser observado no QUADRO 1. (HOFFMANN; PROCOPIAK FILHO; ROSSETTO, 2008).

Quadro 1: Tipologia de relação de recursos.

	O <i>stakeholder</i> é dependente da organização	
A organização depende do <i>stakeholder</i> ?	Não	Sim
Não	Indireta/Retenção (Baixa interdependência)	Indireta/Uso (Poder da Organização)
Sim	Direta/Retenção (Poder do <i>Stakeholder</i> )	Direta/Uso (Alta interdependência)

Fonte: Frooman (1999, p. 200).

### 2.2.7 Utilização dos métodos de identificação e classificação de *stakeholders*

Aqui são mostrados estudos que utilizaram a combinação dos métodos citados para exemplificar o processo de análise. Eskerod e Vaagaasar (2014) usaram o modelo de Savage *et al.* (1991) para descobrir como uma organização pode gerir as estratégias com as partes interessadas em um estudo longitudinal. Já Lyra, Gomes, e Jacovine (2009) utilizaram o método de Savage *et al.* (1991) combinado com o de Mitchell *et al.* (1997) para identificar e tentar melhorar a gestão da Alfa, empresa de base florestal, que fornece carvão vegetal no estado de Minas Gerais. No estudo, primeiro foi utilizado o método de Mitchell *et al.*; (1997) para identificar os *stakeholders*. Em seguida, utilizou-se o método de Savage *et al.* (1991) para descobrir quais deles tem potencial para ameaçar a organização ou cooperar com ela. Após o mapeamento, foram sugeridas ações para melhorar o relacionamento com as partes interessadas.

Roberto e Serrano (2007) foram outros que mesclaram o método de Savage *et al.* (1991) combinado com o de Mitchell *et al.* (1997). O lócus do estudo foi uma empresa de comercialização de produtos agropecuários na cidade portuguesa de Alentejo. Da mesma forma, utilizaram o método de *Salience* para identificar os *stakeholders* e, assim, determinar qual é mais importante. No segundo momento, utilizaram o método de Savage *et al.* (1991) para saber quais representam ameaçar ou podem cooperar na construção de estratégias.

Outro texto que utilizou a combinação de dois métodos de identificação e *stakeholder* foi feito por Falqueto (2013). A autora avaliou a implantação do Planejamento Estratégico na Universidade de Brasília (UnB). Ela também se pautou em identificar os *stakeholders* pelo método de Mitchell *et al.*; (1997). Em seguida, o método de Frooman (1999) foi utilizado para verificar como os *stakeholders* tiveram participação na implantação do Planejamento Estratégico na UnB. Com esses modelos, ela conseguiu verificar a influência das partes interessadas nesse processo, apontar falhas e apresentar sugestões de melhoria para a organização. Heinzen, Rossetto e Altoff (2013), produziram uma pesquisa para confirmar se 15 atores possuíam atributos de *Salience*. Foram detectados quatro tipos de categorias: discricionários, exigentes, irrelevantes e dependentes. Nenhum deles definitivo.

Este estudo utiliza a combinação entre os métodos de Mitchell *et al.* (1997) e o de Savage *et al.* (1991) por conveniência. O próprio Frooman (1999) esclarece que o método *Salience* é útil para identificar as partes interessadas. E o modelo de Savage *et al.* (1991) o completa para saber qual são as estratégias das partes interessadas. Outra razão da escolha é a popularidade. De acordo com o Google Acadêmico, em junho de 2017, Mitchell *et al.* (1997) são citados mais de 10.200 vezes, o que vai ao encontro da informação de Poplawska *et al.*

(2015) e também com a de Khurram e Petit (2017). Para o modelo de Savage *et al.* (1991), é menos popular, mas, segundo o mesmo Google Acadêmico, em julho de 2017 foram 1273 citações.

Uma pesquisa feita na Capes em janeiro de 2017 com os termos “*Stakeholder*” e “*Mitchell et al. (1997)*” entre 2012 e 2017 apontam 345 resultados. Já os termos “*Stakeholder*” e “*Savage et al. (1991)*” mostram 239 resultados. Se considerar os termos “*Stakeholder*”, “*Mitchell et al. (1997)*” e “*Savage et al. (1991)*” retornam 174 resultados.

Sobre o modelo de Mitchell *et al.* (1997), ele tem vantagem sobre outros modelos pois é simplificado. Permite identificar influências específicas, oferece uma tipologia mais refinada do que os modelos genéricos e é tanto normativo quanto descritivo. Além disso, consegue propor tipologias mais específicas de partes interessadas, em vez de criar grupos genéricos (CURRIE, SEATON; WESLEY, 2009). Para Magness (2008), diz que os atributos dos *stakeholders* de Mitchell *et al.* (1997) não são permanentes e são determinados pela atenção dada dos tomadores de decisão. O modelo também oferece oportunidade do corpo diretivo da organização avaliar cada um dos *stakeholders* em grupos específicos (POPLAWSKA *et al.*, 2015. Para Parent e Deephouse (2007), a atenção dos tomadores de decisão deve ser maior em relação a aquelas partes interessadas que possuem mais poder, seguido de urgência e por último de legitimidade. De acordo com Miles (2017, p. 441), este modelo é o “mais proeminente” e influenciou modelos posteriores, como o de Mainardes *et al.* (2012). E mesmo tradicional, a *Saliency* ainda é usada em estudos recentes, como o de Khurram e Petit (2017).

No entanto, o modelo de Mitchell *et al.* (1997) possui limitações. De acordo com Poplawska *et al.* (2015, p. 105), são pelo menos três: restrição de atributos em quatro categorias apenas (os autores consideram o não *stakeholder* como uma categoria adicional); difícil delineamento de “limitares”; as partes interessadas em uma categoria são consideradas idênticas, o que nem sempre representa a realidade, ou melhor, intensidade do atributo relacionado. Um ator que é identificado como possuidor de poder pode ter menos capacidade de coerção que outro ator que também possui o mesmo atributo. Khurram e Petit (2017) explicam que também no modelo não é possível verificar a transitoriedade de possíveis atributos da *Saliency* e nem mesmo se existe correlação entre os atributos. Já para Miles (2017), há mais características para se descobrir na relação entre gerente/*stakeholder* além da influência.

### 2.3 OS RECURSOS E A VISÃO BASEADA EM RECURSOS (VBR)

Nesta etapa do trabalho, o objetivo é apresentar o conceito de recursos. É mostrado um estudo de Lee e Whitford (2013), em que os recursos de organização pública federal dos Estados Unidos são considerados para identificar potencialidades internas ao mesmo tempo em que podem ser utilizados para confecção de estratégias. O estudo apresenta classificações de recursos. Também é demonstrada a classificação de recursos feita por Barney e Hesterly (2007).

Outra etapa deste tópico é descrever o modelo teórico da Visão Baseada em Recursos, desenvolvido por Barney (1991) e ampliado e revisado por Barney e Hesterly (2007). Pela VBR, os recursos podem ser categorizados os recursos de modo que eles sejam uma vantagem organizacional sustentável.

Portanto, conhecer quais são os recursos e como eles podem ser categorizados, ajuda a atender o terceiro objetivo específico exposto nesta pesquisa.

#### 2.3.1 A definição de recurso

Segundo Wernerfelt (1984, p.172), recurso “é qualquer coisa que possa ser imaginado como uma força ou fraqueza de uma determinada organização”. Como exemplo de recurso, o autor cita: “nomes de marcas, conhecimento da tecnologia, emprego de pessoal qualificado, contatos comerciais, máquinas, procedimentos eficientes, capital” (WERNERFELT, 1984, p.172). Outra definição possível é que recursos são todos “ativos, capacidades, processos organizacionais, atributos, informações e conhecimento” controlados por uma organização em busca da eficiência administrativa (BARNEY, 1991, p. 101). Para Bryson, Ackermann e Eden (2007), são quaisquer meios que a organização pode recorrer para atingir seus objetivos. Wernerfelt (1984) e Barney e Hesterly (2007) defendem que os recursos estão presentes nas organizações e não podem ser transferidos a outras sem custos. E por isso, eles podem ser utilizados para produção de estratégias de manutenção ou geração de valor. Já para Johnson, Scholes e Whittington (2011), os recursos estão ligados na estratégia na medida em que são os recursos que possibilitam a criação de capacidade estratégia e, com ela, a sobrevivência e a prosperidade no ambiente competitivo. Barney (1991) diz que nem todos os recursos de uma organização trazem vantagens estratégicas.

Podem-se classificar os recursos de várias maneiras. Uma das mais simples é dizer se eles são tangíveis ou intangíveis. Os recursos tangíveis são aqueles mais fáceis de serem identificados, como propriedade, instalações, equipamentos e incluem “propriedades, instalações, estoques de matérias-primas” (BURLAMAQUI; PROENÇA, 2003, p. 88). Já os



recursos intangíveis são aqueles que estão intrinsicamente ligadas ao objetivo da organização, como a “cultura ou mesmo o conhecimento tecnológico”. Esses recursos possuem vantagem de não se deteriorarem com o tempo e ainda podem fortalecer a organização ao longo do tempo (BURLAMAQUI; PROENÇA, 2003, p 89). Wright, Kroll e Parnell (2011) classificam os recursos como humanos, físicos e organizacionais e que, juntos, promovem uma vantagem competitiva sustentável. De acordo com Barney e Hesterly (2007, p. 58), os recursos tangíveis e intangíveis são capazes de “criar e implementar estratégias”. Os autores consideram que as capacidades fazem parte de um subgrupo de recursos e que elas propiciam condições para a utilização de outros recursos. Além disso, Morgan (2006, p. 77) esclarece que os recursos são “em geral escassos”. Já Terra (2005) aponta o próprio conhecimento como um recurso. Barney (1991) disse que os recursos podem ser de três tipos: físicos de capital (os relacionados a estrutura física, como bens e os próprios tangíveis), recursos de capital humano (incluem as capacidades de treinamento e conhecimento dos colaboradores) e recursos de capital organizacional (sistemas de planejamento e organização). O autor ainda diz que os recursos empresariais são aqueles que possibilitem a organização a implementar estratégias e melhorar a sua eficiência e sua eficácia. Enfim, há na literatura, diversas formas de classificar os recursos. Talvez, um dos mais utilizados, seja o modelo indicado por Barney e Hesterly (2007, p. 58-59), que ordenou os recursos organizacionais em quatro tipos:

- i) Físicos – englobam equipamentos, máquinas eletrônicas, dispositivos de tecnologia de informação e até a localização geográfica. Ou seja, todos os insumos tangíveis que são capazes de promover as ações necessárias e estratégias da organização.
- ii) Humanos – segundo os autores, o “treinamento, experiência, discernimento, inteligência, relacionamentos e visão individual dos gerentes e funcionários de uma empresa”. São individuais.
- iii) Financeiros – estão incluídos qualquer fonte de verba necessária para aplicação das estratégias. Também estão presentes, dinheiro de acionistas e possíveis lucros em uma organização privada. Para organizações públicas, podem se inferir que são o montante destinado de imposto para aplicação de políticas públicas.
- iv) Organizacionais – estão relacionados ao grupo de colaboradores. Aos sistemas formais e informais de planejamento. Ao controle e a coordenação. Além da própria cultura e reputação.

De acordo com Ismail *et al.* (2012), dentre os recursos, os mais importantes são os humanos, pois são os mais difíceis de imitar e os que apresentam também maior valor. Já Barney (2001) esclarece que a capacidade de implementar estratégias já é em si um recurso que pode gerar uma vantagem competitiva sustentável.

No setor público, Lee e Whitford (2013) propuseram mais um tipo de classificação, desta vez, com enfoque em uma organização pública. Os autores consideram que há recursos que têm impactos positivos e outros negativos e que ao estudá-los, pode-se melhorar a compreensão no desempenho da organização. No estudo realizado em uma agência federal norte-americana, os autores apontam recursos como sendo: administrativos, humanos, financeiros, físicos, políticos e de reputação. Cada um destes com uma classificação distinta. A seguir, a classificação proposta pelos autores:

Os recursos administrativos podem ser de dois tipos, segundo os autores: o primeiro é o número de tomadores de decisão de alta gestão. A ideia é de que quanto maior o número destes profissionais, mais vantajoso é o recurso. Outro tipo de recurso administrativo é o tempo de permanência dos quadros de alta decisão nos cargos de tomadas de decisão.

Os recursos humanos podem ser de três tipos: O primeiro diz respeito à quantidade de pessoas desempenhando as funções. Também são considerados recursos humanos a proporção de colaboradores com maior conhecimento e experiência. O último tipo de recurso humano é relativo aos trabalhadores que dedicam o tempo integral a organização e não possuem outra atividade extra.

Quanto aos recursos financeiros, uma organização pública tem maior capacidade quando a proporção de dotação orçamentária é maior em relação aos pares. Outro tipo de recurso financeiro diz respeito à quantidade de orçamento gasto. O terceiro recurso financeiro diz respeito a maior quantidade de orçamento financeiro propriamente dito disponível.

Quanto aos recursos físicos dizem respeito a aqueles que insumos fixos que são utilizados para manutenção da organização. Como exemplo podem-se destacar a sede ou matriz, terrenos, equipamentos em geral. Assim, quanto maior a quantidade destes tipos de recursos, mais capaz será o desempenho da organização.

Os recursos políticos estão ligados ao tipo de apoio político de outras instâncias a organização, como, tribunais, parlamentares, ministros ou até mesmo da mídia. A atenção destas instâncias pode ajudar a implementar as políticas.

Por fim, o recurso de reputação é quando a organização pública goza de boa imagem junto à sociedade e aos meios de comunicação. Portanto, é um recursos intangível (LEE; WHITFORD, 2013).

### 2.3.2 A Visão Baseada em Recursos, breve histórico

A Visão Baseada em Recursos (VBR), ou do inglês *Resource-Based View*, é uma abordagem teórica ligada à gestão estratégica e defende que os recursos e/ou capacidades internas estratégicas são essenciais para que uma organização tenha vantagem competitiva sustentável no negócio em que ela atua. Para que aumente as potencialidades e diminua ameaças, e, principalmente, crie valor aos clientes (BARNEY, 1991). No caso das organizações públicas, para que crie valor para o cidadão. A VBR se posiciona como contraponto do modelo defendido por Porter (1996) que estabelece que é o ambiente externo que determina as estratégias de uma organização. Neste sentido, a VBR tem como premissas: mesmo dentro da mesma empresa, as organizações são diferentes no que se refere aos recursos; além disso, estes recursos podem ser não perfeitamente distribuídos nestes mesmos organismos (BARNEY, 1991).

Gohr *et al.* (2011, p. 119) sintetizam a ideia ao afirmar que os “recursos estratégicos são fundamentais para definição das estratégias”. Para Kretzer e Menezes (2006, p. 120), o “objetivo principal da perspectiva baseada em recursos é explicar a criação, a manutenção e a renovação da vantagem competitiva no que se refere aos recursos do lado da firma (recursos internos)”. Em outras palavras, o recurso pode ser para Barney e Hesterly (2007): físico, humano, financeiro e organizacional, como visto anteriormente.

A VBR foi desenvolvida a partir da observação de organizações privadas. Nas organizações públicas, o tema ganhou força a partir dos anos 2000. O modelo explica que não é suficiente descobrir que tipo de recurso uma organização possui. É preciso analisar os recursos internos para definir o projeto de onde a organização quer chegar. De acordo com Barney e Hesterly (2007), o dever de explorar os recursos e capacidades internas não é apenas obrigação da alta gestão da organização e sim de todos os *stakeholders*. Além disso, implica dizer que para alcançar mais resultados que os concorrentes, é mais simples desenvolver os próprios recursos do que imitar os dos concorrentes. Essa imitação seria apenas suficiente para uma paridade competitiva. As duas premissas básicas da Visão Baseada em Recursos são: mesmo que duas organizações estejam competindo na mesma área, possuem recursos diferentes, é a chamada heterogeneidade de recursos. A outra premissa diz que muitas dos recursos e capacidades são difíceis de serem transferidas, já que isto geraria altos custos. É a imobilidade dos recursos.

No caso do Enem, que é produzido pelo INEP, uma vantagem competitiva sustentável pode ser entendida como a ampliação de capacidades internas para evitar novos eventos críticos. Em outras palavras, um tipo de capacidade que possuiu o poder de deter investidas de

*stakeholders* negativos, ou como classifica Savage *et al.* (1991), dispostos a atrapalhar, ou reforçar os *stakeholders* positivos, dispostos a ajudar.

Apesar da VBR ter sido estudada por pesquisadores já desde a metade do século XX como Penrose (1959), Peteraf (1993) e Wernerfelt (1984), foi Barney (1991) o primeiro a ampliar a abordagem teórica ao lançar a ideia de que pode-se medir o recurso por meio do Valor, da Raridade, da Imperfeição da Imitabilidade e da Substituibilidade, um modelo conhecido como VRIS. Se determinado recurso possuir esses quatro atributos (valor, raridade, imperfeição da imitabilidade e substituibilidade) ele fornecerá uma vantagem competitiva sustentável (BARNEY, 1991).

Neste ponto, é necessário fazer uma distinção que foi apontada por Barney (1991). Os recursos, ao possibilitarem vantagens competitivas e vantagens competitivas sustentáveis, são diferentes entre si. As vantagens competitivas resultam na capacidade de medir e gerir os próprios recursos. Quem tiver mais capacidade de gerar e manter essas vantagens fica na frente. Em outras palavras, para ser implementadas estratégias nestas organizações é necessário possuir uma reunião de capital, humanos, organizacional, e, sobretudo, talento de gestores. Já as vantagens competitivas sustentáveis são aquelas que possuem todos os atributos citados anteriormente, mas se mantêm por um período maior de tempo (BARNEY, 1991; WERNERFELT 1984). O autor entende o conceito de longa duração como “não durar para sempre”, mas, sim, o período em que este recurso não poder ser copiado por outras organizações semelhantes e isto traz vantagens competitivas para a organização (BARNEY, 1991, p. 102).

Em síntese, a VBR defende que as organizações que possuem recursos e capacidades valiosas e raras podem ter vantagens competitivas, já que estas não podem ser copiadas por outros concorrentes (NEWBERT, 2008). Porém, Barney (1991) indica que os recursos só são estratégicos se possuírem os atributos valor, raridade, imitabilidade e difícil de substituir (que mais tarde mudou para aproveitados pela organização). Se o recurso produzir melhoria na eficiência e na eficácia da organização, e tiver pelo menos um desses atributos, ele se torna relevante. Este mesmo é o mesmo entendimento de Bento e Montenegro (2015).

Segundo Barney (1991), a VBR examina a características internas da organização para se analisar o desempenho alcançado. Por isso, por meio da Visão Baseada em Recursos, a identidade da organização é um conjunto único de recursos e competências ligadas a própria gestão. Para tentar organizar e classificar estes recursos, um dos métodos é o modelo VRIS. Na FIGURA 5, estão presentes os recursos e as capacidades necessárias para que um recurso tenha uma vantagem competitiva sustentável, conforme o modelo VRIS de Barney (1991).

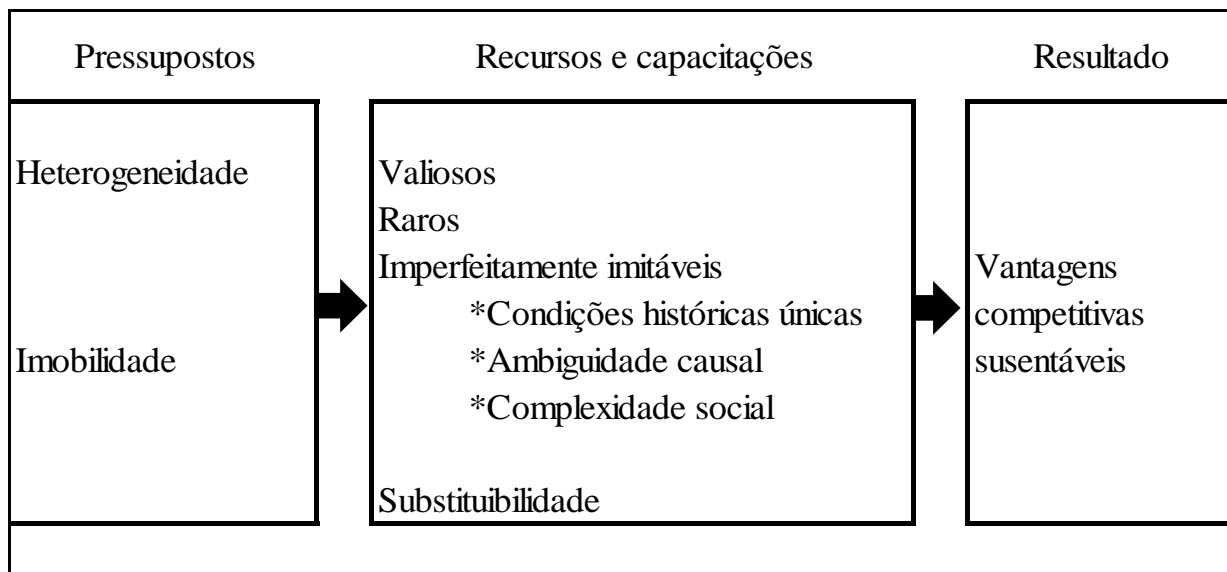


Figura 5: Relação entre os recursos heterogeneidade e imobilidade.

Fonte: Barney (1991, p. 112).

i) Recursos Valiosos – Segundo o autor, este é um tipo de recurso que possibilita que a organização melhorar a eficiência e a efetividade, e que pode mitigar ameaças e potencializar oportunidades.

ii) Recursos Raros – é um recurso ou uma capacidade que não é possuída por um grande número de concorrentes. É escasso.


iii) Recursos imperfeitamente imitáveis – esse é um tipo de recurso que as organizações concorrentes não têm e não podem obtê-los facilmente. Para ter essa classificação, o recurso precisa ter pelo menos um dos três fatores:

- a) A possibilidade de uma organização conseguir determinado recurso ou capacidade depende da condição história única, já que a organização é fundamentalmente social;
- b) A ambiguidade causal diz respeito a dificuldade de imitar as estratégias de um concorrente. Se a concorrente não conhece quais recursos devem ser utilizados, isso pode se tornar uma vantagem. Outro ponto abordado pelo autor é quanto a posição ocupada no momento da exploração do recurso. Isso também pode ser difícil de imitar;
- c) A complexidade social é uma habilidade que ocorre porque as organizações não conseguem gerir habilmente e influenciar os recursos, já que eles estão inseridos uma complexidade social.

iv) Substituibilidade – é a capacidade de se substituir um recurso ou uma capacidade por outro que consiga manter a mesma estratégia inicialmente concebida pela organização.

Dezesseis anos mais tarde, Barney e Hesterly (2007) fizeram alterações no bojo da teoria com a finalidade de torná-la mais prática e assim conseguir classificar os recursos (GONÇALVES *et al.*, 2011). A FIGURA 6 apresenta um esquema didático de reconhecimento dos recursos da organização, de acordo com o modelo proposto por Barney e Hesterly (2007).

Figura 6: Aplicação do Modelo VRIO.

Valiosos?	Raro?	Difícil de imitar?	Explorado pela organização?	Implicações competitivas
Não	Não	Não	Não	Desvantagem competitiva (fraqueza)
Sim	Não	Não		Paridade competitiva (força)
Sim	Sim	Não		Vantagem competitiva temporária (força e competência distintas)
Sim	Sim	Sim	Sim	Vantagem competitiva sustentável (Força e competência distintiva e sustentável)

Fonte: Barney e Hesterly (2007, p. 70).

Nesse novo modelo, o Substituibilidade é alterado pelo Organização, que diz a respeito de como o recurso ou competência são explorados pela organização. Na prática, o entendimento dos autores é que para que a organização consiga extrair o máximo dos potenciais de competências e recursos, ela deve estar organizada. O entendimento dos outros três elementos é mantido (GONÇALVES *et al.*, 2011). No entanto, para se conseguirem os melhores resultados, Gonçalves *et al.* (2011) sugerem que as pesquisas sejam feitas com recursos tangíveis com enfoque nas características que estejam na gestão estratégica da organização.

Não são raros os estudos apoiados na Visão Baseada em Recursos, nas mais diversas áreas do conhecimento. Armstrong e Shimizu (2007) fizeram uma análise de 125 trabalhos que utilizaram o modelo. Carvalho, Prévot e Machado (2014) outros 14. Neles, mostraram quais recursos podiam ser considerados estratégicos em empreendimentos agropecuários. Portanto, é um tema que tem sido discutido na Academia. Vallandro e Trez (2013) explicam que uma estratégia só pode ter desempenho adequado ao longo do tempo se os recursos forem utilizados racionalmente e, com isso, atendam as necessidades dos vários *stakeholders*. Pavão, Sehnem e Hoffmann (2011) confrontaram os recursos utilizados em duas organizações agropecuárias e concluíram que a relação entre esses insumos pode gerar vantagem competitiva sustentável.

### 2.3.3 A VBR no setor público

Criada com foco voltado para o setor privado para identificar os recursos internos que podem se transformar em vantagens competitivas sustentáveis diante da disputa por mercados, a Visão Baseada em Recursos ganhou, a partir de meados da década 2000, estudos também nas organizações públicas. O modelo é observado implicitamente no setor público e explicitamente no setor privado (BRYSON; ACKERMANN; EDEN, 2007). Para Bryson *et al.* (2007, p. 702), identificar e construir capacidades e habilidades podem se constituir em grandes possibilidades de criação de valor para os *stakeholders*. “É a chave do sucesso em organizações públicas”. Os autores propõem quatro premissas e um modelo de identificação destes recursos e competências com vistas no planejamento das organizações públicas.

De acordo com Frączkiewich-Wronka e Maćkowska (2011), enquanto a VBR no setor privado tem foco nos resultados financeiros, no setor público a VBR visa otimizar o setor burocrático, ao se conhecer os recursos disponíveis, e estabelecer estratégias. Assim, atender os anseios das partes interessadas, que são os colaboradores e também a própria sociedade. Já Pee e Kankanhalli (2016) acreditam que os recursos e capacidades internas podem atuar diretamente na eficácia de organizações públicas.

Szymaniec-Mlicka (2014) diz que são poucos estudos que utilizam a VBR nas organizações públicas. Segundo a autora, as organizações públicas atuam como sistemas abertos que interagem com o sistema. Além disso, a autora explica que os ambientes públicos são muito mais turbulentos, o que dificulta a formulação de estratégias organizacionais. Em resumo, os recursos e competências são os fundamentos mais sólidos para se construir as estratégias e produzir um ambiente mais flexível às adversidades.

Por isso, ao conhecer as capacidades e insumos internos, de acordo com Matthews e Shulman (2005), é possível estabelecer uma estratégia que busque o bem comum, ou seja, o bem da sociedade. Os autores desenvolvem um texto explicando paradoxo da vantagem competitiva sustentável contra o bem público. Eles explicam que a fonte de financiamento de uma organização pública são os impostos. E por isso, como os recursos são escassos, há disputa entre os próprios entes, ao contrário do mercado, que busca o cliente para quitar os débitos. Já para Kanungo e Jain (2011), a VBR no setor público é que ela propicia a criação de valor a partir de uma perspectiva endógena. Assim, não é o conceito de vantagem competitiva que precisa ser utilizado, mas sim, aqueles recursos que propiciam melhor eficiência nos resultados entregues à sociedade.

### 3 MÉTODO

Este capítulo delinea o caminho para se alcançar os objetivos estabelecidos por este estudo. Nesta fase, foram detalhadas as etapas e como elas foram realizadas, além dos procedimentos metodológicos. O Método está dividido em quatro partes: Caracterização da Pesquisa; Locus e Escolha do Caso; Coleta de Dados; e Apresentação, Análise e Discussão dos Dados.

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A presente pesquisa é fundamentada na abordagem fenomenológica. Segundo Roesch (2006), o mundo é socialmente construído e recebe significado a partir do homem. Esse paradigma se confronta com o positivista, que diz que o mundo deve ser observado por meio de critérios objetivos. Esse modelo tem caráter “transcendental, subjetivo”. Assim, pretende-se conhecer o significado do fenômeno, dar interpretação. A pesquisa fenomenológica é predominante entre as pesquisas qualitativas (VERGARA, 1998, p. 13).

Neste sentido, o estudo tem natureza qualitativa, pois tem o intuito de obter uma maior compressão sobre as características dos *stakeholders*, das estratégias e dos recursos utilizados após um evento crítico em um exame educacional em larga escala, no caso estudado, o Enem. Creswell (2007, p. 186) afirma que a pesquisa qualitativa é “fundamentalmente interpretativa”, pois o pesquisador interpreta os dados. O’Reilly e Parker (2012), afirmam que nas pesquisas qualitativas importa menos a quantidade de entrevistados e mais a qualidade deles, já que o que se busca explicar é o fenômeno estudado.

A amostragem é não probabilística intencional, pois, há o interesse em obter informações de dado grupo específico. Assim, o conjunto é sorteado aleatório e não-individualizado (MARCONI; LAKATOS, 2003). A pesquisa também sofre corte temporal transversal, em que os resultados não podem ampliados a outros organismos semelhantes ou outros períodos.

Em relação aos objetivos, a pesquisa é descritivo-explicativa já que tem como objetivo estabelecer as características dos *stakeholders*, das estratégias e dos recursos. Também pode ser considerada exploratória, já que subcategorias empíricas emergem dos dados levantados (VERGARA, 1998).

Quanto aos procedimentos técnicos utilizados, a pesquisa é de campo e está na forma de estudo de caso. Segundo Yin (2001, p. 21), “investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. Em outras palavras, o estudo de caso representa



uma investigação de um fenômeno empírico por meio de técnicas e procedimentos anteriormente estabelecidos, de um caso extremo, único e revelador (YIN, 2001). Em relação ao universo amostral, a pesquisa ocorre com servidores internos do INEP que têm contato direto com a elaboração do Enem, seja no contexto pedagógico ou mesmo na parte logística. Em janeiro de 2017, eles somavam 65 servidores. No entanto, só foram entrevistados aqueles que tiveram experiência de trabalho direto com o Enem por pelo menos dois anos e conviveram com pelo menos um dos eventos críticos estudados.

### 3.2 O LÓCUS E A ESCOLHA DO CASO

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) foi criado em 1937, com o nome de Instituto Nacional de Pedagogia. No ano seguinte, passou a se chamar Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos e tinha como finalidade auxiliar o ensino no Brasil. Em 1952, sob a presidência de Anísio Teixeira, passou a ter enfoque maior nas pesquisas educacionais. Só em 1972, ganhou o nome de Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (BRASIL, 2016).

Em 1997, o INEP ganhou mais responsabilidades. Com isso, passou da administração direta para a indireta e assim foi transformado em autarquia por meio da Lei 9.448, de 14 de março. Ficou responsável por avaliações, pesquisas e levantamentos estatísticos e educacionais no Brasil. Como obrigações de avaliação, passou a elaborar provas como o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), Provinha Brasil, Sistema de Revalidação de Diplomas Médicos (Revalida) entre outras (INEP, 2016). Atualmente, o INEP tem estrutura administrativa semelhante a burocracia mecanizada que vai ao encontro das classificações apresentadas por Mintzberg (1995, p. 215), pois “sua técnica de estrutura desenha os padrões de trabalho” e “se baseia no poder do cargo”. Não se pode descartar que há setores que podem ter características da burocracia profissional, da burocracia simples e até da adhocracia.

O Enem foi criado em 1998. O objetivo era avaliar o desempenho do estudante quando ele saísse do ensino médio. No entanto, a prova poderia servir como nota em alguma universidade que a adotasse como critério. Outro objetivo da política era auxiliar empresas nos processos seletivos para aquisição de mão de obra (GOMES, 2016). No ano inaugural, foram 157,6 mil inscritos. A partir de 2001, o programa começou a se popularizar. Naquele ano, o governo isentou as inscrições para concluintes do ensino médio em escolas públicas. Resultado: mais de 1,5 milhão de estudantes participaram da prova. Depois, em 2005, a nota do Enem passou a ser critério para seleção de candidatos às bolsas do Programa Universidade

para Todos (ProUni), nos cursos de graduação em instituições de ensino superior do setor privado, elevando o número de inscritos para a casa dos 3,5 milhões de candidatos (INEP, 2016). A seguir, os principais acontecimentos do Enem entre 2009 a 2016.

O ano de 2009 provocou mais mudanças no Enem. Primeiro, a Administração Federal incentivou as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) a utilizarem dos resultados do Exame como porta de acesso às universidades, substituindo o vestibular tradicional. No ano seguinte, o método empregado foi inserir a nota do Enem no Sistema de Seleção Unificado (SISU). Até então, havia casos isolados de utilização da nota, os da Universidade Federal de Ouro Preto e Universidade Federal do Ceará (GOMES, 2016).

Foi também em 2009 que o Enem sofreu mudanças estruturais. Passou a ser realizado em dois dias, contendo 180 questões objetivas e uma redação. O candidato com mais de 18 anos que tivesse 500 pontos na redação e 400 nas demais disciplinas poderia solicitar a uma instituição de ensino o diploma de conclusão do ensino médio, caso não possuísse. Além disso, foi adotada a Teoria da Resposta ao Item (TRI) na divulgação dos resultados da prova. O TRI permite que as notas obtidas em edições diferentes do exame sejam comparadas. Há uma ponderação nas notas, diferente do método tradicional de correção. Até então, as questões eram feitas com base nesta teoria, mas os resultados eram divulgados pelo método tradicional. Também houve investimento de estrutura física no mesmo ano. A sede do Instituto se encontrava no anexo IV do Ministério da Educação e também o edifício Varig. Em 2009, passou ao ed. Dário Macedo no Setor de Rádio e TV Sul, em Brasília. O objetivo era garantir que servidores tivessem um espaço mais amplo e exclusivo para poder desenvolver as atividades fim da Autarquia. O funcionamento em dois ambientes dificultava o trabalho e o desenvolvimento das ações institucionais (INEP, 2007).

Em 2013, o Instituto mudou novamente de sede, agora no Setor de Indústrias Gráficas, em Brasília. Um edifício que seria capaz de abrigar com mais segurança o local de produção e revisão das questões dos exames produzidos pelo Instituto, lotar com mais comodidade os servidores que foram selecionados no concurso público de 2012 e aperfeiçoar a força de trabalho (INEP, 2012).

Em 2015, cerca de 500 instituições no Brasil adotaram as notas do Enem e se integraram ao SISU, entre elas as universidades federais, os institutos federais e instituições particulares. O Exame também começou a ser critério de acesso ao Financiamento da Educação Superior (FIES), ao Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional (Sisutec) e ao Programa Ciência Sem Fronteiras (PCF). Em 2017, o Enem deixou de servir como certificação para pessoas que não concluíram o ensino médio (INEP, 2017).

Em 2016, além das universidades brasileiras, 18 em Portugal utilizaram a nota para o acesso ao ensino superior. Neste mesmo ano, o Enem houve a invasão de escolas em protesto contra a PEC do teto de gastos e a Reforma do Ensino Médio. O fato provocou adiamento de provas para cerca de 200 mil inscritos (BRASIL, 2016). No QUADRO 2, é possível observar o número de inscrições ano a ano, de 1998 a 2016, do Exame.

Quadro 2: Número de inscritos no Enem de 1998 a 2016.

Ano	Inscritos	%
1998	157.221	0,211%
1999	346.953	0,467%
2000	390.180	0,525%
2001	1.624.131	2,184%
2002	1.829.170	2,459%
2003	1.882.393	2,531%
2004	1.552.316	2,087%
2005	3.004.491	4,040%
2006	3.743.368	5,033%
2007	3.584.577	4,820%
2008	4.018.070	5,403%
2009	4.148.721	5,578%
2010	4.626.094	6,220%
2011	5.380.857	7,235%
2012	5.814.644	7,818%
2013	7.173.574	9,646%
2014	8.721.946	11,727%
2015	7.746.057	10,415%
2016	8.627.194	11,600%
TOTAL	74.371.957	

Fonte: INEP (2016).

Assim, o *locus* da pesquisa é o INEP, mais precisamente, as diretorias e coordenações que atuaram diretamente na confecção e distribuição da prova do Enem após os eventos críticos. São elas, a Diretoria de Avaliação da Educação Básica (DAEB) e a Unidade de Operações Logísticas (UOL), que pertence a Diretoria de Gestão e Planejamento (DGP).

### 3.2.1 O evento crítico furto da prova do Enem

O furto da prova do Enem em 2009 pode ser considerado um evento crítico pela junção de alguns fatores. O primeiro é dado definição teórica. De acordo com Capella (2016), o momento crítico, na mesma acepção de evento, é aquele em que há ruptura com a natureza normal do curso decisório, fundamentada na Teoria de Equilíbrio Pontuado.

O segundo fator é o caso em si. A crise eclodiu em 1º de outubro de 2009. Naquele dia, o ministro da Educação, Fernando Haddad, confirmou que as questões do Enem haviam sido vazadas. O caso foi denunciado por uma reportagem do Estado de S. Paulo de que um homem tentou vender uma cópia da prova ao jornal por R\$ 500 mil (ESTADO DE S. PAULO, 2009). O vazamento teve origem na gráfica Plural Indústria Gráfica Ltda., na cidade de Santana do Paranaíba, em São Paulo, subcontratada pelo Consórcio Connasel. O INEP cancelou a prova e a remarcou para 60 dias depois. Foram refeitas parcerias em todos os segmentos do Governo Federal e das unidades federadas. Como medida emergencial, recorreu à contratação de instituições com experiência na realização de exames como a Universidade de Brasília, a Fundação Cesgranrio, o Fundo Nacional de Desenvolvimento para Educação (FNDE), o Ministério da Defesa (Exército, Marinha e Aeronáutica), as Secretarias de Segurança Pública, a Polícia Federal, o Correios, entre outras. Após a crise, apenas 12 universidades federais utilizaram o Enem como fase única de seus vestibulares no ano de 2009 (INEP, 2013).

Após o furto da prova, o presidente do Instituto à época, Reynaldo Fernandes, que estava há quatro anos no cargo, foi afastado. Em carta dirigida aos colaboradores do INEP ao deixar a função, percebe-se que o furto da prova não era esperado pela organização. Ele explicou ainda que aquele momento poderia servir como um ponto de inflexão para mudanças:

“Nenhum problema por nós enfrentado nesses últimos quatro anos se compara, em termos de gravidade, ao furto da prova do ENEM e ao consequente adiamento do exame (grifo nosso). Na minha opinião, em grande parte pelo fato de o Novo ENEM ser um projeto estratégico para a educação brasileira, em torno do qual foram geradas enormes expectativas” (FERNANDES, 2009, p. 1).

Portanto, o ex-presidente ressaltou que “o vazamento do ENEM e as consequências decorrentes apontam para a necessidade de se rever os processos de contratação de empresas para a aplicação do exame” (FERNANDES, 2009, p.1). Como defende Mertova e Webster (2009), não foi um momento esperado pela organização e a partir dele houve mudanças. Depois de Fernandes, também ocuparam a presidência do INEP: Joaquim Soares Neto (2009-2011), Malvina Tania Tuttman (2011-2012), Luiz Cláudio Costa (2012-2014), Francisco Soares (2014-2015), Luiz Roberto Liza Curi (2016) e Maria Inês Fini (2016-). Nenhum deles saiu do cargo por causa de um furto de prova ou por um processo de problemas em alguma das etapas da prova.

O vazamento também afetou a logística. Até o furto da prova, havia contratação de apenas uma empresa para fazer toda produção, distribuição e aplicação. Emergencialmente,

depois do furto, algumas etapas foram individualizadas como elaboração de questões, processamento de inscrições e contratação de impressão gráfica (INEP, 2013).

Em 2013, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) premiou um artigo produzido pelo INEP com o título “Enem: da crise em 2009 ao novo modelo de monitoramento de processos e gestão de riscos”. No texto, de autoria do próprio Instituto, o furto da prova de 2009 é considerado uma crise (INEP, 2013). No aspecto geral, o Enem recebeu entre 1998 e 2016 quase 75 milhões de inscritos. Deste total, 65% foram entre 2010 e 2016 (BRASIL, 2016).

### **3.2.2 O evento crítico invasão de escolas**

Outro evento ocorrido na execução do Enem foi a invasão de escolas por estudantes contrários a política do governo do presidente Michel Temer em relação ao Projeto de Emenda à Constituição do Teto de Gastos e também a medida provisória que tratava da Reforma do Ensino Médio. Foram 191.494 alunos, em 165 municípios e 418 locais que tiveram provas remarcadas (INEP, 2016). Segundo o INEP (2016), o prejuízo com a nova aplicação alcançou R\$ 10.512.564,33 aos cofres públicos. O Ministério Público Federal do Ceará entrou com uma ação pedindo a suspensão do Exame em todo país, alegando quebra de isonomia da prova de redação aos candidatos que fizessem a prova posteriormente. A Justiça Federal do Ceará negou o pedido, fundamentando no fato de que o Enem tem duas edições anualmente e utiliza a Teoria de Resposta ao Item na correção, que elimina divergências quanto a aspectos de correção de provas diferentes (INEP, 2016).

Além das questões judiciais, houve uma série de boatos sobre a segurança da prova ter sido quebrada. O INEP também teve que organizar uma nova estrutura da logística das provas, com busca por locais de prova para reaplicação que tivessem segurança e acessibilidade aos portadores de necessidades especiais (INEP, 2016).

No mesmo certame, houve tentativa de fraude por parte de alguns candidatos que foram flagrados com pontos eletrônicos pela Polícia Federal. Assim como em 2009, a invasão de locais de prova também nunca havia ocorrido. Portanto, inesperado pela organização do Instituto.

### **3.3 COLETA DE DADOS**

Para atingir os objetivos propostos, foram utilizados como instrumentos de coleta: entrevistas semiestruturadas e grupo focal. Portanto, dados primários. Todas as informações coletadas foram utilizadas para o atendimento dos três objetivos específicos propostos.

### 3.3.1 Grupo focal

A coleta inicial ocorreu pela formação de um grupo focal (*focus group*). Com ele, extraíram-se dados iniciais para atender os objetivos estipulados. O grupo focal foi feito com colaboradores servidores e terceirizados não ligados diretamente à construção do Enem em 2016, mas que já haviam trabalhado no Exame, mesmo que indiretamente. Esses atores foram escolhidos heterogeneamente para que pudessem produzir contribuições por meio da interação grupal. A escolha foi no intuito de conseguir o máximo de informações possíveis em um menor espaço de tempo, com objetivo de haver pluralidade de ideias que, possivelmente, não apareceriam nas entrevistas semiestruturadas.

De acordo com Iervolino e Pelicioni (2001, p. 121), o grupo focal tem como objetivo fazer um “diagnóstico preliminar” do caso estudado. Nesta etapa, foram apresentados conceitos de *stakeholders*, estratégia e recursos, conforme ensina a teoria e as abordagens teóricas. Também foi discutido o processo de tomada de decisão.

O único grupo focal foi realizado com cinco colaboradores lotados no INEP, que já trabalharam direta ou indiretamente com o Enem por, no mínimo, dois anos. Três deles servidores e dois funcionários de empresas terceirizadas contratadas pelo Instituto. Dois da Diretoria de Tecnologia e Disseminação de Informações Educacionais (DTDIE), dois da Diretoria de Estudos Educacionais (DIREDE), um da Diretoria de Gestão e Planejamento. O encontro ocorreu durante 58 minutos e 14 segundos no dia 31 de janeiro de 2017 em uma sala de reunião na sede da Autarquia. A entrevista foi gravada em áudio e depois transcrita. Os conceitos preliminares que nortearam as perguntas do grupo focal reunido seguem no QUADRO 3, enquanto as perguntas são apresentadas no QUADRO 4.

Quadro 3: Conceitos básicos apresentados grupo focal e entrevistas semiestruturadas.

Construto	Fonte	Conceito teórico	Exemplo
<b>Categorias</b>			
Estratégia	Mintzberg (2000); Michel (1976)	É a decisão sobre quais recursos devem ser adquiridos e usados para que se possam tirar proveito das oportunidades e minimizar fatores que ameaçam a consecução dos resultados desejados.	Promover concurso e capacitações, mudar cargos gerenciais, adiar ou antecipar uma prova, entre outros.
<i>Stakeholder</i>	Freeman (1984);	Partes interessadas que influenciam ou são influenciadas pela organização.	Participantes, governo, sociedade entre outros.
Evento crítico	Mertova e Webster (2009)	É definido como um momento não planejado e não estruturado que impacta a organização.	Furto da prova, invasão de escolas.
<b>Características da tomada de decisão</b>			
Tomada de decisão racional	Choo (2003)	Orientado para objetivos. Utilizado para solucionar problemas de baixa incerteza e utiliza um grande número informações.	
Tomada de decisão processual	Choo (2003)	Orientado por objetivos. É utilizado quando os objetivos são claros, mas os métodos e as técnicas para atingi-los são incertos. São necessárias várias etapas para concluí-lo.	
Tomada de decisão política	Choo (2003)	Objetivos e interesses conflitantes. Certeza sobre abordagens e resultados preferidos. É um modelo em que o poder do ator é mais importante do que as informações disponíveis.	
Tomada de decisão anárquica	Choo (2003)	Objetivos são ambíguos. Processos para atingir os objetivos são obscuros. Não há nenhum tipo de padrão para a tomada de decisão.	
<b>Características dos <i>stakeholders</i></b>			
Poder	Mitchell <i>et.;</i> <i>al</i> (1997)	Habilidade que se tem para impor uma atitude à outra pessoa, mesmo que essa pessoa que recebe a informação não queira o fazer.	O ator impõe por força ou ameaça determinada vontade, que pode ser legal ou de conhecimento.
Urgência	Mitchell <i>et.;</i> <i>al</i> (1997)	Já a urgência corresponde ao tempo de resposta da organização após às solicitações dos <i>stakeholders</i> .	O tempo de atendimento de solicitação de um ator é imediato.
Legitimidade	Mitchell <i>et.;</i> <i>al</i> (1997)	A ação de determinado ator é considerada justa ou apropriada ao contexto em que ela está inserida.	O ator é aceito como chefe por força legal ou social no meio da organização.

Disposto a apoiar	Savage <i>et al.</i> (1991)	O ator apoia a organização.	O ator ajuda na construção do Exame
Disposto a atrapalhar	Savage <i>et al.</i> (1991)	O ator atrapalha a organização	O ator atrapalha na confecção do Exame.
Características dos recursos			
Tecnológico	Barney Hesterly (2007)	e Inclui recursos tecnológicos e tangíveis como soluções para informática e comunicação.	Equipamentos, localização geográfica, acesso a recursos brutos e matéria prima
Humano	Barney Hesterly (2007)	e Relacionado ao pessoal e as capacidades da equipe de trabalho	Treinamento, experiência, julgamento, inteligência, relacionamento, ideias de gestores e trabalhadores da organização
Financeiro	Barney Hesterly (2007)	e Inclui divisas e espécies monetárias	Dinheiro, orçamento, gratificações
Organizacionais	Barney Hesterly (2007)	e Ativos, capacidades, processos organizacionais, atributos, informações ou conhecimento.	Pessoas, máquinas, capacidades, finanças, conhecimento, cursos.
Raro	Barney Hesterly (2007)	e Recurso ou uma capacidade que não é possuída por um grande número de concorrentes. É escasso.	Outras organizações não possuem determinado recurso ou capacidade
Valioso	Barney Hesterly (2007)	e Tipo de recurso que possibilita que a organização melhorar a eficiência e a efetividade, e que pode mitigar ameaças e potencializar oportunidades.	Determinado recurso é fundamental para alcançar os resultados, como o conhecimento técnico de determinada área.
Difícil de imitar	Barney Hesterly (2007)	e Tipo de recurso que as organizações concorrentes não têm e não podem obtê-los facilmente	Outra organização não consegue imitar este recurso.
Aproveitado pela organização	Barney Hesterly (2007)	e A organização consiga extrair o máximo dos potenciais de competências e recursos, ela deve estar organizada.	O recurso é utilizado pela organização amplamente.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2017).

Nota: os conceitos presentes foram explicados aos entrevistados.



Quadro 4: Roteiro do grupo focal.

Objetivos específicos atendidos	Objetivo da pergunta	Perguntas
Objetivo específico (a)	Identificar os <i>stakeholders</i>	1) Quem foram as principais pessoas ou grupos que atuaram para reduzir efeitos negativos após os eventos críticos do Enem?
Objetivo específico (a)	Utilizar o modelo de Mitchel <i>et al.</i> (1997) para classificar os <i>stakeholders</i>	2) Se for considerado três tipos de classificações (urgência, legitimidade e poder), quais desses atributos essas pessoas ou grupos possuem? (Foram apresentados os conceitos aos entrevistados previamente)
Objetivo específico (a)	Utilizar o modelo de Savage <i>et al.</i> (1991) para classificar os <i>stakeholders</i>	3) Se for considerado a classificação disposto a ajudar e dispostos a ameaçar, quais deles esses atores têm? Essa disposição é alta ou baixa? (Foram apresentados os conceitos aos entrevistados previamente)
Objetivo específico (b)	Identificar as estratégias	4) Quais foram as principais estratégias utilizadas para fortalecer o Enem se pensarmos depois de 2009? E em 2016?
Objetivo específico (b)	Identificar o tipo de decisão	5) Como foi tomada a decisão para esta estratégia? Foram utilizadas todas informações possíveis? Foi política ou a decisão foi irracional?
Objetivo específico (b)	Relacionar as estratégias com os <i>stakeholders</i>	6) Quem foram os responsáveis por estas estratégias?
Objetivo específico (c)	Utilizar a Visão Baseada em Recursos e categorizar os recursos e capacidades.	7) Essas pessoas citadas utilizaram algum recurso após o roubo da prova? Quais? Eles são valiosos, raros, substituíveis ou são utilizados na organização?
Objetivo específico (c)	Relacionar os recursos com as estratégias.	8) Você acredita que esses recursos e essas pessoas formularam algum tipo de estratégia que melhorou ou piorou o Enem de alguma forma?
-	Sugestões para melhoria do Exame	9) O que poderia melhorar no Enem?
-	Dar espaço para que os respondentes falem algo que deixaram de informar durante a coleta	Sugestões e informações adicionais à pesquisa
-	-	Agradecimento final

Fonte: Elaborado pelo Autor (2017).

Nota: os conceitos presentes foram explicados aos entrevistados.

Os dados extraídos são encontrados no Capítulo 4, na Apresentação dos Resultados.

### 3.3.2 Entrevistas semiestruturadas

Para complementar o objetivo específico (a), foram realizadas entrevistas semiestruturadas, subsidiada na Teoria de *Stakeholders*, de Freeman (1984), e também nos métodos de Mitchell *et al.* (1997) e Savage *et al.* (1991). Nessas entrevistas semiestruturadas, foi utilizada a técnica operacional Saturação Teórica, que está fundamentada na *Grounded*

*Theory* (O'REILLY; PARKER, 2012). Essa é uma estratégia de coleta e análise de dados desenvolvida para pesquisas qualitativas e que indica o momento ideal para se interromper as entrevistas, já que a partir do ponto de saturação não haverá mais informações relevantes a serem encontradas e que servirão para a análise do fenômeno estudado (THIRY-CHERQUES, 2009). De acordo com Thiry-Cherques (2009), a noção de saturação é advinda das ciências naturais e indica que o aumento de dados não aumenta as propriedades de uma categoria. Em pesquisas sociais são necessárias, no mínimo, seis e, no máximo, doze entrevistas para chegar ao ponto. Por esse método, as categorias de dados a partir deste momento começam a se repetir. No caso desta pesquisa, foram as subcategorias empíricas e teóricas que foram adicionadas a uma base já previamente organizada. Na prática, os dados são coletados e analisados sistematicamente (GUEST; BUNCE; JONHSON, 2006; THIRY-CHERQUES, 2009).

A população, que teve relação direta com a produção do Exame, era de 65 servidores públicos em janeiro de 2017, conforme lista presente no Anexo 1. A ordem dos entrevistados foi realizada por meio de sorteio entre os servidores das diretorias e das coordenações. Assim, foram feitas as entrevistas e depois a análise. Embora a teoria defenda que se realizem mais duas entrevistas após o ponto de saturação, que nesta pesquisa ocorreu no 10º entrevistado, optou-se por realizar até o 14º entrevistado para ampliar a quantidade de dados coletados, ampliando a margem de segurança (THIRY-CHERQUES, 2009). O modelo de entrevista semiestruturada teve a forma prevista no QUADRO 5.

Quadro 5: Semiestrutura para identificar *stakeholders*.

Objetivo específico (a) - Identificar os <i>stakeholders</i>	
Parte 1 - Modelo de Mitchel <i>et al.</i> (1997)	
Objetivo	Questões
Identificar os <i>stakeholders</i>	1) Quem são as pessoas ou grupos que influenciam na organização do Enem?
Mensurar poder	2) Esta pessoa ou grupo exerce poder sobre o Enem? Em que nível?
Mensurar urgência	3) Esta pessoa exerce urgência sobre o Enem? Em que nível?
Mensurar legitimidade	4) Esta pessoa ou grupo exerce legitimidade sobre o Enem? Em que nível?
Parte 2 - Modelo de Savage <i>et al.</i> (1991)	
Objetivo	Questões
Que tipo de <i>stakeholder</i> ? Qual a estratégia?	5) Estes <i>stakeholders</i> estão dispostos a ajudar ou ameaçar o Enem? Muito ou pouco? De que maneira eles podem fazer isso?

Fonte: Elaborado pelo Autor (2017).

Nota: os conceitos presentes foram explicados aos entrevistados.

Para se alcançar o objetivo específico (b), além do grupo focal, foi proposta a segunda parte do roteiro de entrevistas (QUADRO 6).

Quadro 6: Semiestrutura para relacionar *stakeholders* com estratégias.

Objetivo específico (b) - Determinar as estratégias	
Objetivo	Questões
Confirmar o furto da prova como um evento crítico.	5) O furto da prova de 2009 pode ser considerado um evento crítico? Da mesma forma, a invasão das escolas de 2009 também é um evento crítico? Por quê?
Identificar os tomadores de decisão	6) As pessoas ou grupos tomaram algum tipo de decisão após o furto?
Identificar os tomadores de decisão	7) Que ações foram feitas para melhorar a confiança no Enem?
Relacionar as estratégias com os <i>stakeholders</i>	8) As pessoas ou grupos que influenciam o Enem utilizaram estratégias (ou ações)?

Fonte: Elaborado pelo Autor (2017).

Nota: os conceitos presentes foram explicados aos entrevistados.

Para atender o objetivo específico (c), utilizou-se o grupo focal e também a entrevista semiestruturada, com a técnica de Saturação Teórica. Além disso, foi fundamentado no modelo de Visão Baseada em Recursos proposto por Barney e Hesterly (2007) para categorizar os recursos utilizados, conforme QUADRO 7.

Quadro 7: Categorização de recursos.

Objetivo específico (c) - Categorizar os recursos	
Modelo de Barney e Hesterly (2007)	
Questões	Objetivo
9) Os atores que você relacionou como importantes utilizaram alguns recursos para alcançar as estratégias? Quem tomou a decisão de utilizar este recurso?	Identificar quais recursos são utilizados
10) Se a resposta for positiva, quais foram estes recursos?	Categorizar cada recurso
11) Os recursos são valiosos? Justifique resposta.	Identificar os recursos conforme modelo teórico
12) Os recursos são raros? Justifique resposta.	Identificar os recursos conforme modelo teórico
13) Os recursos são inimitáveis? Justifique resposta.	Identificar os recursos conforme modelo teórico
14) Os recursos aproveitados pela organização? Justifique resposta.	Identificar os recursos conforme modelo teórico

Fonte: Elaborado pelo Autor (2017).

Nota: os conceitos presentes foram explicados aos entrevistados.

### 3.3.3 Sorteio dos entrevistados na pesquisa semiestruturada

Foram sorteados atores para participar da segunda etapa do levantamento de dados primários, as entrevistas semiestruturadas. Havia duas diretorias que trabalham diretamente com a confecção, aplicação, monitoramento, logística e avaliação do Enem. A primeira era a Diretoria de Avaliação da Educação Básica (DAEB) e a segunda era a Diretoria de Gestão e Planejamento (DGP), mais precisamente, a Unidade de Operações Logísticas (UOL).

Dentro da DAEB, eram três coordenações gerais: Coordenação Geral de Instrumentos e Medidas (CGIM), Coordenação Geral do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (CGSNAEB) e Coordenação Geral de Exames e Certificação (CGEC). Na DAEB, eram, em janeiro de 2017, 65 servidores. Eles estavam divididos em 29 na CGIM, 17 na CGSNAEB e 19 na CGEC.

Na DGP/UOL, na mesma época, eram 36 servidores, todos trabalhando diretamente com o Enem. Eles estavam divididos em três coordenações gerais: Coordenação Geral de Gestão e Monitoramento (CGGM), Coordenação Geral de Planejamento das Avaliações (CGPA) e Coordenação Geral de Desenvolvimento da Aplicação (CGDA). Na CGGM, eram 15 servidores, na CGPA eram 10 e na CGDA eram 11.

Na DGP/UOL, todas trabalhavam com o Enem diretamente. Na DAEB, apenas a CGIM havia trabalho direto com o Exame. Portanto, foram escolhidas as três coordenações da DGP/UOL e mais a CGIM da DAEB. Em seguida, foi produzida uma lista com todos os servidores e a partir dela foi realizado o sorteio.

A ideia foi simplificadamente, escolher um servidor, uma coordenação e uma diretoria alternadamente. Ao todo, a população era formada por 65 servidores da pesquisa (36 da DGP/UOL e 29 da DAEB/CGIM), que representaram a população total o levantamento da pesquisa, no mês de janeiro de 2017. Como salientado, o critério para a escolha dos entrevistados foi a experiência de trabalho direto com o Exame. No mínimo, dois anos. Isso excluiu o servidor que em pouco contato ou menos experiência com a prova. O sorteio foi feito entre aqueles servidores que estavam dispostos em ordem alfabética, conforme quadros em anexo.

Após a aplicação desses três critérios, foi feito um sorteio por diretoria. A DAEB foi o 1 e a DGP/UOL 2. Com isso, foi definido o entrevistado de cada diretoria e qual foi o primeiro. Em seguida, os servidores da CGIM receberam os números de 1 a 29. Para a DGP/UOL, foram colocados os números 30 a 65 foram em três potes. A CGPA ficou com o 30 ao 39, a CGGM ficou com 40 a 54, e a CGDA ficou com 55 a 65. Escolheu-se um servidor de cada coordenação alternadamente. A ideia foi que cada coordenação, que lida diretamente

com o Enem, fosse representada proporcionalmente pela importância que ela tem. A FIGURA 7 apresenta o processo de escolha.

1º SORTEIO	1 DAEB		2 DGP/UOL		
2ª SORTEIO	a CGIM 1 a 29		b CGPA 30 a 39	c CGGM 40 a 54	d CGDA 55 a 65

Figura 7: Mecanismo de sorteio.  
Fonte: Elaborado pelo Autor (2017).

Após o sorteio, realizado por meio de planilha eletrônica, ficou definida a ordem das entrevistas. A primeira diretoria a ser sorteada foi da DGP/UOL. Do outro lado restou a DAEB. Quanto à ordem das coordenações da DGP/UOL, foi definida que a primeira Coordenação fosse a CGGM. Depois, CGDA e, por último, CGPA. Na DAEB, a única era a CGIM. Seguiu-se esta ordem até a saturação das categorias empíricas e teóricas.

### 3.3.4 A entrevista dos sorteados

Após o levantamento das coordenações, a produção da lista de servidores, a confecção do método de sorteio e o sorteio propriamente dito, foram feitas a marcação das entrevistas e posteriormente, a entrevista em si. Foram utilizadas ligações telefônicas e também contato via *email*. Após cada entrevista, era feita a análise, conforme prediz a Saturação Teórica. Foram 18 contatados e 14 concederam as entrevistas. O ponto de saturação ocorreu na 10ª entrevista, superando a margem de segurança. O total de gravações foi de 11 horas, 3 minutos e 57 segundos, conforme Anexo 2.

## 3.4 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

A Apresentação dos Resultados constituiu a quarta unidade desta dissertação. Ela foi composta pelos dados que foram extraídos do grupo focal e também com o resultado das entrevistas semiestruturadas. A primeira parte foi construída por um levantamento preliminar que foi produzido pelo grupo focal. Foi realizada uma apresentação dos principais trechos e tópicos que foram destacados durante o grupo focal. Após ele, com auxílio de um Mapa de Análise, foram mostrados os dados colhidos das entrevistas semiestruturadas.

### 3.4.1 A análise de conteúdo

Neste estudo, a análise foi feita pela técnica análise de conteúdo, que tem por objetivo “procurar a relação entre os fenômenos” (ROESCH, 2006, p. 169) ou mesmo tornar as informações capazes de inferência. Para isso, foi feita uma busca a fim de identificar a presença de características após coletados os dados e em seguida classificá-las em categorias teóricas (já existentes) e empíricas. De posse dessas categorias, houve a interpretação e de inferência das relações, com vistas à explicação do fenômeno proposto já que elas podiam estar relacionadas e se explicarem, de modo que é o próprio pesquisador que infere e explica os resultados encontrados (BARDIN, 2011). A análise de conteúdo serviu para atender os três objetivos específicos propostos.

Segundo Bardin (2011, p.15), a análise de conteúdo é “um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis e em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a discursos (conteúdos e continentes) extremamente diversificados”. A autora também explica que são três fases principais na análise de conteúdo: a pré-análise; a exploração do material e a interpretação. Neste estudo, foram realizadas as três. Assim, o trabalho foi produzido por meio da estruturação do seguinte roteiro, fundamentados em Roesch (2006):

- 1) Coleta de dados;
- 2) Classificação dos conteúdos em categorias e emergência de novas subcategorias;
- 3) Interpretação dos dados à luz das teorias e abordagens.

Em relação às categorias, foram três principais: *stakeholder*; recursos e estratégias. Na Apresentação dos Resultados, foi feito um levantamento de dez categorias *ex post* de atores. Conhecidos os atores, eles foram classificados pelos modelos teóricos. No que se refere às estratégias, a categoria *ex ante* que está ligada é quanto à tomada de decisão. Por não haver uma teoria definida para a administração pública, esta pesquisa optou por classificar as estratégias em subcategorias *ex post* de acordo com o padrão de cada uma, fundamentadas no referencial teórico. Emergiram três subcategorias: emergentes, mediatas e incrementais. Esses atores, estratégias e recursos foram classificados na sessão de Análise e Discussão, por meio da interpretação de dados, de acordo com Bardin (2011). Já o modelo de recursos, da Visão Baseada em Recursos, eram quatro subcategorias teóricas. Todas elas já foram utilizadas no Mapa de Análise, que será apresentado na sessão a seguir.

É válido observar que a subcategoria empírica citada só foi analisada quando houve pelo menos três citações de diferentes entrevistados, que segundo Yin (2001, p.99), pode oportunizar a produção de dados e torná-los mais “convincentes” e menos suscetíveis a distorções. Já as subcategorias teóricas, estas que já foram testadas pela literatura, são

mantidas a análise, independente do número de citações. De qualquer forma, todas as citações são mostradas para se verificar o ponto de saturação.

### 3.4.2 Mapa de Análise

O Mapa de Análise foi produzido com intuito de promover tanto a Saturação Teórica das categorias apresentadas bem como a Análise de Conteúdo proposta por Bardin (2011). Ele foi desenvolvido a partir de uma planilha eletrônica de um trabalho elaborado por Hoffmann (2015) e que serviu de base para desenvolver a análise no trabalho de Hoffmann, Belussi, Martínez-Fernandez e Reyes Jr. (2017). A dinâmica da confecção da planilha foi esta: após cada entrevista era feita a transcrição do áudio em texto. Em seguida, após a leitura dos áudios transcritos, os trechos que eram relevantes eram copiados nas células da planilha correspondentes às subcategorias que emergiam ou já existiam previamente. As células eram o resultado do cruzamento da indicação do entrevistado com a subcategoria que teórica ou empírica estabelecida. As subcategorias faziam parte de uma das três grandes categorias (Atores, Estratégias e Recursos). Abaixo, foram inseridas as linhas as categorias *ex ante* (teóricas) e *ex post* (empíricas).

No que se refere aos Atores, emergiram oito categorias *ex post* (empíricas). A classificação em *stakeholders*, tomador de decisão ou mesmo não-*stakeholder* foi feita na sessão de Análise e Discussão. As subcategorias teóricas de *stakeholders* só foram utilizadas na sessão Análise e Discussão para identificá-lo e classificá-los. No Mapa de Análise, na sessão de Atores, emergiram as subcategorias: Alta Gestão, Operadores Permanentes, Apoiadores Contratados, Apoiadores Parceiros, Operadores Provisórios, Opositores, Usuários do Exame e Fiscalizadores. Na coluna mais à esquerda, ficava a indicação do entrevistado. Abaixo das colunas, em azul, indicava que até ali, aquela categoria não havia sido citada por nenhum entrevistado. Os quadros em amarelo indicavam que o entrevistado apresentou um novo ator que não havia sido citado na pesquisa. Em vermelho, estava a indicação do nome desse novo elemento. Na mesma célula, a parte do conteúdo extraída das entrevistas semiestruturadas que comprovava a classificação adotada. Em branco, não havia mais citação e, por fim, em roxo, havia a repetição de um ator que já havia sido apresentado na pesquisa. A FIGURA 8 ilustra isso.

Categoria	Atores		
Subcategoria <i>ex ante</i>			
Subcategoria <i>ex post</i>	Alta gestão	Táticos	Operadores permanentes
Entrevistado 1 - 00:26:42			<p><b>Servidores</b></p> <p>- Houve, então, o destacamento de um corpo técnico (servidores), o destacamento dos recursos humanos para que a gente tivesse condições de dialogar diretamente com a gráfica, contratar diretamente uma gráfica, de contratar diretamente uma operadora logística e a aplicadora.</p> <p>- Ajudou muito e atrapalhou pouco.</p>
Entrevistado 2 - 01:00:03			<p><b>Ministro da Educação</b></p> <p>- Eu posso te falar de antes, o edital passava pela mão do ministro, por exemplo. Ele queria olhar ponto a ponto, o que mexeu, o que mudou. A gente tinha reunião de alinhamento de 15 em 15 dias aos sábados. Apresentava tudo que estava sendo alterado para o ministro. Isso traz segurança pro servidor. Porque se der algum problema, não pode apontar que foi o servidor que errou.</p>

Figura 8: Mapa de análise (Trecho sessão Atores).

Fonte: Elaborado pelo Autor (2017) a partir do original de Hoffmann (2015).

Na segunda grande categoria, Estratégia, a dinâmica foi a mesma dos Atores. A diferença é que foram colocadas subcategorias *ex ante* e *ex post*. Nas teóricas, se referiam ao processo de Tomada de Decisão. Foram utilizadas as indicações de Choo (2003), tomada de decisão racional, processual, política e anárquica. No que se referem às estratégias, as subcategorias foram: emergentes, mediatas e incrementais. As emergentes diziam respeito às estratégias produzidas imediatamente após os eventos críticos. As mediatas logo após as ações iniciais para mitigar o efeito deles. E as incrementais foram àquelas que adicionaram



elementos a estratégias que já haviam ocorrido. Esta organização pode ser ilustrada por meio da FIGURA 9.

Categoria	Estratégia		
Subcategoria <i>ex ante</i>			
Subcategoria <i>ex post</i>	Emergentes	Mediatis	Incrementais
Entrevistado 1- 00:26:42	<p><b>Criação da UOL</b> -Houve uma construção de uma equipealocou-se ai recursos humanos capazes de trabalhar exclusivamente com essa questão da gestão da logística das provas. Foi o nascimento da UOL.</p> <p><b>Divisão do processo em vários contratos</b> -Antes se contratava uma instituição aplicadora e se pagava ali no bolo o valor total a aplicação. Desde a produção gráfica, a aplicação, a distribuição e tudo era pago a uma instituição. Passou a se utilizar ainda mais atores externos envolvidos na segurança da prova como responsáveis pela segurança da prova</p>		

Figura 9: Mapa de análise (Estratégias).  
Elaborado pelo Autor (2017) a partir do original de Hoffmann (2015).

Na terceira grande categoria, Recurso, a dinâmica foi a mesma dos Atores e da Estratégia. A diferença é que foram colocadas apenas subcategorias *ex ante*. Nas teóricas, se referiam ao tipo de recurso, da classificação de Barney e Hesterly (2007). Portanto, na subcategoria foram colocados recursos tecnológicos, humanos, financeiros e organizacionais. A FIGURA 10 ilustra o que foi utilizado. A partir do momento, em que não havia mais células em amarelo para próximos dois entrevistados, há indicação da saturação. Após o final de cada grande categoria, foi apresentado um quadro resumo de quantos e onde apareceram novos atores, ou recursos ou estratégias.

Categoria	Recursos		
Subcategoria <i>ex ante</i>	Tecnológico	Humano	Financeiro
Subcategoria <i>ex post</i>			
	<p><b>Video-aulas</b></p> <p>-O INEP passou a contratar empresa para pegar nossos manuais e transformar nessa metodologia de vídeo-aulas.</p>	<p><b>Cursos para aplicadores</b></p> <p>-A gente percebeu que esse era o coração da aplicação. As pessoas que ensinam os procedimentos para outros poderem colocar em prática no dia da prova para agente não ter quebra de isonomia. Para que não exista um jeito diferente de aplicar em todo país.</p>	<p><b>Pagamento de diárias</b></p> <p>-Recurso financeiro é importante, as pessoas tem que estar recebendo bem pra trabalhar bem, mas eu acho que a grandiosidade que o Enem é hoje, as pessoas sentem-se até satisfeitas pra trabalhar</p>

Figura 10: Mapa de análise (Recursos).  
 Elaborado pelo Autor (2017) a partir do original de Hoffmann (2015).

## 4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Esta etapa buscou apresentar os resultados que são analisados e discutidos no capítulo seguinte. O passo inicial foi produzir dados preliminares das subcategorias empíricas e teóricas. Isso foi possível após a realização de um grupo focal com servidores e colaboradores terceirizados do INEP. O objetivo foi confirmar os construtos utilizados na pesquisa. Em seguida, foram realizadas as entrevistas semiestruturadas com servidores lotados nas áreas que atuam diretamente na confecção e distribuição da prova do Enem. Estas entrevistas produziram dados para suprir as subcategorias empíricas, que emergiram, e também as subcategorias teóricas. A junção das subcategorias teóricas e empíricas completou as categorias iniciais e possibilitou atender os objetivos geral e específico estabelecidos. A Análise e Discussão foi realizada com subsidio de um Mapa de Análise produzido por meio de uma planilha eletrônica.

### 4.1 LEVANTAMENTO PRELIMINAR

Em atendimento aos três objetivos específicos, foi realizado um grupo focal com o intuito de levantar subcategorias empíricas iniciais para serem aplicadas posteriormente nas entrevistas semiestruturadas, bem como na formação do Mapa de Análise. Com isso procurou-se também apresentar o tema, para em seguida, aprofundar a pesquisa.

Em relação ao construto *stakeholders*, foi perguntado sobre os principais atores que atuaram na tomada de decisão em momentos críticos. Também foi questionado quais atores influenciam ou são influenciados pelos tomadores de decisão da organização, de acordo com o conceito de Freeman (1984). Foram exemplificados dois momentos críticos: o furto da prova de 2009 e a invasão das escolas de 2016.

Sobre os tomadores de decisão, o grupo focal indicou dois deles como mais importantes: O presidente do INEP e o Ministro da Educação. De acordo com EF2, “o principal ator é o próprio presidente do INEP. É ele quem toma a decisão num momento de crise. Evidentemente junto com o próprio Ministro da Educação”. A entrevistada 1 (EF1) explicou que quando há decisões menos impactantes, processuais, de cunho técnico, são realizadas por pessoas do próprio quadro de servidores efetivos, diretores ou mesmo coordenadores, embora sempre haja a confirmação da Alta Gestão. No entanto, no momento de uma crise que afeta toda a sociedade mais fortemente, “são o presidente do INEP e o Ministro da Educação que têm essa atribuição” (EF2). Outros atores relevantes e que têm influência nas decisões do Enem após eventos críticos foram: as aplicadoras (instituições que são contratadas para aplicar as provas), as entidades como Polícia Militar, Polícia Federal,

Polícia Rodoviária Federal, Correios além dos próprios estudantes, que atuam para a ajudar ou mesmo a atrapalhar a prova.

Em relação às principais estratégias levantadas durante os períodos pós-momento crítico, os entrevistados indicaram: ampliação de barreiras da tecnologia da informação, mudanças de caráter logístico, tanto na entrega da prova, quanto na aplicação, alteração nos materiais utilizados e também fortalecimento da proteção da prova antes do exame propriamente dito. Também foi citada a construção de uma sala para revisão e elaboração de itens, chamada de Ambiente Físico Integrado Seguro e também a mudança para a sede no Setor de Indústrias Gráficas. EF3 diz que “se não houvesse investimentos nestes últimos anos, não haveria prova. O Enem começou a ganhar força quando passou a ser considerado um vestibular nacional”. Portanto, parece que a decisão de dispender recursos financeiros com segurança da prova, por meio da tecnologia da informação, auxiliou no combate às ameaças externas. EF5 explicou que a confecção do Enem utiliza “tecnologia de ponta, semelhante à países de Primeiro Mundo. Infelizmente este investimento não foi acompanhado pelos Estados participantes”.

Quanto às decisões tomadas, para se alcançar uma maior segurança da prova e combate a ameaças externas, EF1 contou que “normalmente é um processo conduzido com junção de estudos preliminares e aspectos racionais”. A decisão, para EF1, foi política, uma única vez, quando da implantação da figura dos certificadores, um colaborador que acompanha a aplicação das provas em todos os locais onde elas são aplicadas. “Chegou a ordem da presidência do INEP e do Ministro da Educação para fazer. Não houve planejamento anterior”. Já as implementações de mudanças de rotas de entrega, incremento da tecnologia, todas elas são realizadas por meio de estudos prévios. No que se refere às invasões das escolas de 2016, ela explica que a decisão final foi tomada com base em estudos de menor impacto a todos participantes, no que se refere a tempo de correção de prova, custo financeiro da prova e manutenção de segurança jurídica da prova.

De acordo com os dados coletados pelo grupo focal, os recursos utilizados para chegar a estas estratégias foram o financeiro, o humano e também o tecnológico. O financeiro se refere ao montante gasto ano a ano. “Todo ano aumenta o nível de investimento em segurança da prova. Se não investisse os recursos mais intensamente, não haveria mais Enem” (EF3). No que se referem aos recursos humanos, as capacitações e melhorias na qualidade dos servidores e colaboradores envolvidos também foi destacada. “Existem cursos em EaD produzidos para o pessoal de campo do Enem. Isso faz diferença na hora da prova” (EF1). Já sobre os recursos tecnológicos, eles são utilizados diariamente para manter o Exame mais seguro para os

participantes. “Todos os dias sofremos ataques na nossa base de dados. Temos parcerias para evitar que isso ocorra e o Enem se mantenha forte” (EF3).

## 4.2 OS ATORES, AS ESTRATÉGIAS E OS RECURSOS PÓS-2009

Após a realização do grupo focal, partiu-se para as entrevistas semiestruturadas. Cabe ressaltar que foram apresentados os conceitos sobre categorias teóricas relativas à superação dos eventos críticos de 2009 e de 2016, quais sejam *stakeholders*, estratégias e recursos. Durante as entrevistas, também emergiram subcategorias empíricas e foram completadas as subcategorias teóricas dispostas no Mapa de Análise. Outro ponto a se destacar é que identificados os atores, eles foram inseridos em uma subcategoria empírica e depois, essa subcategoria, foi classificada como *stakeholders*, *não-stakeholder* ou tomador de decisão, no capítulo referente à Análise e Discussão. Já em relação às estratégias, foi discutido o processo de tomada de decisão como subcategorias teóricas e também emergiram subcategorias empíricas. Sobre recursos, foram completadas subcategorias teóricas pré-estabelecidas.

### 4.2.1 A identificação dos atores após o evento crítico de 2009

Quanto à identificação dos atores, os resultados primários estão apresentados nos Quadros de 8 a 16. Neles, são indicadas as subcategorias empíricas que emergiram e os atores que fizeram parte dessas subcategorias. O QUADRO 8 traz os atores de Alta Gestão levantados após o evento crítico de 2009. São 6 atores que foram identificados. Os quatro principais são: Ministro da Educação, Presidente do INEP, Diretores do INEP e Secretário Executivo do MEC. Os outros dois estavam menos presentes nas falas dos entrevistados: Presidente da República e Chefe de Gabinete do INEP. Portanto, apenas os quatro primeiros serão considerados nesta subcategoria, pois possuem confirmação de pelo menos três fontes distintas, conforme Yin (2001). De posse dos atores, eles são incluídos em uma subcategoria empírica, que, no capítulo seguinte, é classificada, analisada e discutida. Apesar de não servirem para análise, os dados com menos de três fontes são incluídos para indicar o ponto de saturação.

Quadro 8: Atores da Alta Gestão (Pós-2009).

Ministro da Educação	
E2	O edital passava pela mão do Ministro. Ele queria olhar ponto a ponto, o que mexeu e o que mudou. Apresentávamos tudo que estava sendo alterado para o Ministro. Isso traz segurança porque se der algum problema, não pode apontar que foi o servidor que errou.
E13	A gente tem que correr atrás do que ele fala. Se (o Ministro) falou, você vai ter que fazer.
E14	A gente tinha reuniões quinzenais com ele sobre o ENEM. Ele queria saber da estratégia do ENEM, o que estava acontecendo, porque o ENEM dava mídia.
Presidente do INEP	
E3	As definições macro vêm da presidência e da diretoria.
E4	A presidência do INEP estava mais preocupada em comprovar que o erro não tinha saído aqui do INEP, em comprovar a lisura do processo.
E10	Ele estava muito disposto a ajudar e pouco a atrapalhar.
E11	Tudo aqui é democrático. Tudo é conversado, mas a decisão que vai prevalecer é do presidente e do diretor.
E14	Tanto diretor quanto presidente são muito alinhados. Um está junto do outro.
Diretores do INEP	
E3	Até porque para a gente contratar a empresa tem que ter o aval deles, tanto do diretor quanto do presidente.
E6	(O diretor da DGP) criou a UOL para ter uma unidade que pudesse tratar realmente dos exames. Mais especificamente para o Enem. Era assim: ele pedia pra fazer, e a pessoa ia fazer.
E8	O diretor (da DAEB) nos deu liberdade. Ele endossou essas ações, como a junção de duas coordenações. O diretor, coordenador e o presidente são parte de uma cadeia de gestão e certamente eles estão agindo para conduzir a política da melhor maneira possível.
E11	(As decisões funcionam assim) “Não concordo, mas é a direção que esta mandando”.
Presidente da República	
E2	Tinha casos que até a presidente da República sabia que ia acontecer. Por exemplo: aumentou o valor da inscrição. Ele tinha que saber e aprovar valores.
Secretário Executivo do MEC	
E13	Se a gente olhar para a Secretaria Executiva, ela está mais próxima, ajuda mais que o ministro porque ele está um pouco mais distante.
E2	A gente apresentava tudo que estava sendo alterado para o ministro, para o Secretário Executivo, e para os dirigentes do INEP. Havia troca de ideias. “Isso que está sendo produzido tecnicamente desse processo, é viável politicamente?” Tinha tomada de decisão ali.
E9	O Secretário Executivo do MEC atuou diretamente e montou praticamente um gabinete de crise para tratar desse episódio. Muito disposto a ajudar e pouco disposto a atrapalhar.
Chefe de gabinete do INEP	
E7	Quem tomou a frente foi o chefe de gabinete.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

O QUADRO 9 traz os atores operadores permanentes levantados após o evento crítico de 2009. Em comum, eles têm relação formal com o Instituto por prazo indeterminado. Estão neste grupo os Servidores e a Coordenação Pedagógica. No entanto, este último, por ter tido apenas uma citação, não é considerado na Análise.

O QUADRO 10 traz os atores apoiadores contratados levantados após o evento crítico de 2009. Estão nesta categoria aqueles que têm relação comercial ou financeira com o INEP e que são estabelecidas por meio de contrato. Assim, prestam serviço para o Instituto. São eles: as empresas aplicadoras (Cebraspe, Cesgranrio), a empresa distribuidora (Correios), a gráfica, a empresa de monitoramento de processos (Módulo) e a empresa de mapeamento de

processos (Elo). No entanto, esta última citada não entra na Análise, pois não possui três fontes de citação, conforme Yin (2001).

Quadro 9: Atores Operadores Permanentes (Pós-2009).

Servidores	
E1	Houve o destacamento de um corpo técnico (servidores) para que a gente tivesse condições de dialogar diretamente com a gráfica, de contratar diretamente uma operadora logística e a aplicadora. Ajudou muito e atrapalhou pouco.
E2	Os servidores também começaram a acompanhar a prova. Eles têm legitimidade.
E3	Têm aqueles que fazem muitas críticas, mas não constroem. São poucos que realmente se envolvem, outros fingem que estão envolvidos e de certa forma ajudam indiretamente. Tem aqueles que ajudam e tem aqueles que atrapalham. Eles têm urgência.
E4	Foi uma situação externa, mas que causou um impacto emocional muito grande na equipe, porque a equipe toda ficou sob suspeição até que tudo fosse esclarecido o fato. Eles têm legitimidade e urgência.
E8	Todo mundo deu apoio quando a gente resolveu esse problema. Naquele momento todo mundo estava muito disposto a ajudar e ninguém queria atrapalhar na verdade
E9	Os servidores do INEP se envolveram com a organização desse trabalho. Dedicaram muito tempo para aperfeiçoar esse processo, que a gente tem chamado de modelo do INEP. Eles influenciam porque de certa forma a gente acaba reagindo a uma ação dessas.
E10	(Foram colocados) servidores que se destacavam por apresentar um serviço mais diferenciado que os demais servidores (para constituir a UOL).
E13	Ele tem argumento técnico, mas agora na prática, os argumentos técnicos serem levados em consideração é outra coisa. Ajuda muito e atrapalha pouco. O servidor tem legitimidade.
Coordenação Pedagógica	
E8	(Duas partes ficaram muito desprotegidas com o fato de 2009), as pessoas que fazem parte da logística e juntamente com coordenação pedagógica. Eles têm legitimidade e urgência.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

O QUADRO 11 traz os atores apoiadores parceiros levantados após o evento crítico de 2009. São aqueles que não têm parceria comercial ou exclusivamente financeira, mas de apoio formal ou institucional, como cooperação técnica. Entre eles: o Ministério da Defesa, as Universidades, as Forças de Segurança, as empresas de água e energia elétrica e os órgãos auxiliares. As empresas de água e energia só foram citadas por uma fonte, portanto, não são consideradas nesta subcategoria para análise, conforme Yin (2001).

O QUADRO 12 traz os atores apoiadores provisórios levantados após o evento crítico de 2009. São aqueles que têm acordo temporário com o INEP, que ocorre por um trabalho ou uma aplicação específica.

Quadro 10: Atores Apoiadores Contratados (Pós-2009).

Correios	
E1	O Correios se consolidou como uma instituição contratada para ser a instituição que fazia a logística dos exames. O Correios ajudou muito e atrapalhou pouco.
E3	O Correios já conseguiu entregar as provas nos municípios que terão provas aplicadas. Eles têm urgência.
E5	Devido a sua capilaridade, chamamos o Correios. A única empresa de logística que consegue chegar a todas localidades que a gente necessita.
E13	Na distribuição de provas, a segurança era feita pelos Correios. Eles transportam a prova e tinha que dar um jeito de pegar no ponto A e levar no ponto B. Acho que ajuda pouco e atrapalha pouco.
E14	O Correios distribuía as provas. Eles sabem exatamente os prazos a cumprir, e é muito ouvido, pelo consórcio, pela gráfica, pelo presidente. Tinha poder na medida em que ele falava: “Eu só consigo fazer isso se você me entregar o produto nesse dia, só consigo distribuir se for nesse dia”. Tinha poder e legitimidade também. O Correios não ajudam nem atrapalham, fazem o serviço deles.
Aplicadoras	
E2	O consórcio aplicador foi contratado de emergência. O Cespe e a Cesgranrio, junto com (os servidores), tiveram que montar uma estratégia para salvar o Enem daquele ano.
E3	A aplicadora tem que ter uma equipe profissional, uma equipe com experiência para acompanhar essa produção dos materiais lá no ambiente de produção gráfica. Eles têm urgência.
E5	A empresa aplicadora seleciona os locais de aplicação e manda para a gráfica uma relação de quais participantes que farão prova em cada local, em cada sala de cada município.
E10	A maioria dos atores estão dispostos a ajudar muito e atrapalhar pouco. Você tem uma exceção, no caso das aplicadoras, que elas estão dispostas a ajudar pouco, mas também a atrapalhar pouco. Porque elas mostram resistência a mudança, mesmo o processo tendo problemas.
E13	Tanto o Cespe à época como a Cesgranrio tinham um <i>know-how</i> eles foram envolvidos para aplicação. Os três principais apoiadores são os Correios, a gráfica e o consórcio aplicador. Eles executam o pesado. Os outros são acessórios.
E14	A gente contratou uma instituição aplicadora que tinha <i>expertise</i> em aplicação. Ajuda muito e atrapalha pouco.
Gráfica	
E3	Eu tenho que ter uma gráfica com segurança. Eles têm urgência.
E5	A gráfica, recebendo essa lista de locais e pessoas associadas, que é o que a gente chama de “ensalamento”, tem que produzir os materiais tanto de prova, quanto administrativos por sala, por local, tem alguns materiais que são coparticipantes, como cartão resposta.
E7	A gráfica contratada nos ajudou muito.
E14	A gente começou a exigir novos requisitos de segurança para a gráfica. Ela é um ator que apesar ajudar muito, numa parte, ela atrapalha muito em outra.
E13	Em 2010, foi feito um pregão para contratar a gráfica. Em 2009, foi um contrato emergencial. Na época, só tinha uma gráfica que tinha condição necessária de requisito de segurança, que é a NBR 15540.
Módulo (monitoramento)	
E3	A gente teve um quarto elemento que eu considero bastante importante que foi a contratação de empresa de monitoramento de risco. Eles têm urgência
E4	Surgiu a necessidade de contratar uma empresa para monitorar a segurança, monitoramento de <i>email</i> , de redes sociais. Teve como esse desdobramento contratar uma empresa para isso.
E5	A empresa Módulo fez a gestão de riscos, mapeando todo o processo e ver quais são os pontos críticos
E8	(A Módulo) nos ajudou a pensar os processos meio que de trás para frente, e encontrar soluções.
E13	Eles fizeram todo um trabalho de mapeamento de risco, de mitigação de risco. A Módulo ajuda pouco. E tem potencial para melhorar.
Elo (mapeamento de processos)	
E3	A Elo é a empresa que foi contratada pelo INEP para fazer o mapeamento desses processos. Eles têm urgência.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).



Quadro 11: Atores Apoiadores Parceiros (Pós-2009).

Ministério da Defesa	
E1	O Ministério da Defesa, através do exército e da Aeronáutica da Marinha, entraram no sentido de garantir a segurança dos materiais para prevenir vazamento. Ajudou muito e atrapalhou pouco.
E5	Procuramos o Ministério da Defesa à época, fizemos à época um Termo de Execução Descentralizada. A gente sempre tem um pouco de dificuldade com o Ministério da Defesa, eles sempre são bastante resistentes a apoiar. Não tem disposição em ajudar também não.
E13	O Ministério da Defesa foi envolvido com parte do transporte, local de difícil acesso, armazenagem.
Universidades	
E2	A gente sempre quer uma nova plataforma. A gente quer dinâmica. E (o CEAD da UnB), por dar trabalho, fica resistente.
E9	Na parte de formação com os aplicadores, das equipes, da capacitação à distância, (um ator importante foi o) CEAD.
E2	A gente criou uma rede, que a gente chama de rede IFES, que é a rede federal de instituições públicas, que passaram a aderir ao Enem. As universidades colocaram suas vagas no SISU, perderam seu processo seletivo.
E11	A agilidade que aumentou, as pessoas acreditam mais na prova, no sigilo em toda segurança, cada vez mais universidades aderindo.
Forças de Segurança	
E3	No dia da aplicação, todos (malotes são) escoltados pela polícia para que não haja também nenhum tipo de furto dessas provas e a gente ter um problema de vazamento de prova. Eles têm urgência.
E5	Nós captamos outros parceiros que são os operadores de segurança pública dos estados que nos apoia.
E13	Chamamos a secretaria de segurança, as policias militares para fazer escolta das provas.
E3	A Polícia Federal é um ator importantíssimo. Tem legitimidade.
E4	Essa desproteção da logística e pedagógica fez com que buscasse outros atores externos, no caso da própria Polícia federal.
E9	Atuamos junto com a Polícia Federal para identificar e punir, realmente essas pessoas que querem se beneficiar de algum tipo de fragilidade que o Exame tem.
E10	A Polícia Federal ajuda pouco e atrapalha pouco.
E13	A gente começou a manter parcerias mais estreitas com a Polícia Federal.
Empresas de energia e água	
E3	(Temos parceira com empresas de) energia para saber se haverá alguma manutenção naquele dia. Eles têm urgência.
E3	Temos um contato também com as empresas de energia, empresas de saneamento básico, também de água. Eles têm urgência.
Órgãos auxiliares	
E3	A gente entra em contato com o Detran para que no dia eles façam monitoramento das principais avenidas. Eles têm urgência.
E3	Com as prefeituras e municípios nós temos contato para que evitem liberar alvará de festa ou alguma coisa assim que possa vir a atrapalhar o exame no dia. Eles têm poder.
E3	Esse pessoal da ABTG nos ajudou com subsídios técnicos para colocar requisitos de segurança no contrato.
E11	ABTG é uma empresa técnica especializada em consultoria/auditoria, vai lá ver se realmente tudo o que a gente precisa tem. Essa empresa da esse suporte pra gente com as divergência
E5	A gente chamou (o INMETRO) porque a gente pensou: “Será que a gente está fazendo a coisa certa?”. Eles têm um setor que eles chamam de acreditação, que é justamente isso, dizer que você está fazendo é o melhor meio para atingir aquele fim.
E9	Nós incorporamos o INMETRO no processo que ajudou muito, na verificação da fase de manuseio, das especificações de materiais, de malotes, enfim, que eles têm essa <i>expertise</i> .
E13	O INMETRO ajudou em determinado momento. Nesse sentido, assim, as parcerias foram agregando.
E9	Nós incorporamos o INMET na parte de meteorologia, que na véspera do exame é importante conhecer as condições climáticas, que isso interfere na distribuição, interfere no próprio dia de prova.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

Quadro 12: Atores Apoiadores Provisórios (Pós-2009).

Agentes provisórios	
E2	Se a pessoa está bem preparada, vai assimilar o conhecimento e não vai errar. Um <i>free lancer</i> , que trabalha no final de semana para ganhar dinheiro faz parte de uma política pública de Estado.
E3	Têm consultores que são proativos, que se envolvem ao processo e ajudam muito. E têm aqueles outros consultores que chegam e não conseguem acompanhar o processo, às vezes por limitação, às vezes por não se envolverem tanto.
E8	Os revisores só ajudam o tempo todo.
E8	Nós aperfeiçoamos produzindo a rede de certificadores, investimento de mais de 7 milhões de reais.
E13	(Os certificadores) são servidores públicos federais que vão lá certificar todo o procedimento. São 20.000 que apesar da capacitação, na hora da atuação, faz outra coisa. Atrapalha muito.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

O QUADRO 13 traz os atores opositores levantados após o evento crítico de 2009. São apresentados aqueles que podem trazer algum tipo de risco ao Exame. Estão nesta categoria os grupos criminosos.

Quadro 13: Atores Opositores (Pós-2009).

Grupos criminosos	
E2	Em 2009, depois da tentativa e a consequente retirada da prova de dentro da gráfica (por grupos criminosos), o MEC montou um grupo estratégico para cuidar especificamente daquela aplicação.
E7	Esse ator é menos disposto a ajudar e não é uma instituição que trabalha conosco.
E9	Os grupos criminosos que já atuavam nos vestibulares estaduais, passaram a atuar nacionalmente, no Exame. De alguma forma, eles são um ponto negativo dessa operação. Todo recurso destinado para a operação pode ser jogado fora. Esses estão sempre querendo atrapalhar.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

O QUADRO 14 traz os atores fiscalizadores após o evento crítico de 2009. Neste espaço estão aqueles que fazem algum tipo de monitoramento formal ou informal, sempre externo ao Enem e ao INEP.

Quadro 14: Atores Fiscalizadores (Pós-2009).

Órgãos fiscalizadores	
E3	O TCU tinha que estar mais próximo da gente. Teria que estar mais próximo, nas nossas decisões. Eles têm papel muito corretivo, sendo que eles poderiam nos ajudar de uma forma mais preventiva. Eles ajudam pouco e atrapalham pouco. Vou colocar com legitimidade.
E8	O Ministério Público de 2012 para frente cumpriu outro papel. Até 2012 não, a leitura que a gente faz aqui é de que o Ministério Público endossava um movimento de insatisfação para que prova não perdurasse.
E8	Os jornais nos provocando, solicitando informações questionando, nos obrigando a refletir e a pensar tecnicamente (sobre a prova). Tem urgência.
E13	(Havia pressão). Era o Ministério Público falando porque você está deixando de prestar informação, apesar de que informação estava no site.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

O QUADRO 15 traz os atores usuários do Exame após o evento crítico de 2009. Aqui são aqueles que utilizam o Enem ou foram acessórios. É o caso dos alunos e dos professores. Aqui, para Análise, só se considera os Estudantes, de acordo com Yin (2001).

Quadro 15: Atores Usuários do Exame (Pós-2009).

Estudantes	
E2	São oito milhões de (estudantes) brasileiros que estudam para ter acesso a uma prova, essa prova não pode ser aplicada de qualquer forma.
E8	Não há nenhuma reunião em que a gente não baliza por eles, pelos seus interesses, pelo que é melhor para eles (os estudantes). Só ajuda. É sempre pensando neles, que trabalhamos.
E12	A gente consegue ver que os estudantes estão dando mais credibilidade. A gente ver que claramente assim que pelo público que o nível de segurança aumentou. Assim a credibilidade tem sido maior.
Professores	
E8	Do mesmo modo que os estudantes, os professores carecem de canais para se fazerem manifestar.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

No QUADRO 16, é possível observar que após o evento crítico de 2009, 8 subcategorias de atores foram citadas. O quadro difere do estudo de Falqueto (2013), que mostrou apenas se havia ou não novas citações. Aqui são mostradas a quantidade de novos elementos. Destaque para a Alta gestão (6) e depois os Apoiadores Contratados e Apoiadores Parceiros (5). Os atores servidores foram os mais citados pelos entrevistados. Foram 8 lembranças dentre os 14 entrevistados. Também é possível observar que o ponto de saturação ocorreu no 8º entrevistado. No total, foram 23 tipos de atores que foram identificados.

Quadro 16: Resumo dos Atores (Pós-2009).

		Variáveis Atores	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	E12	E13	E14	Total
1	<i>Ex post</i>	Alta Gestão		3	2				1								6
2		Operadores permanentes	1			1											2
3		Apoiadores contratados	1	1	3												5
4		Apoiadores parceiros	1	1	3												5
5		Operadores provisórios		1													1
6		Opositores		1													1
7		Fiscalizadores			1												1
8		Usuários do Exame		1						1							2
	Total	3	8	9	1				1	1						23	

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

#### 4.2.2 Determinação das estratégias após o evento crítico de 2009

Quanto à determinação das estratégias, os resultados primários estão apresentados nos Quadros de 17 a 20. Nelas, estão indicadas subcategorias teóricas (*ex ante*) e empíricas (*ex post*). A *ex ante* diz respeito à forma como foi feita a tomada de decisão após os eventos críticos em termos gerais, conforme Choo (2003), O autor apresenta a tomada de decisão como racional, processual, política e anárquica. Quanto às estratégias incrementais, são

aquelas que ocorreram paulatinamente durante os anos, estes são os resultados obtidos pelas entrevistas realizadas e estão presentes no QUADRO 17. Foram três estratégias listadas.

Quadro 17: Tomada de Decisão (Pós-2009).

Racional	
E3	As decisões vieram de baixo, com enfoque muito técnico, muito racional e sempre muito discutido com as equipes, para verificar as viabilidades, os riscos, os custos.
E5	Toda essa parte de gestão de risco, mapeamento de processo, levantamento de risco, decidir quais riscos serão corridos, tudo foi feito um estudo técnico.
E10	Juntam-se informações, os apontamentos das áreas, e se reúne todos os atores envolvidos. Uma espécie de conselho. A partir dessas informações se planeja para o ano seguinte ou o que vai ter que ser seguido prontamente e toma-se a decisão com base nessas informações.
Política	
E2	Teve que ter a aprovação da diretoria.
E4	As decisões aqui no INEP são muito políticas.
E5	Muito embora tivesse um processo racional, se decidiu por ir pelo caminho B politicamente. Foi uma decisão com base em critérios puramente políticos.
E11	Por mais que quem define mesmo é direção, presidência, sempre há as discussões internas com os servidores, com os coordenadores gerais. É um processo construído por todos.
E13	A própria mudança do Enem 2009 foi uma decisão política. Muitas decisões são tomadas, mais no sentido de visibilidade. A gente precisava melhorar a questão da segurança no armazenamento do Exército, pois ele tem fragilidades do ponto de vista estrutural. A gente sabia que seria melhor migrar para o Correios, pois ele faz esse tratamento da carga. A gente poderia estabelecer o nível de segurança (maior), mas voltou atrás porque existia uma questão política da parceria entre os Ministérios da Educação e da Defesa. É um tipo de mudança que iria ser feita, mas do ponto de vista político foi impedido.
E14	A criação da UOL e a divisão dos processos não poderiam ser racionais porque não teve parte dos servidores envolvidos. Foi o diretor e ter tido apoio do presidente da época, do ministro ou do secretário. Acredito que seja só política.
Anárquica	
E8	Talvez a gente pudesse qualificar aquela resposta mais como anárquica do que racional.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

Já as *ex post*, como observado, foram as categorias que emergiram desta pesquisa. As emergentes foram as estratégias tomadas imediatamente para deter os efeitos nocivos do evento crítico. As mediatas dizem respeito a um prazo não imediato após o evento crítico. E as incrementais que foram colocadas paulatinamente durante todos os anos e reforçando outras estratégias já colocadas em prática. O QUADRO 18 traz as estratégias emergentes que foram extraídas das entrevistas realizadas junto aos servidores selecionados. Os dados são referentes após o evento crítico de 2009. No total, são 24 estratégias, que foram divididas em quatro. No entanto, só as que possuem pelo menos três indicações dos entrevistados vão para a sessão de Análise e Discussão.

Quadro 18: Estratégias Emergentes (Pós-2009).

Criação da UOL	
E1	Houve a construção de uma equipe e alocaram-se recursos humanos capazes de trabalhar exclusivamente com essa questão da gestão da logística das provas. Foi o nascimento da UOL.
E2	Veio um grupo do MEC e criou uma unidade que a gente chamou de UOL, a Unidade de Operações Logísticas, pra cuidar emergencialmente daquela aplicação de 2009.
E3	Anteriormente, eram as unidades finalísticas do INEP que desenhavam o projeto base, que contratavam as empresas. A partir do momento que você cria uma unidade que pensa somente na logística, isso foi um fato primordial.
E6	(A UOL foi feita) pra tentar colocar em um lugar só todas as coisas que precisavam fazer (...). Contratar gráfica, ver segurança...
E9	Criou-se um gabinete de crise e desse gabinete de crise, falou-se assim “Olha, como vai ter ENEM anualmente, precisa ter (...) não dá para ter um gabinete de crise permanente, tem que ter uma equipe que cuide disso”.
E10	Foi montada uma equipe para fazer o trabalho de monitoramento, da execução dos contratos. Foram escolhidos servidores que estavam se destacando nas suas áreas naquele momento. Com isso se montou uma primeira turma, que fez a contratação emergencial e acompanhou a primeira execução.
E13	Era um grupo específico, de servidores que estavam cuidando disso. Aí surgiu a criação da em 2011. Até então, toda logística era feita nas diretorias, não existia um procedimento padrão.
E14	Foi criada para mitigar também esse roubo da prova de 2009. Assim como tudo estava tudo na mão de uma única empresa, tudo estava na mão da DAEB, ela cuidava de tudo. Então, esse mesmo gestor criou a UOL e dividiu nesses três macroprocessos, que é de produção, aplicação e distribuição.
Divisão do processo em vários contratos	
E1	Antes se contratava uma instituição aplicadora e se pagava o valor total da aplicação. Desde a produção gráfica, a aplicação, a distribuição eram pagos a uma instituição. Passou a se utilizar ainda mais atores externos envolvidos na segurança da prova como responsáveis pela segurança da prova.
E3	Em 2009, você tinha um contrato só. Você contratava uma empresa e, essa empresa, era responsável por todo o processo logístico e aplicação do exame. A partir de 2010, buscou-se particionar esses contratos. Fez um contrato específico para produção gráfica, um contrato específico para distribuição, um contrato específico para aplicação. Buscou-se primeiro atender a uma demanda do TCU.
E5	O processo foi todo reformulado. Na primeira contratação de 2009, o modelo era um contrato único com uma empresa que era intitulada aplicadora ou um consórcio. Essa empresa aplicadora fazia tudo. Para segunda contratação de 2009, após o vazamento da prova, foi arquitetado um modelo de contratação múltipla, tal qual é hoje, de modo que o trabalho de um complementa e fiscaliza o trabalho do outro.
E11	Antes era as próprias fabricante contratada que fazia o exame, que imprimia e tudo, então teve essa contratação da gráfica também com todos os requisitos de normas de segurança.
E13	O roubo da prova de 2009 mudou completamente a concepção. A gente sai de uma gestão que simplesmente contratava e esperava o resultado para uma gestão acompanhando passo-a-passo o processo.
E14	Em 2009, era uma empresa única, que ela imprimia, manuseava a prova, distribuía, fazia tudo. O que foi feito para mitigar foi: a gente separou tudo. A gente separou o Enem em macroprocessos
Aumento de vigilância	
E7	O número de vigilantes por metragem quadrada, a cada cem metros quadrados deveria ter um vigilante.
Nova prova	
E8	O CESPE ofereceu uma prova ou quatro provas ciências da natureza, humanas, matemática e linguagem e códigos, e aí a gente juntou essas provas, juntou esses itens novos com os itens que nós tínhamos e assim foi produzido essa segunda aplicação. Eu te digo assim foi terrível para quem estava aqui.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

Quanto às estratégias mediatas, aquelas que ocorreram não imediatamente ao Exame, estes são os resultados obtidos pelas entrevistas realizadas e estão presentes no QUADRO 19. São 4 estratégias que foram listadas.

Quadro 19: Estratégias Mediatas (Pós-2009).

Padronização de procedimentos e utilização de recursos	
E2	Desde a identificação dos participantes na porta da sala até a devolução do material pós-aplicação. Então, tudo tem um procedimento padronizado.
E3	Ao particionarmos essas três principais etapas que são a produção, distribuição e aplicação, nós fomos obrigados a pensar no processo.
E9	Adotou-se como um modelo de negócio para gestão desses processos de exame aqui no INEP.
E13	Se o repórter chegar para o policial, qual é o procedimento? Procura a assessoria do Inep, não dá entrevista. Se caso um caminhão do Correios quebrar? Qual o procedimento? Foram criadas algumas operacionais de produção e de manuseio.
E2	Padronizado de capacitação. Isso foi determinante para a gente chegar ao ponto de ter zero reaplicações.
E2	A DAEB aprovava uma parte, a presidência outra. (Porém), se tem uma Unidade de Operações Logísticas que faz procedimento, ela também vai aprovar o material administrativo.
E9	O material administrativo recebe um tratamento especial para garantir que no dia da prova.
Reforço na fiscalização e aumento de sigilo	
E2	Os servidores irem <i>in loco</i> para verificarem se tudo que foi criado, padrão de material administrativo, de manual, de capacitação, está sendo aplicado realmente. E permite aprimorar. O INEP passou a ter uma visão maior da aplicação. Para propor melhorias e consolidar relatórios.
E4	Fortalecer essa questão do sigilo (foi) no sentido de dar uma satisfação para a sociedade.
E5	Um (ator) fiscaliza o outro, mas cada um tem os limites da sua atividade bem definidos, porque se um desses atores falha compromete o trabalho de todos.
E5	Ministério da Defesa disponibiliza dentro dos quartéis uma área segregada com requisitos de segurança (para armazenar) o material até a quinta-feira que antecede aplicação da prova, depois vai para distribuição dos Correios.
E7	O local de produção da prova teve que ser segregado especificamente para isso.
Mapeamento e monitoramento dos processos	
E2	Começou um monitoramento simples, na presidência do INEP, o diretor ficava lá, com a gente, os coordenadores gerais. Se acontecer algum problema, o que fazer? O que fazer? Montava a estratégia ali, e isso tinha que ser disseminado rapidamente. Porque são casos específicos do dia da prova
E3	O INEP foi obrigado a desenhar os processos de aplicação. Como funciona, desde BNI, (passando pela) composição da prova pela distribuição, pela aplicação, até a operação reversa. Antigamente só contratava o resultado.
E9	(A estratégia) passou por todo mapeamento dos processos, identificar quais os processos críticos, quais os processos que precisam de maior atenção, questões que se tiver um erro vai comprometer a operação.
E10	Primeiro passo foi reavaliar todo o processo para verificar onde ocorreram as falhas e a motivação das falhas.
E13	Foi incorporado também essa questão do monitoramento. Em 2010, o que foi forte o monitoramento do andamento das atividades prazos e processos.
Uso de Normas da ABNT	
E5	Junto com a Associação Brasileira de Tecnologia Gráfica, nós pedimos uma reformulação da norma NBR15540. Foi o primeiro ponto de melhoria que essa equipe nova almejou alcançar.
E11	Tem também a norma 15540 que tem toda essa questão da área de segurança mesmo.
E14	A partir de 2010, a gente começou a adotar uma norma da ABNT, a 15540, que é sobre sigilo gráfico.
Agilidade na comunicação e na distribuição das provas	
E2	A comunicação rápida, a gente em 2009 precisava de uma comunicação rápida.
E5	O Correios (atestou) o volume de material que estava sendo entregue pela gráfica. (Isso melhorou a distribuição)..
E9	Nós precisamos reforçar a nossa capacidade de distribuição de prova.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

Quanto às estratégias incrementais, são aquelas que ocorreram paulatinamente durante os anos, estes são os resultados obtidos pelas entrevistas realizadas e estão presentes no QUADRO 20. São 3 estratégias que foram listadas.

Quadro 20: Estratégias Incrementais (Pós-2009).

Monitoramento de riscos	
E3	(O centro de monitoramento) foi um reflexo das melhorias constantes. Foi um processo de aprimoramento ao longo do tempo.
E5	A gente trabalha em aperfeiçoamentos dos procedimentos e planos de contingência para eventuais crises. A gente decide quais riscos estamos dispostos a correr e quais temos que mitigar.
E13	Pudemos percorrer todo o caminho, desde o levantamento de contexto, quais os riscos associados, uma matriz de risco. Foi uma necessidade tanto que a gente viu que tinha que avançar
Melhoria no cronograma	
E3	Por mais que a gente tenha um monitoramento, é imprevisível uma enchente, uma queda de energia,, que possa implicar em uma reaplicação de provas. O INEP pensou em uma contingência. Se tem algum problema nesse Enem Geral, faz uma reaplicação no dia do Enem PPL.
E8	Desde o início do ano têm dois cronogramas. A gente já pensa um cronograma alternativo tendo em conta os imprevistos, as dificuldades e a gente não poder dizer que são a exceção.
E9	Nós concentramos muitos exames no segundo semestre. Com essa sobreposição de cronogramas, a gente precisa implementar mais controles para evitar erros.
Reorganização interna do INEP	
E5	O modelo único era concentrado em dois coordenadores gerais da DAEB. Eles cuidavam da logística que hoje é feita pela UOL. Outros dois coordenadores cuidavam da parte de elaboração da prova. Hoje é feita exclusivamente pela DAEB
E8	A gente conseguiu acabar com o tensionamento, com divergências e incompatibilidades quando a gente juntou duas coordenações na DAEB.
E11	Foi bem positivo essa parte de organizar as coordenações. Agora quem trabalha com contratos fica só com os contratos. Então, a gente acaba se especializando mais, Essa reorganização interna colaborou muito.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

O QUADRO 21 apresenta um resumo das estratégias extraídas pós-2009. São 11 ao todo. Os tipos de tomada de decisão são 3. Destaque para as estratégias mediatas, que apresentaram cinco tipos. As incrementais tiveram três estratégias. A mais citada foi a Criação da UOL (8) seguida da Divisão do Processo em Vários Contratos (6). Sobre a tomada de decisão, não apareceu elementos para estratégias processuais. Já o ponto de saturação ocorreu no nono entrevistado.

Quadro 21: Resumo tomada de decisão e estratégias (Pós-2009).

Variáveis Estratégia		E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	E12	E13	E14	Total
1	Ex ante	Tomada de decisão racional			1											1
2		Tomada de decisão processual														0
3		Tomada de decisão política		1												1
4		Tomada de decisão anárquica								1						1
5	Ex post	Emergentes	2					1	1							4
6		Mediatas		4			1									5
7		Incrementais			2		1									3
		Total	2	5	3		2		1	2						15

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

### 4.2.3 O apontamento dos recursos após o evento crítico de 2009

A identificação dos recursos partiu de quatro subcategorias *ex ante*. Elas foram indicadas a partir da VBR: humanas, tecnológicas, financeiras e organizacionais, conforme previsto por Barney e Hesterly (2007). Após a indicação dos recursos na respectiva subcategoria, foi feita a análise e discussão na sessão seguinte. O QUADRO 22 diz respeito aos 11 tipos de recursos tecnológicos. Não é necessário três tipos de citações para confirmar a subcategoria empírica, pois ela já é testada pela literatura.

Quadro 22: Recursos Tecnológicos (Pós-2009).

Vídeo-aulas	
E2	O INEP (contratou uma) empresa para pegar os manuais e transformar em vídeo-aulas.
E3	Tinha vídeo, tinha brincadeira, tinha os manuais. Tudo, a gente foi aprimorando desde 2010
Materiais administrativos	
E2	Eles preenchem os materiais administrativos, eles têm contato com os documentos de identificação que permite fazer a prova. Tem contato com malote de prova. Aprende a abrir um malote. Aprende a fechar. Aprenda a organizar o material para devolver para ter essa prova corrigida.
Plataforma Moodle Customizada	
E2	A gente fez um termo de descentralização com a UnB para eles criarem uma plataforma Moodle customizada.
Aplicativo para aplicador de local	
E2	A gente criou um aplicativo para esse coordenador de local. Com manual, para ele receber as informações.
Programa SIMEC	
E2	Uma vez que os processos foram mapeados, nós conseguimos colocar no SIMEC. Lá tem cada etapa. Por meio do SIMEC, você acompanha se a produção está ok, se está cumprindo aquilo que foi pactuado.
E14	Teve a criação do SIMEC. Ele monitorava todos os passos do ENEM, todos tinham os itens de controle. Todos os processos estavam mapeados e esse sistema dava esses alertas para a gente.
Apresentações em Power Point	
E3	(A capacitação) foi muito mais interativa, com vídeos, apresentações Power Point.
Risk Manager	
E3	Risk Manager. Isso mesmo
E10	O Risk Manager também auxiliou nesse processo
Detectores de metais	
E3	Detectores de metais que foi muito importante para evitar que pessoas entrem com objetos eletrônicos no ambiente sala, nos banheiros. Isso tudo sendo feito com muita capacitação, com muita participação do INEP
BNI/AFIS	
E4	(O evento crítico) trouxe de positivo uma maior proteção interna, um maior sigilo. Foi aí que surgiu a ideia do Banco Nacional de Itens, que é uma estrutura com intranet em constante observação.
E8	As informações em um momento de crise ficam muito bem guardadas lá, criptografadas. Para nós funciona muito bem, é valiosíssimo.
E12	Nós chegamos nessa estrutura que eu não vejo maneira alguma de ter vazamento.
Chapa de impressão gráfica invisível	
E7	A chapa deixou de ser visível. Quem vai manusear a chapa da prova não consegue mais ler. Ela só se torna visível na própria máquina.
Câmeras de monitoramento modernas	
E7	Nós tínhamos câmeras comuns, de segurança. Hoje elas são infravermelhas, com reconhecimento facial. Foi em decorrência do furto da prova.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

Os QUADROS 23, 24 E 25 dizem respeito, respectivamente, aos 4 tipos de recursos humanos, aos 3 tipos de recursos financeiros e aos 5 tipos de recursos organizacionais



empregados após o evento crítico de 2009. O QUADRO 26, por sua vez, apresenta um resumo dos tipos de recursos empregados. Nota-se que a saturação das categorias ocorreu no 9º entrevistado.

Quadro 23: Recursos Humanos (Pós-2009).

Cursos para aplicadores	
E2	A gente percebeu que esse era o coração da aplicação. As pessoas que ensinam os procedimentos para outros poderem colocar em prática no dia da prova para a gente não ter quebra de isonomia. Para que não exista um jeito diferente de aplicar em todo país.
Comitê de gestão de dados	
E5	É o comitê gestor de tecnologia da informação, no qual, nós temos representantes do Inep, das empresas aplicadoras, do Correios que é o operador logístico e da empresa de produção gráfica né, então essas equipes sentam justamente para alinhar como é que vai ser o fluxo de dados que vai correr nesse processo, como eu te falei um tem que ter conhecimento do outro.
Ouvidoria	
E8	A gente está sendo o tempo todo provocado, a gente está sendo o tempo todo exigido. Quantas dezenas ou centenas de respostas, eu tive de encaminhar, procurar uma resposta e sistematizar essa resposta para entregar ao cidadão?
Concurso Público	
E9	O INEP tinha um grupo de servidores muito reduzido e tivemos um concurso em 2010, 2008. Nós tivemos outro concurso em 2013. Então isso aí, houve um aumento de recursos humanos.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

Quadro 24: Recursos Financeiros (Pós-2009).

Pagamento de diárias	
E2	Recurso financeiro é importante, as pessoas têm que estar recebendo bem pra trabalhar bem.
Valores financeiros	
E5	Essa crise do Enem foi uma oportunidade de melhoria do processo. Só que isso tudo tem uma contrapartida, o custo.
Gratificação para servidores participarem da UOL	
E6	Fala-se muito do "roubo de DAS" do INEP. Eu sei que foram pessoas convidadas... "olha, nós vamos montar um grupo chamado de operações logísticas e tirar essas tarefas das áreas. Então, nós vamos concentrar tudo aqui".
E14	A presidente na época falou assim: "vão-se os anéis, ficam-se os dedos. Vou pegar os DAS de vocês para construir a UOL, porque a UOL precisa de recursos humanos para ser tocada". A maioria foi seguindo o DAS deles. Os recursos humanos tiveram esse recrutamento forçado.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

Quadro 25: Recursos Organizacionais (Pós-2009).

Informação ágil	
E2	A informação é muito importante neste processo. Todo mundo tem que estar ciente da mesma informação, do mesmo padrão para não errar.
Reuniões de alinhamento fora do expediente	
E2	A gente tinha que ir lá sábado. A Alta Gestão vendo o seu trabalho, decidindo junto com você.
Centro de monitoramento nas capitais	
E3	O coordenador estadual vai estar nesse centro de monitoramento, ou se não estiver, vai ter um representante lá. Assim, a informação chega quase que de imediato na capital.
E9	Os centros integrados de comando e controle foram os locais utilizados para a Copa do Mundo.
Protocolos de segurança na produção da prova	
E8	A gente age conforme protocolos, que em alguns casos sejam até severos demais. Os protocolos nos dão, principalmente na área pedagógica, mais tranquilidade.
E12	(Em momentos críticos), a gente vai olhar o quê aconteceu. Se há vazamento de provas na internet, existem elementos de segurança na prova impressa que a gente olha e compara para ver se é a prova daquele ano ou se é alguma anterior que o pessoal está querendo fazer um alarme.
Comissão de contingência	
E8	Se falta um servidor, a gestão pode convocar um professor colaborador desse que é de segurança. É uma resposta ao que aconteceu naquele momento (furto da prova).

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

Quadro 26: Resumo de recursos (Pós-2009).

		Variáveis Recursos	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	E12	E13	E14	Total	
1	Ex ante	Tecnológicos		5	3	1			2								11	
2		Humanos		1			1			1	1						4	
3		Financeiros		1			1	1										3
4		Organizacionais		2	1					2								5
		Total		9	4	1	2	1	2	3	1						23	

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

#### 4.3 OS ATORES, AS ESTRATÉGIAS E OS RECURSOS PÓS- 2016

Após a realização do grupo focal, e a apresentação dos dados referentes aos atores, estratégias e recursos pós-evento crítico de 2009, seguem-se para a apresentação dos dados referente às ações para mitigar efeitos do evento crítico invasão das escolas, de 2016.

##### 4.3.1 A identificação dos atores após o evento crítico de 2016

Quanto à identificação dos *atores*, os resultados primários estão apresentados nos Quadros de 27 a 34. O QUADRO 27 traz a subcategoria empírica Alta Gestão após o evento crítico de 2016. São 3 atores que foram identificados (Ministro da Educação, Presidente do INEP e Diretores do INEP). Na sessão de Análise e Discussão, eles são classificados como *stakeholders*, *não-stakeholders* ou mesmo tomadores de decisão e relacionados com a literatura estudada.

Quadro 27: Atores da Alta Gestão (Pós-2016).

Ministro da Educação	
E1	O ministro não fez uma análise. Ele divulgou a Reforma do Ensino Médio antes do Exame Nacional do Ensino Médio. Atrapalhou um pouco também essa questão da desocupação das escolas.
E2	Eu posso falar uma data da prova, tecnicamente, mas quem vai (decidir) é o ministro se essa data é viável ou não.
E6	O ministro que decidiu.
E7	O ministro tem a força política para tentar entrar em contato com governadores. Essa força que a gestão provou ter foi crucial para gente conseguir sair (do evento).
E8	(Houve) notícias sobre essa segunda aplicação que o Ministro preparou (uma resposta) em relação a essa contingência.
E13	Ministro em si está um pouco mais distante, ajuda pouco e atrapalha muito.
E14	Eles (presidente e ministro) ouviram nosso respaldo técnico, de saber: cancela tudo, não cancela, o que impacta? .
Presidente do INEP	
E1	Tem poder, urgência em legitimidade.
E2	Eu colocaria mais no poder. Tem urgência. Tem legitimidade
E8	Houve tentativas de interferências pedagógicas na prova muita desastradas, extemporâneas que colocaram em risco a primeira aplicação. Houve uma tentativa de intervir na prova quando ela já estava montada, passando por revisão, passando por adaptação para condução das provas especiais, por medo de que a equipe tivesse plantados itens ali para sabotar o governo. A atual Alta Gestão montou uma comissão com professores da confiança deles, da confiança da atual presidente para fazer isso.
E14	A gente dá todo subsídio técnico (para o presidente e ministro) da parte logística.
Diretores do INEP	
E1	Tem poder, urgência em legitimidade.
E13	No final das contas, a decisão fica com os diretores, mais do que o presidente, ministro.
E14	Ajuda pouco. Acho que atrapalha muito.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

O QUADRO 28 refere-se aos atores permanentes empregados após o evento crítico de 2016. Foram citados por seis vezes o grupo de servidores e duas vezes a coordenação pedagógica. No entanto, o último ator não foi considerado para Análise, pois não foi citado por três vezes, segundo Yin (2001).

Quadro 28: Atores Permanentes (Pós-2016).

Servidores	
E1	Tem legitimidade. Ajudam muito e atrapalham pouco.
E2	O grupo de servidores é bem engajado e bem envolvido nas melhorias. Não é aproveitado ao máximo. Servidor elabora, mas tem a aprovação do diretor e da presidente.
E4	Tivemos que elaborar uma terceira prova. Nós já tínhamos os itens, nós tínhamos a prova, mas a equipe (de servidores) estava reduzida.
E8	Os servidores muito confiantes nesses protocolos, não permitiram que essa intervenção ocorresse (do evento crítico). Foi em função dessa resistência da equipe que nós conseguimos manter aquela primeira prova como íntegra.
E11	Quem faz trâmite da licitação mesmo são os servidores, a gente atua bastante nisso.
E12	Todos eles (processos envolve já a parte de toda a equipe (de servidores) porque aí se pensa em uma nova prova.
Coordenação pedagógica	
E8	A coordenadora foi mantida, a gente conseguiu nesse processo a tentativa de intervenção também defender a manutenção desses atores até pelo menos o final dessas aplicações.
E12	Sempre o Coordenador-Geral tá junto com o pessoal da equipe de monitoramento, então eles estão sempre juntos ali.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

O QUADRO 29 refere-se aos atores contratados para trabalhar com o evento crítico de 2016. Foram citadas as aplicadoras e também a empresa de monitoramento Módulo. Só a primeira foi considerada, por ter mais de três citações, conforme Yin (2001).

Quadro 29: Atores Contratados (Pós-2016).

Módulo (empresa de monitoramento)	
E1	A gente fez um levantamento, um mapeamento para gente saber qual era a situação real das escolas, gente utilizou da Módulo.
Aplicadoras	
E1	Ajudou pouco e atrapalhou muito. Na segunda aplicação, eles alocaram os estudantes em escola estadual. Se você está ciente de um problema de invasão, você não vai alocar estudante ali. Eles colocaram um risco para gente lidar. Eles podiam ter visto uma oportunidade nas instituições de ensino particulares. O consórcio enfrenta uma questão custo. O que ganha do INEP. Uma instituição que visa lucro buscou o lucro máximo, gasto mínimo, criou um problema para o Exame.
E2	As aplicadoras são especialistas em concurso. Não são especialistas nas avaliações do INEP. Já aconteceu da aplicadora mandar a relação das escolas ocupadas, a gente divulgou na página do INEP, confiou, divulgou, depois os meninos começaram a ligar, “não, essa escola não tá ocupada não, tá tendo aula aqui, não vou fazer o Enem?”. Aí a gente teve que mandar o <i>email</i> , “olha, me desculpa, houve uma falha, a sua escola não está ocupada. Vai ter o Enem”.
E9	Nós tínhamos os parceiros envolvidos, tanto o consórcio aplicador quanto as polícias militares que atuaram muito próximos do INEP para dimensionar o tamanho desses locais impactados.
E10	Uma informação pulverizada era concentrada nas empresas aplicadoras e eles fazem um trabalho de filtragem dessa informação para chegar ao INEP.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

O QUADRO 30 refere-se aos atores parceiros para trabalhar com o evento crítico de 2016. Foi citada apenas as unidades de segurança pública. Não se considera esta categoria para Análise.

Quadro 30: Atores Apoiadores Parceiros (Pós-2016).

Unidades de Segurança Pública.	
E1	As forças de segurança ajudaram muito no geral, e atrapalhou pouco. O que foi feito é um monitoramento se essas invasões iriam de fato alterar a data do Exame, ser é, afetar os estudantes mais efetivamente.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

O QUADRO 31 diz respeito aos atores Operadores Provisórios para trabalhar com o evento crítico de 2016. Foi citado apenas os aplicadores de local e, portanto, também não é considerado para Análise.

Quadro 31: Atores Operadores Provisórios (Pós-2016).

Aplicadores de local	
E1	A gente depende muito do coordenador de local. A gente ainda tem esse vazio de monitoramento que a responsabilidade de manter o sigilo Ele é a fonte primária da informação. O que vem dele é tomado como verdade absoluta e não é contestado.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

O QUADRO 32 aponta aos atores opositores que afetaram o evento crítico de 2016. Foi citado os invasores das escolas.

Quadro 32: Atores Opositores (Pós-2016).

Invasores das escolas	
E1	Se houvesse uma tentativa do Ministro da Educação de induzir os estudantes a saírem das escolas nem a invasão a gente precisava ter. Eu acho que falta diálogo do governo.
E8	O (grupo) que invadiu gerou uma situação de contingência. Compreendo como parte do processo democrático a mobilização desses estudantes.
E9	Quando a gente chama de grupos, tem um contexto político, que deve ser observada. Eu não posso afirmar, mas eu sinto que não foram só os participantes ou estudantes. Nós tivemos sim um problema político com um grupo disposto a atrapalhar.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

O QUADRO 33 aponta aos atores usuários do exame que afetaram o evento crítico de 2016. Foram citados os estudantes, participantes do Enem, e também a sociedade. No entanto, considera-se apenas o primeiro grupo citado para Análise.

Quadro 33: Atores Usuários do Exame (Pós-2016).

Estudantes participantes	
E1	Faltou o diálogo dele com os estudantes.
E2	O que ele ia fazer se a escola dele tivesse sido ocupada? A gente passou as informações (para os participantes).
E8	Não posso dizer que quem fez a segunda prova foi prejudicado, a gente tinha três provas pensadas pelo mesmo grupo. Se tivesse (a urgência e o poder) a prova já teria sido passado por uma alteração no sentido da redução do tamanho.
Sociedade	
E2	A gente vive muita pressão aqui. Para não errar, pra prestar muita atenção no que aprova. No que propõe. Porque, além de ser a imagem do Enem, é a imagem do INEP. E a gente não quer que a imagem do INEP fique manchada para sociedade.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

O QUADRO 34 aponta órgãos fiscalizadores que afetaram o evento crítico de 2016. Foi citado apenas o Ministério Público. Como só houve uma citação, não será incluído na Análise e Discussão.

Quadro 34: Atores Fiscalizadores (Pós-2016).

Órgãos Fiscalizadores	
E8	Aquele membro do Ministério Público do Ceará ficou claro para nós que ele não estava disposto a ajudar

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

Apresentados os atores citados pelos entrevistados, segue o QUADRO 35. Pode-se observar que o ponto de saturação ocorreu no 10º entrevistado. Há também 13 tipos de atores distintos que foram identificados e inseridos em oito subcategorias empíricas. A subcategoria mais com mais tipos de atores foi a Alta Gestão. E o ator mais citado foi o Ministro da Educação (7).

Quadro 35: Resumo dos atores identificados pós-2016.

		Variáveis Atores	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	E12	E13	E14	Total	
1	Ex post	Alta Gestão	2	1													3	
2		Operadores permanentes	1						1									2
3		Apoiadores contratados	2															2
4		Apoiadores parceiros	1															1
5		Operadores provisórios										1						1
6		Opositores	1															1
7		Fiscalizadores								1								1
8		Usuários do Exame		2														2
		Total	7	3					2		1						13	

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

#### 4.3.2 Determinação das estratégias após o evento crítico de 2016

Quanto à determinação das estratégias, os resultados primários estão apresentados nos Quadros de 36 a 38. Neles, estão indicadas subcategorias teóricas (*ex ante*) que tratam do tipo de tomada de decisão e empíricas (*ex post*) que emergiram. Quanto ao tipo de tomada de decisão, os resultados obtidos pelas entrevistas realizadas estão presentes no QUADRO 39. Para tomada de decisão, não houve citação para tomada de decisão anárquica. Todos os dados são considerados para inferência, pois se trata de categorias *ex ante*.

Quadro 36: Tomada de Decisão (Pós-2016).

Racional	
E7	(O tomador de decisão) parou, viu o problema, e (buscou) achar a solução do problema. Foi bem racional.
Processual	
E5	A gente trabalha com a estratégia de ter uma reaplicação. Quando a prova é concebida, existe um segundo caderno de provas, para uma reaplicação, que, logisticamente, vai facilitar e diminuir custos. Colocamos junto com a aplicação das pessoas privadas liberdade, que é uma aplicação que acontece trinta dias após a aplicação principal.
E8	(A presidência) foi avisada de que havia já uma resposta e um tipo de ação pronta. (A presidente) poderia ter feito uma escolha estapafúrdia, poderia ter solicitado a prova. Ela foi informada e só precisou tomar uma decisão. Era um processo consolidado.
Política	
E1	Foi mais política que racional. Nós tínhamos a sinalização da polícia que dizia: "Olha, se vocês quiserem a gente retira o estudante." Só que o governo não quis fazer isso. Se você fosse levar em conjunto apenas as decisões racionais, a gente teria feito uma apropriação dos locais dos estudantes. O governo enfrentava uma crise de imagem. Houve a consulta ao Correios, a gráfica, houve a questão da produção, da própria aplicadora. (Decidiu-se) no âmbito do INEP com Ministro e da Presidente.
E6	Foi decidido que não ia aplicar nas escolas invadidas e depois a gente ia reaplicar nos locais invadidos. E foi essa a solução encontrada. Veio lá de cima, do ministro. Não vamos tirar os meninos, não vamos expulsar. E a gente faz o Enem em outro momento.
E13	À medida que as coisas vão se estabilizando, a tendência é a responsabilidade de ministro, secretário-executivo diminui, à medida que dos diretores vai aumentando. No final, quem toma a decisão é o presidente.
E14	Eles escutaram a gente (os servidores), ouviram nossa opinião, mas quem teve a decisão foi o Ministro.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

O QUADRO 37 traz as três estratégias emergentes que foram extraídas das entrevistas realizadas junto aos servidores selecionados após o evento crítico de 2016. No total, são nove estratégias, que foram divididas em 5 Quadros. Não há estratégias *ex post* incrementais nem *ex post* anárquicas.

Quadro 37: Estratégias Emergentes (Pós-2016).

Mapeamento do evento	
E1	A gente utilizou os servidores e (dialogou) com as instituições de segurança pública e a aplicadora para que o INEP entendesse o que estava acontecendo.
E3	A gente passou a pensar em monitoramento. Imagina se o INEP não tivesse o quantitativo de locais que estão sendo prejudicados pelas ocupações? Imagina se o INEP não tivesse o impacto disso em questões de quantitativo de provas, de necessidade de imprimir essas provas.
E7	Houve negociações, muitas escolas foram liberadas para aplicação da prova.
Nova prova para afetados	
E1	A quantidade de inscritos afetados seria de 4,5%, ou seja, uma amostra muito pequena em relação do que a gente tem de escritos. Eles optaram por fazer uma nova prova.
E2	A gente pôde estudar o que fazer, se a gente ia substituir escola, se ia cancelar, ou se ia substituir por outra data. A gente achou melhor escolher outra data, que é de contingência e que já existe historicamente. A gente fala Enem postergado.
E4	Na invasão das escolas, fez com que nós tivéssemos que elaborar uma terceira prova. Causa um grande transtorno porque ela foge do planejamento.
E5	Eu acho que foi mais um fator superveniente que pode ser equiparado a um desate natural, porque a estratégia de aplicação já estava bem consolidada ao longo dos anos. Era como se fosse uma fatalidade.
E6	Não vamos aplicar nesses locais (...). Vamos reaplicar. Para onde tinha escola com problema, ela teve que ser refeita.
E8	Nós tínhamos duas provas prontas, diagramadas na gráfica, e tínhamos uma terceira prova pré-testada, e dentro do mapa psicométrico.
E11	A gente teve que ver a questão (para o) pessoal que foi prejudicado.
E12	Houve uma necessidade de reaplicação. Então, volta-se a equipe para se pensar na nova aplicação.
E14	Eles viram que não tinha jeito das pessoas saírem das escolas, cancelou-se a aplicação para eles. Qual que é o problema de cancelar? Porque a gente teve que reimprimir todo o material, manusear, distribuir.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

Quanto às estratégias mediatas, aquelas que ocorreram não imediatamente após o evento crítico Exame. Foi apontada uma estratégia mediata, que são adequações para nova edição. Ela está presente no QUADRO 38.

Quadro 38: Estratégias Mediatas (Pós-2016).

Adequações para nova edição	
E2	Estamos trabalhando no edital da próxima edição. Toda mudança tem que ter uma aprovação política.
E5	A gente trabalha com essa questão de reaplicação. Já é esperada e programada.
E10	A gente ainda tem solicitado as empresas que elas tenham um <i>back up</i> de local que fica cadastrado, no caso de uma eventualidade.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

O QUADRO 39 traz um resumo das estratégias e tomada de decisão empregadas após o evento crítico de 2009. Foram duas estratégias e três tipos de tomada de decisão. Nota-se que a saturação ocorreu no sétimo entrevistado.

Quadro 39: Resumo estratégia e tomada de decisão (Pós-2016).

		Variáveis Estratégia	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	E12	E13	E14	Tot al	
1	<i>Ex ante</i>	Tomada de decisão racional							1								1	
2		Tomada de decisão processual					1										1	
3		Tomada de decisão política	1															1
4		Tomada de decisão anárquica																0
5	<i>Ex post</i>	Emergentes	1														1	
6		Mediadas	1														1	
7		Incrementais															0	
		Total	3				1		1								5	

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

#### 4.3.3 O apontamento dos recursos após o evento crítico de 2016

Assim como no tópico anterior, identificação dos recursos partiu de quatro categorias *ex ante*, ou seja, que já estavam previstas na teoria. São eles: humanos, tecnológicos, financeiros e organizacionais, conforme previsto por Barney e Hesterly (2007). Após o levantamento destes recursos, é feita a categorização na sessão prevista para Análise e Discussão. O QUADRO 40 diz respeito aos recursos tecnológicos. São 4 tipos deste recurso que foram levantados.

Quadro 40: Recursos Tecnológicos (Pós-2016).

Material administrativo	
E1	A reprodução de material (administrativo) foi feita de uma forma mais acelerada e mais onerosa.
<i>Call Center</i>	
E2	O 0800 é um termômetro. Se a estratégia (de comunicação com)os estudantes foi assertiva, (há menos ligações).
Uso de telefone para formar grupos	
E2	Formar grupo no Whatsapp, trocar informação rápida, é muito importante.
Mensagens eletrônicas aos alunos	
E2	A gente mandou <i>sms</i> , <i>email</i> , (para avisar sobre os procedimentos quanto a nova aplicação).
E14	As (escolas) que não desocuparam, avisamos aos participantes com mensagens de <i>email</i> , por <i>sms</i> e mensagens do aplicativo.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

O QUADRO 41 diz respeito aos recursos humanos utilizados. São 2 tipos deste recurso que foram levantados. A capacitação dos aplicadores de local e também equipe de segurança extra para a confecção da nova prova.



Quadro 41: Recursos Humanos (Pós-2016).

Capacitação de aplicadores de local	
E1	O coração da aplicação do Enem para mim são as pessoas. São os colaboradores, é a capacitação. (É preciso) ensinar com qualidade, para que essa pessoa possa atuar conforme o estabelecido.
Equipe de segurança extra	
E4	Você precisa de uma equipe extra para trabalhar no BNI. Porque você vai ficar mais horas no BNI.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

O QUADRO 42 diz respeito aos recursos financeiros utilizados. Um tipo deste recurso que foi levantado.

Quadro 42: Recursos Financeiros (Pós-2016).

Gratificação financeira	
E8	Eu acho que o mecanismo da GEC (gratificação por encargo de concurso) certamente ajuda nesse tipo de mobilização (dos servidores).

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

O QUADRO 43 diz respeito aos recursos organizacionais utilizados. Dois tipos deste recurso que foram levantados.

Quadro 43: Recursos Organizacionais (Pós-2016).

Inteligência	
E1	No mapeamento, foi mais recurso tecnológico. Foi utilizado a inteligência dos órgãos de segurança pública, da Polícia Federal.
Itens de contingência	
E4	A gente já faz um processo de modo que haja uma ou duas provas a mais para que a gente possa fazer essa montagem, a gente meio que se prepara para isso. Pelo menos uma prova a mais.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

O QUADRO 44 traz um resumo os recursos que foram revelados pelas entrevistas. É possível observar que a saturação ocorreu no 8º entrevistado.

Quadro 44: Resumo dos recursos (Pós-2016)

		Variáveis Recursos														Total
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	E12	E13	E14	Total
1	Ex ante	Tecnológicos	1	3												4
2		Humanos		1		1										2
3		Financeiros				0			1							1
4		Organizacionais	1			1										2
		Total	2	4		2			1							9

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

## 5 ANÁLISE E DISCUSSÃO

Esta etapa imbrica a literatura estudada com os resultados obtidos. A Análise e Discussão são responsáveis pela ligação entre os modelos teóricos explicitados no Referencial Teórico e o consequente atendimento aos objetivos geral e específicos desta dissertação, conforme Roesch (2006). A simbologia para os entrevistados do grupo focal é de “EFx” e das entrevistas semiestruturadas é “Ex”, no qual o x indica o número correspondente do entrevistado.

Este capítulo é produzido em três passos: o primeiro identifica e classifica os atores. A dinâmica começa com o apontamento dos tomadores de decisão, depois dos *stakeholders* e, por último, dos não-*stakeholders*, de acordo com Freeman (1984) e Mitchell *et al.* (1997). Em seguida, utiliza-se a matriz de Savage *et al.* (1991) para classificar e explicitar a qual tipo de estratégia esses *stakeholders* foram dispostos. Esse tipo de organização para identificar e classificar *stakeholders* já foi usada em estudos como Lyra *et al.* (2009) e Roberto e Serrano (2007). Assim, cumpre-se o objetivo específico (a). O segundo passo discute as estratégias, determinadas no capítulo anterior, e que foram produzidas pelo Enem após os eventos críticos de 2009 e 2016. Há ainda a análise e discussão sobre a tomada de decisão, de acordo com Choo (2003). Essa dinâmica vai ao encontro do objetivo específico (b). O terceiro passo categoriza e discute os recursos relevantes utilizados pelos tomadores de decisão para elaborar as estratégias, de acordo com a Visão Baseada em Recursos, de Barney e Hesterly (2007). Assim, atende-se o objetivo específico (c).

### 5.1 A IDENTIFICAÇÃO DOS TOMADORES DE DECISÃO, DOS *STAKEHOLDERS* E DOS NÃO-*STAKEHOLDERS*

Nesta etapa, há a identificação dos tomadores de decisão em relação aos dois momentos críticos estudados. São usados como parâmetro Chakhar e Saad (2014), Freeman (1984) e Frooman (1999). Em seguida, é realizada a identificação dos *stakeholders*, fundamentada no trabalho de Freeman (1984) e também no modelo *Salience*. Primeiro em relação ao momento crítico de 2009 e depois ao de 2016. Aqueles atores que não são classificados como *stakeholders*, são automaticamente inseridos na categoria de não-*stakeholders*. Conhecidos os *stakeholders*, a última etapa é classificar essas partes interessadas de acordo com a matriz de Savage *et al.* (1991).

### 5.1.1 Os tomadores de decisão de pós-evento crítico de 2009 e 2016

Os tomadores de decisão ou grupo de tomada de decisão são os responsáveis por decidir e executar as estratégias deliberadas pela organização. Quando as decisões são mais simples, é natural que elas sejam praticadas por um único ator. Quando são mais complexas, é comum observar um conjunto de atores que tomam decisões (CHAKHAR; SAAD, 2014; BAZERMAN; MOORE, 2010). Para Mitchell *et al.* (1997), o tomador de decisão é o gerente que faz a mediação entre as partes interessadas. Segundo Freeman (1984), os gerentes são influenciados por *stakeholders*. Estas partes interessadas, muitas vezes, têm objetivos distintos entre si ou mesmo da própria organização (FREEMAN; REED, 1983). Frooman (1999) segue a mesma linha e defende que os tomadores de decisão são influenciados pelas partes interessadas.

Tanto em relação à superação do evento crítico de 2009 quanto para mitigar os efeitos do evento crítico de 2016, os dados do grupo focal e das entrevistas semiestruturadas convergem para a Alta Gestão como responsável por abrigar os tomadores de decisão nos momentos de crise, de acordo com a literatura estudada. Os resultados indicam que o presidente do INEP, o Ministro da Educação, os Diretores do INEP e o Secretário Executivo do MEC formaram um grupo de tomada de decisão. Seguem trechos que comprovam isto: “Tudo aqui é democrático. Tudo é conversado, mas a decisão que vai prevalecer é do presidente e do diretor” (E11). “A gente apresentava tudo que estava sendo alterado para o ministro, para o Secretário Executivo, e para os dirigentes do INEP” (E2). No estudo de Mainardes *et al.* (2010) e de Falqueto (2013), a Alta Gestão é considerada uma parte interessada.

Quem concedeu as entrevistas semiestruturadas foram os servidores efetivos, e no caso do grupo focal, servidores efetivos e colaboradores terceirizados do quadro do INEP. Notadamente, atores que não podem efetivamente decidir, nos parâmetros de Mintzberg *et al.*; (1976). Por isso, talvez, eles deixam transparecer dificuldade de separar as atribuições de cada ator explicitado. A Alta Gestão é apresentada como um único ator, em bloco. “Tanto diretor quanto presidente são muito alinhados. Um está junto do outro” (E14); “Até porque para gente contratar a empresa pra fazer esse desenho, tem que ter o aval deles, tanto do diretor quanto da presidência” (E3).

Na pesquisa, os entrevistados apresentaram 6 atores que faziam parte da Alta Gestão em referência ao pós-2009 (Ministro da Educação, Presidente do INEP, Presidente da República, Diretores do INEP, Secretário Executivo do MEC e Chefe de Gabinete do INEP) e três com referência ao pós-2016: Ministro da Educação, Presidente do INEP e Diretores do

INEP. O detalhe é que os três atores do pós-2016 coincidem com três apresentados no primeiro evento crítico. Isso confirma que nos dois episódios Ministro da Educação, Presidente do INEP e Diretores do INEP tiveram papel relevante, reforçando que não perderam a hegemonia nas decisões. Já o Secretário Executivo do MEC não foi lembrado em relação à superação do evento crítico de 2016, o que supõe redução na importância do grupo tomador de decisão. Outro ponto a ser destacado é que o Ministro foi citado 3 vezes em referência ao evento de 2009, enquanto foi 7 vezes citado em relação a 2016. Isso indica que a presença desse ator ganhou destaque. O presidente foi citado 5 vezes no primeiro período e 4 vezes no segundo, mantendo-se a importância. E os Diretores do INEP foram citados quatro vezes no primeiro evento e três no segundo. Isso denota que há uma predominância ainda maior dos dois primeiros atores. Os outros citados, Presidente da República e Chefe de Gabinete do INEP, não foram lembrados por pelo menos três vezes, conforme Yin (2001), o que indica que não é possível inferir se eles se destacaram participantes do grupo de tomada de decisão ou mesmo *stakeholders* com os dados colhidos. Para Falqueto (2013), a Alta Gestão é uma parte interessada definitiva.

Desta forma, percebe-se que as decisões são realizadas por um grupo e não por apenas um único decisor, o que confirma a análise feita por Chakhar e Saad (2014) e por Bazerman e Moore (2010), na qual afirmam que as decisões mais complexas são geralmente realizadas em grupo de atores. Como houve mais atores no primeiro evento crítico em comparação com o segundo sugere que o evento de 2009 foi, possivelmente, mais impactante do que o de 2016. Outro ponto notado é que foi reduzido o número de atores presentes no grupo de decisão de 2009 para 2016. Isso pode indicar que há maior concentração de poder decisório para Presidente do INEP, Diretores do INEP e Ministro da Educação.

### **5.1.2 A identificação dos *stakeholders* pós-evento crítico**

Para a identificação dos *stakeholders*, e o consequente atendimento do objetivo específico (a), ressalta-se o conceito utilizado por Freeman (1984, p. 25): “Qualquer grupo ou pessoa cujos interesses podem afetar ou ser afetados pelas realizações dos objetivos de uma organização”. A repetição da definição é necessária para não haver dúvidas de quem está sendo realmente descrito, já que Miles (2017) aponta outras 884 definições. No caso estudado, as partes interessadas estão influenciando ou são influenciadas pelo INEP em busca do atendimento dos interesses próprios, que podem não ser os mesmos da organização (FREEMAN, 1984). Para Lee (2011), os *stakeholders* têm um papel de mediadores entre o ambiente externo e interno da organização e a própria organização. Consequentemente,

excluem-se os tomadores de decisão e também os não-*stakeholders*, o que converge para os parâmetros adotados neste estudo.

Após essa diferenciação, por meio de inferência dos dados, identifica-se e classifica-se o *stakeholder*. Além dos tomadores de decisão, são outros sete grupos de atores que foram identificados no período do pós-2009. Os que tiverem características dos modelos teóricos e foram citados por mais de três vezes compõe a subcategoria empírica. O restante dos grupos de atores citados mais de três vezes, mas sem indicação de elementos de fala, segue para a classificação de não-*stakeholders* (YIN, 2001). Aqueles com menos de três citações, não são considerados para análise, apenas para determinar o ponto de saturação.

### 5.1.3 Identificação pelo modelo de Mitchell *et al.* (1997) pós-2009

Antes de se proceder a interpretação dos dados, de acordo com Roesch (2006), e a consequente classificação dos atores pelo parâmetro, vale lembrar um resumo dos atributos. De acordo com os Mitchell *et al.*; (1997), o poder é uma habilidade que se tem para impor uma vontade a outro agente, mesmo que este que recebe a imposição não queira atender. Portanto, quando o trecho da entrevista fizer referência que determinado ator pode coagir, mandar, ou termos semelhantes, considera-se que ele tenha o atributo. A legitimidade está ligada à percepção de que as ações de uma organização são adequadas às expectativas sociais. Essas características podem ser individual, organizacional ou social. Neste caso, considera-se que o ator é reconhecido, aceito. Assim, a fala deve ter esse tipo de interpretação. Já a urgência corresponde ao tempo de resposta da organização após as solicitações dos *stakeholders*. Para ter esse atributo, tem que estar ligado à velocidade de resposta, atendimento a um pedido rápido ou algum outro termo que tenha entendimento neste sentido. Se contemplar esse entendimento, infere-se o atributo.

Nesta sessão, são classificadas as subcategorias empíricas de 2009 e depois de 2016. Em relação ao primeiro momento crítico relatado, as entrevistas semiestruturadas produziram a relação de novos atores presentes no QUADRO 19, apresentado na sessão anterior. Foram mostrados atores internos e externos à organização.

Nota-se que, excluindo-se a Alta Gestão, restam 7 tipos de subcategorias de atores. Todos eles classificados *ex post*, conforme o mapa desenvolvido por Hoffmann (2015) e adaptado para este estudo. As 7 subcategorias possuem conjuntamente 17 tipos de atores distintos, só em relação ao pós-2009. Os grupos com maior variedade de atores são os apoiadores parceiros e os que possuem menos atores distintos são os Operadores Provisórios, os Opositores e os Fiscalizadores. No entanto, a percepção dos entrevistados em relação a eles

é diferente. Enquanto os Operadores Permanentes, no caso os servidores do INEP, são citados 8 vezes como tendo algum tipo de influência ou sendo influenciados pela organização para a tomada de decisão para superar o furto da prova de 2009, os grupos criminosos, que causaram o evento crítico foram citados por três vezes. O número de citações não é critério para se estabelecer atributo de *Salience*, mas indica proximidade e relevância destes atores aos entrevistados.

Após essa análise quantitativa de lembrança dos entrevistados, começa-se a classificar os atributos de Mitchell *et al.* (1997) pelos Operadores Permanentes. Em relação à legitimidade, eles estão sempre relacionados às ações produzidas pelos tomadores de decisão, portanto, são reconhecidos, embora haja uma possibilidade de viés nas respostas, já que são os próprios servidores que são os entrevistados. ”Todo mundo (servidores) deu total apoio (aos decisores) quando a gente resolveu esse problema” (E8). “Houve o destacamento (pela Alta Gestão) de um corpo técnico (servidores), para que a gente tivesse condições de contratar diretamente uma gráfica, uma operadora logística e a aplicadora” (E1). “(O servidor) tem argumento técnico, mas agora na prática, os argumentos técnicos serem levados em consideração, aí não. O servidor tem legitimidade.” (E13). Os elementos grifados indicam a presença do atributo legitimidade. Em relação à urgência e ao poder, não foram encontrados elementos para classificar esse grupo com esses atributos. Para Mitchell *et al.*; (1997), é esses *stakeholders* são arbitrários, no sentido do tomador de decisão não ter que se preocupar em demasia com as ações dele.

Na subcategoria Opositores, estão inseridos os grupos criminosos. Eles afetaram negativamente o movimento de ações para mitigar os efeitos do furto da prova. “Em 2009, depois da tentativa e a consequente retirada da prova de dentro da gráfica (por grupos criminosos), o MEC montou um grupo estratégico” (E2). Com essa fala, infere-se que o grupo agiu e impôs ao Ministério da Educação a agir e com pouco tempo. O E9 confirma o atributo poder já que os grupos criminosos “pode(m) comprometer o Exame e todo recurso destinado para a operação”. Portanto, aqui são classificados, como tendo urgência e poder. No entanto, não há como se inferir o atributo legitimidade com os dados apresentados. Com a classificação de Mitchell *et al.* (1997), são considerados perigosos.

Em relação à subcategoria Fiscalizadores, são quatro vezes citados os atores órgãos fiscalizadores. É um ator que tem algum tipo de atribuição em monitorar externamente as ações do Enem. “Os jornais nos provocando, solicitando informações, questionando, nos obrigando a refletir e a pensar tecnicamente (sobre a prova). Tem urgência” (E8). Para E3, “o TCU tem papel muito corretivo, sendo que eles poderiam nos ajudar de forma mais

preventiva”. E13 diz que “(Havia pressão). Era o Ministério Público falando que você está deixando de prestar a informação”. Com as falas dos entrevistados, sinaliza que essa subcategoria tem poder, já que obrigado o INEP a tomar decisões. Tem urgência, já que exige informações rápidas. No entanto, não estão próximos aos tomadores, portanto, sem legitimidade. Assim, eles possuem poder e urgência, como os Opositores, são classificados como perigosos, conforme Mitchell *et al.* (1997).

Em relação aos Apoiadores Contratados pós-2009, é uma subcategoria formada por Correios, Aplicadoras, Gráfica e Módulo – monitoramento. Em comum, todos os atores estabeleceram contratos formais com o INEP para atuar de alguma forma com o Enem. As Aplicadoras foram as mais lembradas com 6 citações; os Correios, Gráfica e Módulo tiveram 5 lembranças. “Devido à capilaridade, chamamos os Correios. A única empresa de logística que consegue chegar a todas as localidades que a gente necessita” (E5). Eles também têm legitimidade, pois a Administração reconheceu neles a adequação para realizar as atividades. “Tanto o Cespe como a Cesgranrio tinham um know-how. Vamos colocar assim: os 3 principais apoiadores são os Correios, a gráfica e o consórcio aplicador. Eles executam o pesado. Os outros são acessórios” (E13). Em relação aos atributos de Mitchell *et al.* (1997), é possível inferir que estes atores possuem legitimidade, pois como as falas indicam, são reconhecidamente capazes de atender demandas do INEP. E também é possível verificar o atributo poder, conforme indica E14. “(O Correios) é muito ouvido pelo consórcio, pela gráfica pelo presidente. Tinha poder”. Nos conceitos dos atributos de Mitchell *et al.* (1997), poder é uma habilidade que se tem para impor uma atitude a outra pessoa, mesmo que essa pessoa que recebe a informação não queira fazer. Esse poder pode ter em sua essência a coerção (uso da força), as normas (uso das normas legais) ou a utilidade (uso dos recursos ou das informações). Neste caso, esse conjunto de atores possui conjuntamente capacidade para impor uma vontade, já que têm a utilidade. Assim, esses atores são classificados como *stakeholders* dominantes, e a partir disso, precisam ter atenção da organização (MITCHELL *et al.* 1997). A classificação vai ao encontro do modelo teórico, já que é esperado que eles tivessem alguma relação formal, o que de fato ocorre.

Quanto aos atores Apoiadores Parceiros, são citados 5 tipos, mas apenas Ministério da Defesa (três citações), Universidades (quatro citações), Forças de Segurança (oito citações) e Órgãos Auxiliares (seis citações) compõe essa subcategoria. Em comum entre esses atores e o INEP é que não há necessariamente instrumento econômico envolvido ou contratação formal. São feitos convênios de cooperação técnica. É possível observar que esse conjunto de atores possui o atributo legitimidade, já que são percebidos pela organização como atividades

adequadas. Outros atributos não é possível inferir “O Ministério da Defesa foi envolvido com parte do transporte, local de difícil acesso, armazenagem” (E13). “A Polícia Federal é um ator importantíssimo. Tem legitimidade” (E3). “Esse pessoal da ABTG nos ajudou com subsídios técnicos” (E11). “Nós incorporamos o INMETRO. Eles têm expertise”. Também se classificam como arbitrários, segundo Mitchell *et al.* (1997).

Os Apoiadores Provisórios têm como atores os agentes provisórios. Eles possuem como característica em comum trabalhar em determinadas partes do processo ou mesmo em períodos pré-determinados pelo Instituto e foram citados por cinco vezes. Pode-se perceber que estes atores também possuem legitimidade, já que a percepção dos entrevistados está ligada a percepção de que as ações de uma organização são adequadas às expectativas sociais. “(Os revisores) nos ajudam o tempo todo” (E8). “(Os certificadores) são servidores públicos federais que vão lá e vão certificar todo o procedimento” (E13). Classificam-se como arbitrários, segundo Mitchell *et al.* (1997).

O último grupo de atores apresentado foi o de Usuários do Exame. Nele, estão presentes os estudantes (citados três vezes). Pode se inferir, que são afetados pelas mudanças da prova. Portanto, se classificam no modelo de Freeman (1984). Quanto aos atributos, possuem legitimidade. “Não há nenhuma reunião em que a gente não se baliza por eles, pelos seus interesses, pelo que é melhor para eles (os estudantes)” (E8). Resumidamente, os grupos de atores foram classificados na FIGURA 11.



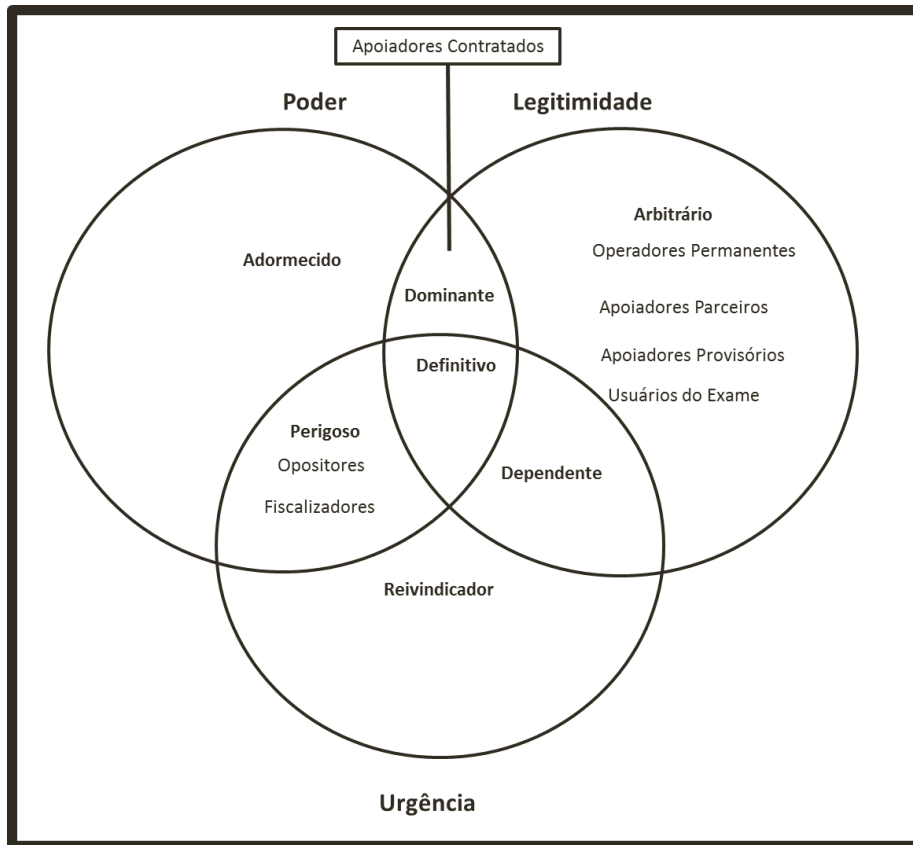


Figura 11: Identificação de *Stakeholders* pós-2009  
 Fonte: Dados da Pesquisa (2017), adaptado de Mitchell *et al.* (1997).

#### 5.1.4 Identificação pelo modelo de Mitchell *et al.* (1997) pós-2016

Como apresentado anteriormente, aqui são avaliados as quatro subcategorias que tiveram pelo menos três citações após o evento crítico de 2016, conforme Yin (2001). Excluiu-se a Alta Gestão, que foi classificada como tomadora de decisão, e que já foi analisada e discutida anteriormente.

Os Operadores Permanentes, assim como no pós-2009, são considerados os servidores. Nas 14 entrevistas, eles foram citados 6 vezes. No evento crítico de 2009 eles foram citados ante 8 vezes. Isso pode ressaltar que o papel dos servidores para combater o evento crítico de 2016 foi menor em relação a 2009. É possível inferir pelos dados levantados que eles possuem legitimidade, como no pós-evento crítico anterior. “Todos (processos) envolve a equipe (de servidores)” (E12). “Tem legitimidade” (E1). “O grupo de servidores é bem engajado e bem envolvido nas melhorias” (E2). O detalhe é que, diferente do evento crítico anterior, foi possível verificar que esta subcategoria possui o atributo poder, já que evitou efeitos de interferências políticas no decorrer da superação do evento crítico.

“Houve tentativas de interferências pedagógicas na prova muito desastradas, extemporâneas que colocaram em risco a primeira aplicação (...), por medo de que a equipe tivesse plantados itens ali para sabotar o governo. (...) Os servidores, não permitiram que essa intervenção ocorresse. Foi em função dessa resistência da equipe que nós conseguimos manter aquela primeira prova íntegra” (E8).

Então, uma subcategoria empírica anteriormente classificada como arbitrária, se transformou em dominante, segundo Mitchell *et al.*; (1997). Essa mudança confirma o estudo de Magnuss (2008), que sugere que os *stakeholders* podem mudar de classificação, ganhar ou perder atributos, de acordo com a visão do tomador de decisão.

A segunda subcategoria é de Apoiadores Contratados. Nele está apresentado um ator: as Aplicadoras (4 citações). A Módulo - empresa de monitoramento, o Correios e a Elo não aparecem nas entrevistas, diferente do que foi constatado na superação do evento crítico de 2009. Isso ocorre porque esses últimos três atores não devem ter atuado mais intensamente para resolução do problema, como foi no momento crítico anterior. “Nós (INEP) tínhamos adquirido experiência e que permitiu identificar o problema das ocupações. Tanto o consórcio aplicador quanto as polícias militares atuaram muito próximos para dimensionar o tamanho desses locais impactados” (E9). Neste caso, é possível inferir apenas o atributo legitimidade. No caso anterior, também possuía poder. Assim, perdeu um atributo.

Os Opositores, com os invasores de escola, foram citados três vezes. Aqui não são considerados grupos criminosos. Nele é possível observar o atributo poder, já que a ação deles ocasionou o evento crítico e impôs ações ao INEP. “O grupo que invadiu gerou uma situação de contingência” (E8). Porém, não é possível observar legitimidade. “Faltou diálogo com os estudantes” (E1). Assim, são considerados como adormecidos. No evento anterior, eram perigosos.

A subcategoria Usuários do Exame foi a última a surgir. Só os estudantes são considerados, pois foram citados três vezes. No entanto, não se pode inferir nenhuma classificação com os dados coletados. Portanto, são considerados não-*stakeholders*. A FIGURA 12 mostra como são identificados as subcategorias que emergiram no estudo.

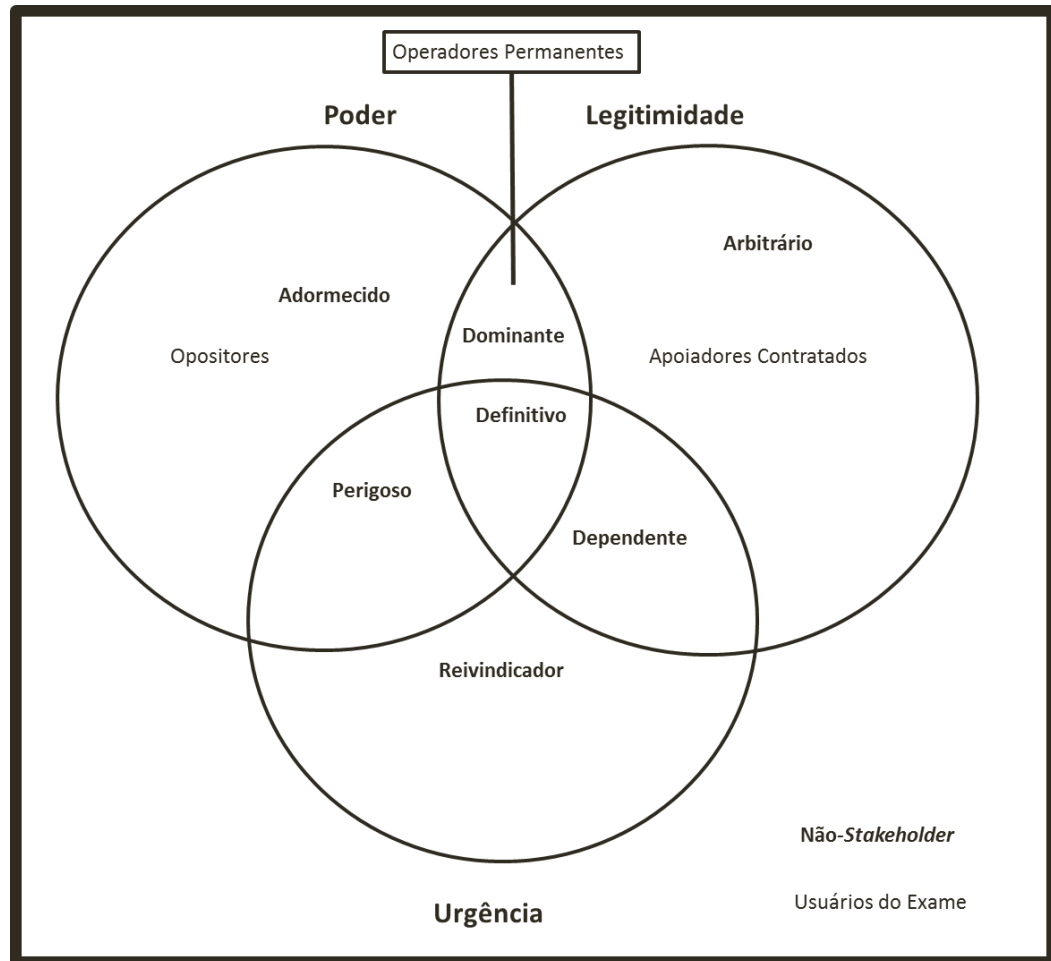


Figura 12: Identificação de *Stakeholders* (Pós-2016).  
 Fonte: Dados da Pesquisa (2017), adaptado de Mitchell *et al.* (1997).

### 5.1.5 Classificação pelo modelo de Savage *et al.* (1991) no pós-2009

Conhecidos os *stakeholders* envolvidos nos processos do pós-evento crítico de 2009 e 2016, utiliza-se o modelo de Savage *et al.* (1991) para complementar e classificar como as partes interessadas indicadas pelo *Salience*. Este tipo de procedimento foi utilizado no texto de Roberto e Serrano (2007) e Lyra *et al.* (2009). Essa matriz também foi utilizada por Eskerod e Vaagaasar (2014). Vale ressaltar pontos fundamentais do modelo apresentado. De acordo com os Savage *et al.* (1991), as partes interessadas são classificadas quanto à capacidade de cooperação e de impor riscos ou ameaças, ou em outras palavras, dispostas a ajudar ou dispostas a atrapalhar. Essas duas dimensões podem distinguir as partes interessadas em dois níveis: alto e baixo.

Para se diagnosticar se há vontade de apoiar ou de atrapalhar, os tomadores de decisão devem estar atentos a alguns elementos como controle de recursos por parte dos *stakeholders*, relação de poder de controlar recursos vitais para a organização, se é maior ou menor a atitude é de ajudar ou atrapalhar, ou ainda se ele forma combinações com outros *stakeholders*. No pós-evento crítico de 2009, são sete *stakeholders* levantados. No pós-2016, são três, de acordo com o modelo de Mitchell *et al.* (1997).

Em relação ao primeiro evento crítico estudado, os Operadores Permanentes, que estão incluídos os servidores, é possível observar que pelos dados, eles ajudam muito e atrapalham pouco. “Ajudou muito e atrapalhou pouco” (E1). “Naquele momento todo mundo estava muito disposto a ajudar e ninguém queria atrapalhar na verdade” (E8). Portanto, são *stakeholders* classificados como dispostos a ajudar.

Os *stakeholders* Apoiadores Contratados, em geral, são apontados pela maioria dos entrevistados com pouca vontade de ajudar e pouca de atrapalhar pelos dados recolhidos, embora tenha entrevistado que ressalte que eles ajudam muito e atrapalham pouco. Nesta pesquisa, considera-se a maioria dos entrevistados para proceder à classificação “O Correios transportavam a prova e tinha que dar um jeito de pegar no ponto A e levar no ponto B. Acho que ajuda pouco e atrapalha pouco” (E13). “As aplicadoras estão dispostas a ajudar pouco, mas também a atrapalhar pouco. Porque elas mostram resistência à mudança, mesmo o processo tendo problemas” (E10). “A Módulo acho que ajudou pouco. E tem potencial para melhorar” (E13).

O terceiro grupo *stakeholders* analisados é o de Opositores. Nele, é possível observar que sempre atuaram para atrapalhar muito e ajudar pouco. “Este é um ator menos disposto a ajudar e não é uma instituição que trabalha conosco” (E7). “Estão sempre querendo atrapalhar” (E9). Portanto, são indispostos a ajudar, de acordo com Savage *et al.* (1991).

O quarto grupo de *stakeholders* é o de Fiscalizadores. Nele é possível observar que ajudam pouco e atrapalham pouco. “Eu acho que eles (TCU) têm um papel muito mais corretivo, sendo que poderiam ajudar mais preventivamente. Eles ajudam pouco e atrapalham pouco” (E3). Estão classificados como marginais.

Os Apoiadores Parceiros também estão dispostos a ajudar pouco e a atrapalhar pouco pelos dados levantados. “A Polícia Federal ajuda pouco e atrapalha pouco. A gráfica vai no caminho.” (E10). “Procuramos o Ministério da Defesa à época, fizemos um Termo de Execução Descentralizada. A gente sempre tem um pouco de dificuldade. Sempre são bastante resistentes a apoiar, falam que não é finalidade. Não tem disposição em ajudar”(E5), também são marginais.

Os Apoiadores Provisórios são *stakeholders* que ajudam muito e atrapalham pouco, embora haja entrevistado que cite que podem ajudar pouco e atrapalhar muito. Neste caso, opta-se por classifica-los com a maioria. “Ajuda muito e atrapalha pouco” (E9). “(Os revisores) só ajudam o tempo todo” (E8). Classificam-se como dispostos a apoiar.

Os Usuários do Exame, com os dados levantados, não é possível inferir se eles queriam ajudar muito ou pouco, ou mesmo atrapalhar. A FIGURA 13 faz um resumo desta classificação.

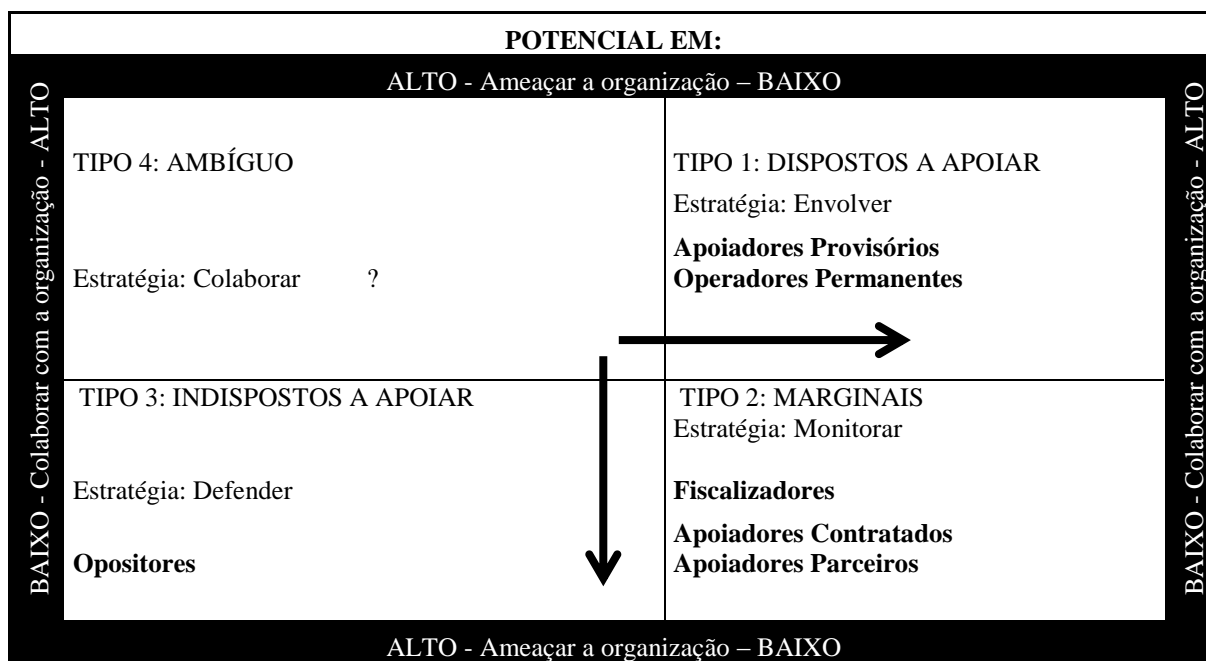


Figura 13: classificação quanto à influência pós-2009.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017), adaptado de Savage *et al.* (1991, p. 65).

### 5.1.6 Classificação pelo modelo de Savage *et al.* (1991) no pós-2016

Após classificar os *stakeholders* envolvidos nos processos do pós-evento crítico de 2009, faz-se o mesmo com as partes interessadas envolvidas no evento crítico de 2016. Neste caso, são três grupos que foram levantados: os Opositores, os Operadores Permanentes e os Apoiadores Contratados.

O grupo Opositores, ou invasores de escolas, é classificado como indispostos a ajudar, já que tem baixo índice de cooperação e alto de ameaça. “Nós tivemos um problema político, com um grupo disposto a atrapalhar” (E9). “(O grupo) gerou uma situação de contingência” (E8).

Os Operadores Permanentes, ou servidores, podem ser classificados como dispostos a ajudar, pelo que foi levantado pelas falas dos entrevistados. “Eles ajudaram muito e atrapalharam pouco” (E1). “O grupo de servidores é bem engajado, bem envolvido em melhorias” (E2).

Os Apoiadores Contratados, como as Aplicadoras e a empresa de monitoramento, podem ser classificados como ambíguos. “Ajudou pouco e atrapalhou muito” (E1). “Buscou-se o lucro máximo, gasto mínimo, criou um problema para o Exame” (E1). “Já aconteceu da aplicadora mandar a relação das escolas ocupadas. A gente divulgou na página do INEP,

confiou, e aí os meninos começaram a ligar, ‘não, essa escola não tá ocupada não, está tendo aula aqui?’” (E2). A FIGURA 14 faz um resumo da classificação encontrada adaptada de Savage *et al.* (1991).

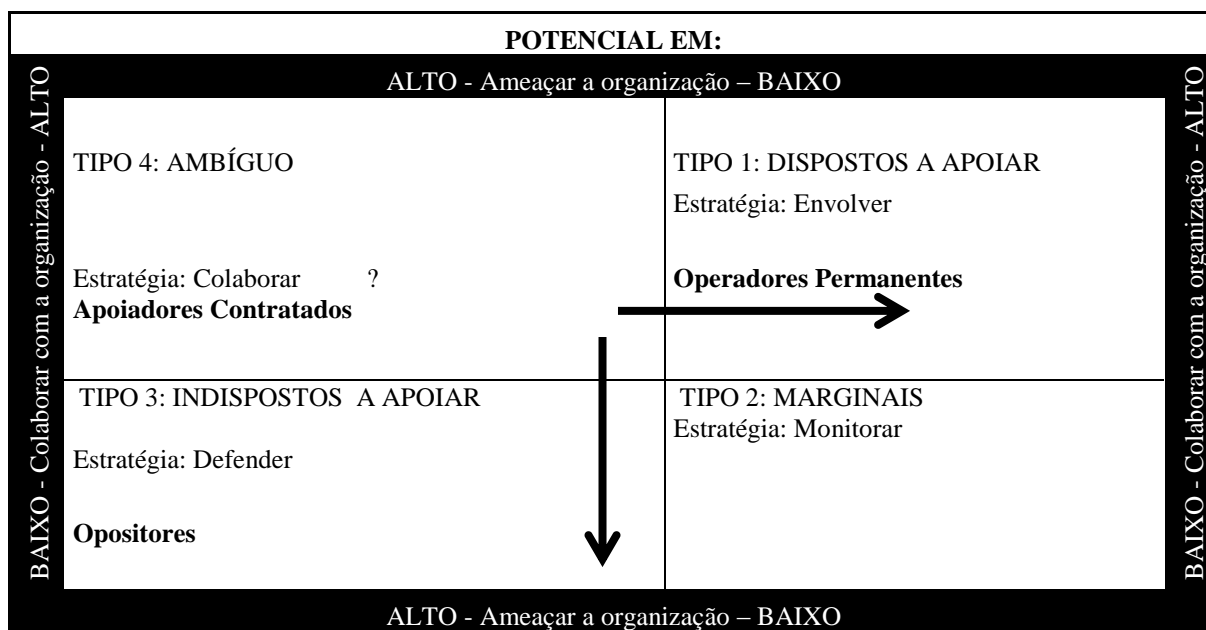


Figura 14: Classificação quanto à influência pós-2016  
 Fonte: Adaptado de Savage *et al.* (1991, p. 65).

### 5.1.7 Discussão sobre atores e *stakeholders*

Após a identificação dos tomadores de decisão, dos *stakeholders* e dos não-*stakeholders*, é necessário discutir os resultados. A primeira observação é que, em comparação aos dois eventos críticos, o furto da prova possui mais atores e, consequentemente, mais *stakeholders* envolvidos que o segundo evento crítico levantado. Foram 7 subcategorias com 17 atores distintos no primeiro evento crítico ante 4 grupos com 7 atores diferentes no segundo evento. Esse resultado vai ao encontro de Mainardes *et al.* (2010), que explicam que o número de *stakeholders* em uma organização pública pode ser maior que os das organizações privadas. Como comparação, o estudo de Heinzen *et al.* (2013), em uma organização do terceiro setor, apresentou quatro tipos de *stakeholders* classificados pelo modelo Saliency. Já o trabalho de Lyra *et al.* (2009), em uma empresa privada, apontou 12 partes interessadas com atributos de Mitchell *et al.* (1997). Diante desse número de *stakeholders* identificados, é teoricamente mais complexa a atividade do INEP em equilibrar as reivindicações conflitantes de cada uma das partes interessadas, conforme defende Freeman e Reed (1983). Além disso, Starik (1995, p. 207) diz que as partes interessadas podem ser organizações “não-humanas”. Este estudo confirma isso.

Outro dado é que não foram encontradas partes interessadas definitivas em nenhum dos eventos críticos estudados, de acordo com os parâmetros de Mitchell *et al.* (1997). Esse

resultado difere dos resultados encontrados por Falqueto (2013), que encontrou 7 *stakeholders* definitivos, e de Lyra *et al.* (2009), que apresentou um *stakeholder* definitivo. No entanto, a falta de *stakeholders* definitivos foi um resultado encontrado em Heinzen *et al.* (2013). No entanto, Heinzen *et al.* (2013) não refletiram sobre esse resultado específico. Cabe ressaltar que estudos como o de Falqueto (2013) e Mainardes *et al.* (2010) consideram a Alta Gestão como uma parte interessada, o que se configura um entendimento diferente deste trabalho. Nesta dissertação, a Alta Gestão é considerada tomadora de decisão, conforme Miles (2017), Khurram e Petit (2017), Chakhar e Saad (2014), Bazerman e Moore (2010) e Wright, Kroll e Parnell (2011). Embora a pesquisa não os mostre nenhum *stakeholder* definitivo, cada grupo de *stakeholder* listado pode ganhar mais atributos e, com isso, ganhar mais relevância e atenção do INEP, chegando a ser *stakeholders* classificado como definitivo, o que vai ao encontro de Miles (2017). Khurram e Petit (2017) explicam que a mudança pode haver por causa da própria mudança organizacional ao longo do tempo.

Em relação aos dois modelos utilizados, para identificar e classificar os *stakeholders*, há semelhanças e diferenças. A primeira que pode ser observada é que os Perigosos de Mitchell *et al.* (1997) se aproximam muito dos Indispostos a Ajudar de Savage *et al.* (1997). Os dados apontam uma indicação que a organização deve se preocupar com este ator. Por outro lado, os Dispostos a Ajudar de Savage *et al.* (1991) possuem o atributo legitimidade, do modelo Salience. Isso indica que o tomador de decisão reconhece esse *stakeholder* e se apoia nele para executar estratégias. Na verdade, os dois modelos caminham para se complementarem, com acontece nos estudos de Roberto e Serrano (2007) ou mesmo de Lyra *et al.* (2009).

De qualquer forma, Magness (2008) explica que, os *stakeholders* identificados pelo modelo de Mitchell *et al.* (1997) são mutáveis e ganham relevância de acordo com os interesses dos tomadores de decisão. Isso pode ser verificado na FIGURA 15, já que quatro grupos de *stakeholders* mudaram de classificação de um evento crítico para outro. A seta vermelha pontilhada demonstra a alteração observada.

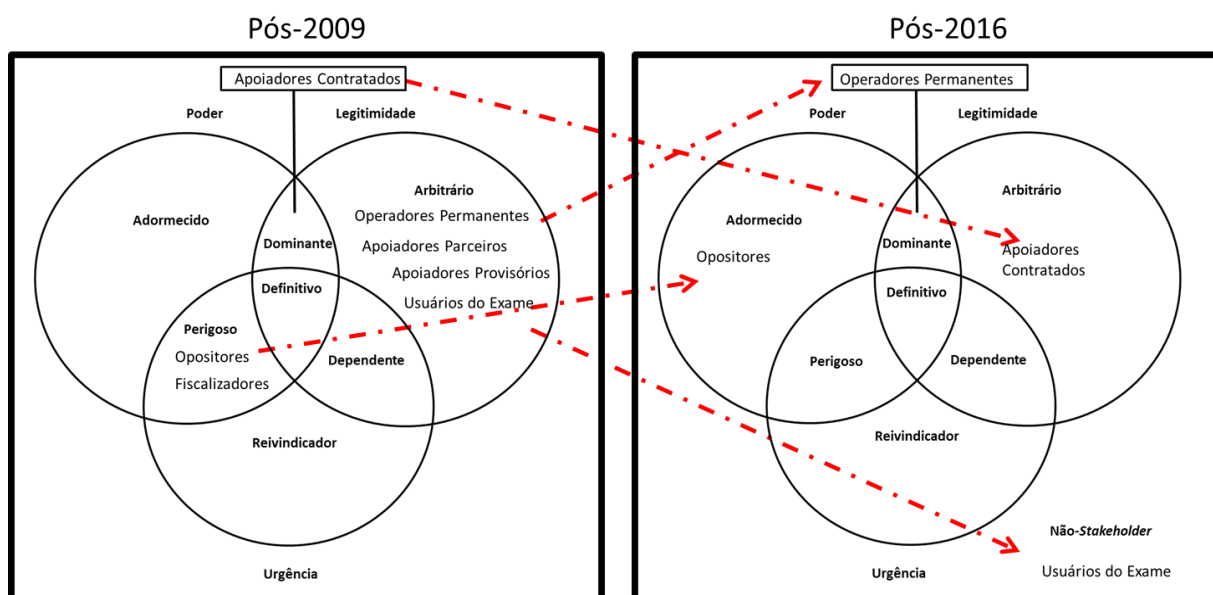


Figura 15: Mudanças de posição de *stakeholders*.

Fonte: Dados da Pesquisa (2017), adaptado de Mitchell *et al.* (1997).

O destaque fica por conta dos Operadores Permanentes, que deixaram de ser arbitrários e se transformaram em dominantes. Isso pode ser explicado porque ganharam o atributo poder de influenciar os tomadores de decisão, evitando inclusive um processo de tomada de decisão mais política durante a invasão das escolas, conforme dados da pesquisa. Esse é um resultado importante, já que Parent e Deephouse (2007) consideram o atributo poder mais impactante, seguido por urgência e depois por legitimidade, implicando uma necessidade de maior atenção na gestão das partes interessadas pelo INEP aos atores que possuem poder. Os autores esclarecem que pode haver casos de um ator dominante ser mais influente do que um definitivo.

Na contramão dos *stakeholders* anteriores, os Apoiadores Contratados perderam o atributo poder e deixaram de ser dominantes para se tornarem arbitrários. Isso pode significar que ao enfrentar o furto da prova, o INEP tinha uma maior dependência da experiência das aplicadoras (Cespe e Cesgranrio), do Correios e da própria gráfica. Com investimento na infraestrutura do Exame, essas instituições perderam poder de influenciar e mantiveram apenas o reconhecimento (a legitimidade) do Instituto.

Os Opositores eram considerados perigosos no primeiro evento crítico abordado. Porém, houve a migração para adormecidos. Isso pode indicar que no furto da prova, o tomador de decisão do INEP percebia a presença deste tipo de *stakeholder* mais intensamente. No caso da invasão das escolas, a estratégia de monitoramento e negociação com esses atores diminuíram a nocividade deles e, portanto, o nível de atenção dos tomadores de decisão.

Outra mudança foi em relação aos Usuários do Exame, no caso, os estudantes participantes do Enem. No primeiro evento crítico, segundo os dados levantados, eles



possuíam legitimidade, e eram considerados arbitrários. No segundo, foram classificados como *não-stakeholders*. Isso pode indicar que no primeiro evento crítico, essas partes interessadas eram reconhecidas pela Administração, ao passo que no segundo evento crítico, os estudantes passaram a ser secundários e não ter mais condições de influenciar a tomada de decisão. Outro resultado é que os Apoiadores Parceiros, Apoiadores Provisórios e Fiscalizadores deixaram de ser *stakeholders* de um evento para outro.

As mudanças de posição e a falta de *stakeholders* definitivos indicam que a Alta Gestão teve pressão relativizada para tomar as decisões nos temas de Chakhar e Saad (2014) e Khurram e Petit (2017) tanto no evento crítico de 2009 quanto no de 2016. Há, também, de se levar em consideração que o primeiro evento reverberou em outros anos, ao contrário do último, que teve menos tempo, em relação ao corte temporal da pesquisa.

Também é possível observar mudanças em relação à intenção dos *stakeholders* em ajudar ou atrapalhar conforme a matriz de Savage *et al.* (1991). Como pode ser observado na FIGURA 16, os Apoiadores Contratados, que são as empresas como Correios, deixaram de ter um papel marginal para se transformar em ambíguos. Por outro lado, os Opositores continuaram como indispostos a apoiar e os Operadores Permanentes continuaram dispostos a apoiar. A mudança de posição vai ao encontro de Eskerod e Vaagaasar (2014), que notaram mudanças no potencial de ajudar e atrapalhar na gestão de *stakeholders* em uma organização ao adotar o modelo de Savage *et al.* (1991).

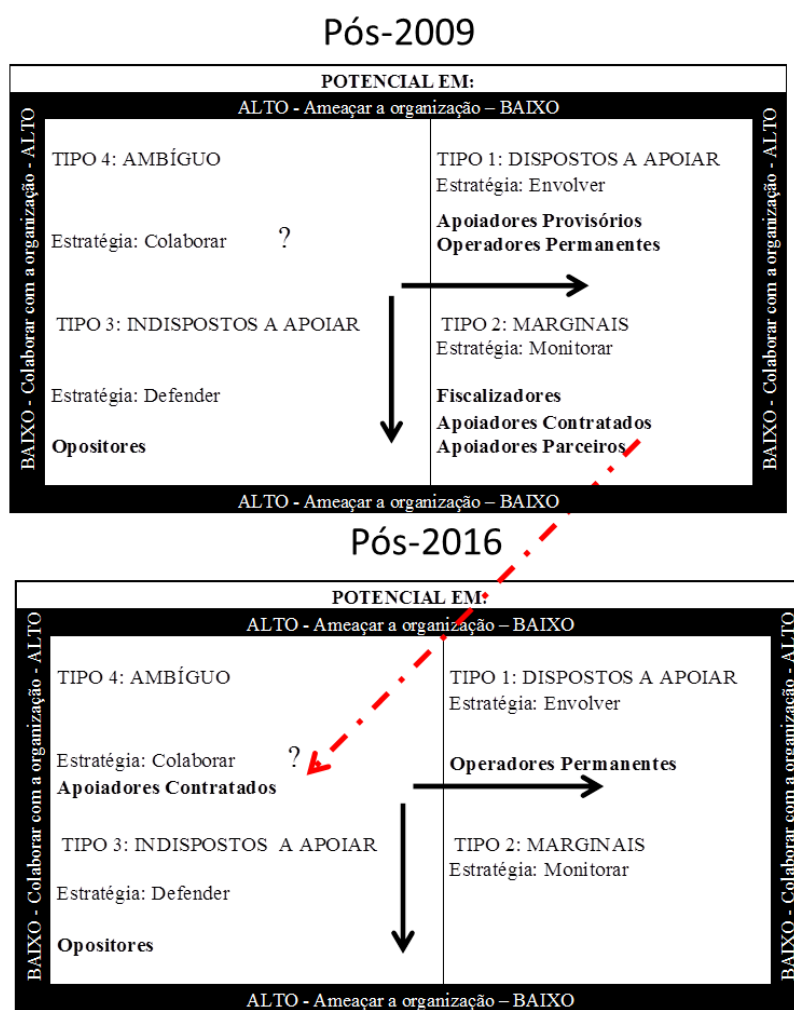


Figura 16: Mudanças de posição de *stakeholders*  
 Fonte: Dados da Pesquisa (2017), adaptado de Savagte *et al.* (1997)

Para gerenciar as partes interessadas após eventos críticos, alguns expedientes podem ser utilizados. De acordo com Lyra *et al.* (2009), o ideal era que todos os *stakeholders* tivessem disposição a apoiar e nunca a atrapalhar. Como não é possível, é necessário usar ferramentas ou expedientes para minorar os riscos. Em relação aos *stakeholders* dispostos a apoiar, que são os Operadores Permanentes, nota-se que há uma relação de parceira entre o INEP e eles. Houve inclusive manutenção na figura adaptada de Savage *et al.* (1991). Neste caso, os tomadores de decisão devem reforçar o diálogo e o atendimento das demandas sempre que possível. É importante que eles não se desloquem no gráfico. Roberto e Serrano (2007) explicam que se essa matriz desses atores for mantida, é possível que a organização consiga resultados satisfatórios ao longo do tempo.

Com relação aos Apoiadores Contratados, que deixaram de ser marginais para se tornar ambíguos, pode significar que no primeiro momento, as empresas apenas cumpriram o papel ao auxiliar o INEP no combate aos efeitos negativos do furto da prova. No entanto, após

o resultado de 2016, elas não auxiliaram como podiam. Neste sentido, a estratégia do Instituto deve ser colaborar com esses *stakeholders* no sentido de torná-los dispostos a apoiar. Van der Meer *et al.* (2017) diz que é necessário, nestes casos, estabelecer laços mais fortes de confiança. Se nada for feito, esses atores podem se tornar indispostos a apoiar, o que mudaria a estratégia do INEP para a defesa em relação a eles.

Com relação aos Opositores, que se mantiveram no mesmo quadrante da matriz, Lyra *et al.* (2009) explicam que a estratégia ideal é tentar migrá-los de posição. Outra alternativa é a manutenção do monitoramento desses grupos. Em qualquer caso, o caminho, segundo os autores, é manter transparentes as ações da organização.

Neste mesmo sentido, Van der Meer *et al.* (2017) explica que para combater os efeitos negativos de um evento crítico, uma das possibilidades é melhorar a comunicação entre as partes interessadas e os tomadores de decisão, já que neste período, tende-se haver mais pressão por parte dos *stakeholders*. Outra opção é o reconhecimento dos tomadores de decisão da importância das partes interessadas, embora Miles (2017) e Khurram e Petit (2017) considerem os atributos de Mitchell *et al.* (1997) dinâmicos e que podem mudar ao longo do tempo. O QUADRO 45 traz um resumo desta discussão. Neles estão expressos tanto a *Salience* quanto o modelo de Savage *et al.* (1991). Nota-se que os quadros escuros são a indicação das inferências. Em 2009, há mais atores e classificações.

Quadro 45: Resumo da discussão dos *stakeholders*.

		Apoiadores contratados	Operadores Permanentes	Operadores Parceiros	Operadores Provisórios	Usuários do Exame	Opositores	Fiscalizadores
2009	Arbitrário		■	■	■	■		
	Reivindicador							
	Dominante	■						
	Dependente							
	Perigoso						■	■
	Definitivo							
	Não-Stakeholder							
	Ambíguo							
	Dispostos a apoiar		■		■			
	Indispostos a Apoiar						■	
	Marginais	■		■				■
2016	Arbitrário						■	
	Reivindicador	■						
	Dominante							
	Dependente		■					
	Perigoso							
	Definitivo							
	Não-Stakeholder							
	Ambíguo					■		
	Dispostos a apoiar	■						
	Indispostos a Apoiar		■					
	Marginais						■	

Fonte: Adaptado de Mitchell *et al.* (1997) e Savage *et al.* (1991).

## 5.2 A TOMADA DE DECISÃO E A DETERMINAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS

A segunda etapa deste Capítulo se refere à configuração do modelo geral de tomada de decisão após os eventos críticos seguido da determinação das estratégias. A tomada de decisão é *ex ante* e refere-se aos quatro tipos de Choo (2003), racional, processual, política e

anárquica. As estratégias são *ex post* e são divididas em três momentos: emergentes, mediatas e incrementais. As emergentes se referem aquelas que são imediatas ao evento, que foram usadas para paralisar os efeitos negativos. As mediatas apareceram após o reconhecimento do evento crítico. As incrementais foram anexadas a outras estratégias que já haviam ocorrido. É realizado primeiro em relação ao evento de 2009 e depois do de 2016. Como já foram determinadas no capítulo anterior, as estratégias são analisadas e discutidas aqui.

### **5.2.1 A discussão sobre a tomada de decisão no pós-evento crítico**

Após definir a Alta Gestão do INEP como responsável pela tomada de decisão nos momentos críticos, seguindo os parâmetros de Miles (2017), Khurram e Petit (2017), Chakhar e Saad (2014), Bazerman e Moore (2010) e Wright, Kroll e Parnell (2011), restou descobrir as características de decisão em cada evento crítico estudado, nos parâmetros de Choo (2003). Cabe indicar que a tomada de decisão foi tratada por um ponto de vista macro e não especificamente em relação a cada uma das estratégias levantadas. Antes da discussão, é válido lembrar os conceitos defendidos por Choo (2003).

A tomada de decisão racional é aquela que estabelece um conjunto de regras previamente definidas e sequenciais na busca dos resultados pretendidos pela organização. Geralmente, é realizada em eventos menos complexos. Na tomada de decisão processual, as rotinas de suporte dão apoio à decisão. O controle consiste em planejamento “que determina os limites do espaço da decisão, a seleção dos participantes, as restrições de prazo, a distribuição de recursos” (CHOO, 2003, p. 286). Na tomada de decisão política, a ação é realizada não de acordo com a racionalidade, mas sim com o grau de influência dos atores. É personalista. Na anárquica, as ações são aleatórias e desconexas e “determinada mais pelas soluções disponíveis, pelos interesses dos participantes e pelas situações existentes”. É conhecido como “lata do lixo” (CHOO, 2003, p. 293). É necessário pontuar que, para esta dissertação, considera-se a tomada de decisão ocorrendo após o estabelecimento das estratégias, conforme a estratégia como Plano de Mintzberg (2006) ou mesmo pelo padrão adotado por Bazerman e Moore (2010).

Sobre os resultados encontrados, tanto no pós-2009 quanto no pós-2016, infere-se uma decisão política sendo utilizada mais intensamente, embora possa haver traços de decisões racionais. No pós-2009, as decisões políticas foram citadas 6 vezes enquanto no pós-2016, 4 vezes. A tomada de decisão racional foi lembrada três vezes no pós-2009 e 1 vez no pós-2016. A processual não foi lembrada no pós-2009 e 1 vez no pós-2016. Enquanto a anárquica

foi lembrada apenas uma vez no pós-2009 e nenhuma no pós-2016. O QUADRO 46 resume esses números.

Quadro 46: Citações Sobre a Tomada de Decisão.

Tomada de decisão	2009		2016	
	Citações	%	Citações	%
Racional	3	21%	1	7%
Processual	0	0%	1	7%
Política	6	43%	4	29%
Anárquica	1	7%	0	0%

Fonte: Dados da Pesquisa (2017), adaptado de Choo (2003).

Além dos percentuais apresentados, considera-se que as decisões no INEP foram políticas, após o furto da prova, de 2009, pela interpretação dos dados colhidos. “As decisões aqui no INEP são muito políticas” (E2). “A mudança do Enem em 2009 foi uma decisão política” (E13). E se a estratégia em questão for de maior impacto, de maior alcance ou de região macro, isso é reforçado. O exemplo é das estratégias emergentes no pós-2009. “A criação da UOL e a divisão dos processos não poderiam ser racionais porque não teve parte dos servidores envolvidos. Deve ter tido apoio do presidente da época, do ministro ou do secretário. Então, acredito que seja só política” (E14). “Muitas decisões são tomadas no sentido de visibilidade” (E13).

O resultado também é semelhante quando se observa o evento crítico invasão das escolas. Como exemplo, a remarcação da prova para os afetados. Houve um forte componente político seguido de um racional. “Se levar em conjunto apenas as decisões racionais teria feito uma apropriação dos postos dos locais dos estudantes. O que se fez foi uma decisão política, o Governo ali no momento enfrentava uma crise de imagem” (E5). “Foi mais política que racional. Decidiu-se no âmbito do INEP com o Ministro e o Presidente” (E1). “Eles escutaram a gente (os servidores), ouviram nossa opinião, mas quem teve a decisão foi o ministro” (E14).

Os dados são semelhantes aos encontrados por Dan e Castor (2007), em que discutiram a tomada de decisão na formação do orçamento público. Embora também fosse um ambiente que devesse privilegiar as decisões racionais, segundo os autores, havia um componente impactante de decisões políticas. Também é possível ver semelhanças com o resultado encontrado nas organizações privadas. No estudo de Oliveira Filho *et al.* (2014), em uma empresa de engenharia, os resultados indicam que as decisões são mais políticas e menos racionais, e isso, segundo os autores, indica falhas na organização do planejamento.

Embora haja entendimento que as decisões são políticas, há argumentos técnicos que subsidiam os tomadores de decisão. Isso confirma Lousada e Valentim (2011). Eles dizem que, para qualquer tipo de tomada de decisão, é necessário informações. “As decisões vieram de baixo, com enfoque muito técnico, muito racional e sempre discutido com as equipes” (E3). “A partir das informações, se planeja o próximo ano e toma-se as decisões com base nessas informações” (E10).

Há também de se ressaltar que não houve citações do modelo processual para o pós-2009, o que de certa forma é esperado, já que não havia parâmetros anteriores ao enfrentamento de eventos críticos como o furto da prova. No entanto, no pós-2016, as decisões processuais aparecem, o que confirma o amadurecimento do INEP em relação ao enfrentamento de eventos críticos complexos. “A gente já trabalha com a estratégia de ter mesmo uma reaplicação. Quando a prova é concebida, já é concebida uma segunda matriz, um segundo caderno de provas vamos dizer assim para haver uma reaplicação” (E5).

Ainda é válido destacar que nas organizações públicas, o processo de tomada de decisão não é linear, e sim, incremental (MILLER *et al.*, 2004). O que corrobora a visão de Mintzberg *et al.* (1976) que diz que a decisão é algo complexo.

### **5.2.2 A discussão sobre as estratégias**

Antes de se começar a discutir as estratégias adotadas pelo INEP para mitigar efeitos de eventos críticos no Enem, é válido fazer algumas ponderações. A primeira é quanto ao conceito norteador. Neste estudo, optou-se por classificar a estratégia de acordo com o conceito de Michel (1976, p. 225). “É a decisão sobre quais recursos devem ser adquiridos e usados para que se possam tirar proveito das oportunidades e minimizar fatores que ameaçam a consecução dos resultados desejados”.

Outra ponderação é que, no serviço público, não é novidade a adoção de estratégias para tentar mais dinamismo às entregas ao cidadão, o que para Boyne (2003) se configura como uma oportunidade. Foi o que tentou a então primeira-ministra da Inglaterra, Margareth Thatcher, ao implantar a NAP, um modelo mais preocupado com o desempenho e a eficiência e menos com os processos no final da década de 1970 (PEREIRA, 2001). Para buscar os resultados, foram adotados “elementos fundamentais”. Esses elementos “descentralização, criação de agências autônomas, controle financeiro, uso da concorrência na prestação de serviços, ênfase no desempenho e orientação a satisfação dos cidadãos” podem ser considerados estratégias (LARBI, 1999, p. 2; MICHEL, 1976). Na Reforma do Estado Brasileiro, Pereira (2001) pontua estratégias: adoção de *accountability*, racionalização de

recursos e privatização. É evidente que os resultados foram distintos em cada país, mas esses atos dos governos inglês e brasileiro se aproximam do conceito de Mintzberg *et al.* (2007), que classifica a estratégia como um dos cinco Ps (Plano, Pretexto, Padrão, Posição e Perspectiva), no caso como Plano. Essa estratégia é aquela que estabelece uma ação antes do evento de forma proposital, racional, com objetivo de chegar algum resultado. De certa forma, os casos empíricos confrontam Nutt e Backoff (1995), que diziam que a utilização de estratégia no serviço público era rara. Agora parece não ser mais, pelo menos na observação empírica, embora se necessite de mais reflexões sobre o assunto na literatura. No entanto, confirma o entendimento dos autores em relação a dificuldade de combinar desafios programáticos, alta politização no ambiente institucional e grande quantidade de regras.

Além das macropolíticas, o serviço público brasileiro possui exemplos de adoção de estratégias também em níveis estaduais e municipais. Borges *et al.* (2008, p. 95) indicam e discutem o programa Choque de Gestão, do governo de Minas Gerais, que constituiu uma série de ações integradas para garantir o desenvolvimento do Estado como o estabelecimento do “comitê de governança eletrônica; e, entre outras iniciativas, o modelo de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e de Parcerias Público-Privadas (PPP)”. Essas ações também se aproximam do conceito de Mintzberg *et al.* (2007) e Michel (1976). O caso do INEP para tentar diminuir os efeitos dos eventos críticos do Enem é apenas mais um exemplo.

Por não haver uma teoria de estratégia definida ou mesmo um modelo teórico testado empiricamente, esta pesquisa optou por classificar as estratégias em subcategorias de acordo com o padrão de cada uma fundamentadas no referencial teórico. Três grupos de estratégia *ex post* foram elencados a partir daí: emergentes, mediatas e incrementais, sempre se referindo aquelas ações que foram previamente planejadas e que utilizaram determinados recursos para alcançar algum fim (MICHEL, 1976).

As emergentes foram aquelas que ocorreram logo após o evento crítico. As mediatas se referem a aquelas que surgiram após esse momento inicial de combate aos efeitos nocivos. Elas podem ter ocorridos até anos depois do próprio momento. E as incrementais dizem respeito a aquelas que ocorreram de forma a auxiliar outras estratégias que já haviam sido colocadas em prática, como forma de potencializar os efeitos de outras já existentes.

Em relação ao ano de 2009, foram levantadas 12 tipos de estratégias: 4 emergentes, 5 mediatas e 3 incrementais. Em relação ao enfrentamento da invasão das escolas de 2016, foram identificadas 3 estratégias, 2 emergentes e 1 mediatas e nenhuma incremental. Esse tipo de categorização se aproxima de Stevens e McGowan (1983), que incluiu as estratégias em



seis fatores no estudo em municípios norte-americanos. Porém, difere de Llewellyn e Tappin (2003), que apontou as estratégias, mas não as agrupou.

Outra reflexão possível é que além de mais *stakeholders* para combater o furto da prova, há mais estratégias para este fim. Também tem que se considerar que todas essas estratégias apontadas antecedem a tomada de decisão, conforme Bazerman e Moore (2010), e contrapõe a visão de Zanella (2013), de que a tomada de decisão antecede a estratégia.

Em relação aos resultados encontrados, há outras considerações. Quanto às estratégias emergentes, no primeiro evento crítico, duas delas se destacam: a criação da Unidade de Operações Logísticas (UOL) e a divisão do processo em vários contratos. A UOL foi implantada dentro da Diretoria de Gestão e Planejamento do INEP logo após ser divulgada a notícia sobre o furto da prova de 2009. No momento posterior ao conhecimento do roubo da prova, o Ministério da Educação e o INEP reuniram um grupo de servidores que seriam responsáveis por apontar diretrizes e criar padrões para mitigar os efeitos nocivos do roubo da prova, um grupo conhecido como gabinete de crise. Até aquele momento, cada diretoria era responsável por parte da logística, dos procedimentos de segurança que lhe cabiam. Não existia um padrão, por isso “foi criado (um grupo) para mitigar esse roubo da prova de 2009” (E14). “Veio um grupo do MEC e criou uma unidade que a gente chamou de UOL, a Unidade de Operações Logísticas, para cuidar de forma emergencial daquela aplicação de 2009” (E2). Só em 2011, em um processo incremental, essa unidade ganhou formalmente o nome de Unidade de Operações Logísticas, que como escopo, era responsável por monitorar, aplicar e avaliar os exames de responsabilidade do INEP. Especialmente o Enem. “Era um grupo específico de servidores que estavam cuidando disso. Surgiu a proposta de criação da UOL em 2011. Até então toda logística era feita nas diretorias, não existia um procedimento padrão” (E13). O detalhe é que mesmo até agosto de 2017, a Unidade de Operações Logísticas ainda não era reconhecida como uma diretoria independente no organograma do INEP, embora tivesse atribuições exclusivas. Portanto, apesar desta estratégia ter sido incrementada e melhorada durante os anos, aqui será classificada como emergencial.

A segunda estratégia colocada em prática imediatamente após o furto foi o particionamento de contratações de empresas parceiras. Ela foi citada por 6 dos 14 entrevistados e se constituiu no seguinte: Até o evento crítico de 2009, “o modelo era um contrato único com uma empresa que fazia tudo. Para segunda contratação, após o vazamento que se deu em caráter emergencial, já foi arquitetado um modelo de contratação múltipla” (E5). “O roubo da prova mudou completamente a concepção. A gente saiu de uma gestão que

contratava e esperava o resultado para uma gestão acompanhando passo-a-passo o processo” (E13). “O que foi feito para mitigar foi: a gente separou tudo. A gente separou o ENEM em macroprocessos” (E14).

As duas estratégias compartilham de características em comum. Foram produzidas imediatamente após o conhecimento do furto da prova e também são lembradas pela maioria dos entrevistados. Este tipo de procedimento vai ao encontro de Miller *et al.* (2004), que explica que as estratégias ocorrem por meio de efeitos combinados de ações interligadas.

Quanto às estratégias mediatas, aquelas que não foram imediatamente produzidas com a finalidade de paralisar os efeitos negativos do evento crítico, mas ocorreram paulatinamente para tentar evitá-los, os entrevistados apontaram 5 tipos: padronização de procedimentos de utilização de recursos, reforço na fiscalização e aumento de sigilo, mapeamento e monitoramento de processos, uso de normas da ABNT e agilidade na comunicação e distribuição de provas. “Desde a identificação dos participantes na porta da sala até a devolução do material pós-aplicação. Então, tudo tem um procedimento padronizado” (E2). “Foi extremamente racional, para fortalecer essa questão do sigilo. Política no sentido de dar uma justificativa para a sociedade. Dar essa satisfação para a sociedade” (E4). “O INEP passou a ter uma visão maior da aplicação. Para propor melhorias e consolidar relatórios” (E2).

A última subcategoria foi estratégia incremental. Nela estão inseridos o monitoramento de riscos e a melhoria do organograma e a reorganização interna do INEP. “(O centro de monitoramento) foi um reflexo de melhorias constantes” (E3). “A gente pensa num organograma alternativo, tendo em conta os imprevistos” (E8). “Foi bem positivo reorganizar as coordenações” (E11).

Em relação ao segundo evento crítico, dois tipos de estratégias emergentes foram citadas pelos entrevistados nesta pesquisa. Mapeamento do evento, nova prova para os afetados e negociação para liberação das escolas. A mais citada foi a produção de uma nova prova para os afetados (64% dos respondentes). Embora já houvesse uma data com uma prova produzida para o Enem para pessoas privadas de liberdade, o Instituto teve que elaborar mais uma aplicação do Exame. A ação é considerada uma estratégia porque o INEP poderia ter, simplesmente, mantido a prova que seria aplicada nos presídios, ou mesmo poderia ter remarcado o Exame para todos e aproveitar a aplicação que já havia sido preparada inicialmente. A ideia foi fazer uma nova prova de forma a manter o restante da aplicação para todos aqueles que não fossem afetados. “A invasão das escolas fez com que tivéssemos que elaborar um terceiro caderno. Causa um grande transtorno porque ela foge do planejamento e

quando foge do planejamento, as decisões precisam ser muito rápidas” (E4). “Foi mais um fator superveniente que pode ser equiparado aí a um desate natural, porque a estratégia de aplicação já estava bem consolidada ao longo dos anos” (E5). “Nós tínhamos duas avaliações já prontas, diagramadas na gráfica, e tínhamos uma terceira prova pré-testada, com itens todos pré-testados e dentro do mapa psicométrico” (E8).

Além da definição da nova prova para afetados, também foi feito um mapeamento do evento crítico, de forma a perceber a intensidade do momento. “O corpo de servidores dialogou com as instituições de segurança pública e a instituição aplicadora para que o INEP tivesse o alcance de entender a nível Brasil o que estava acontecendo” (E1). “Imagina se o INEP não tivesse ciência do quantitativo de locais que estão sendo prejudicados pelas ocupações? Imagina se o INEP não tivesse o impacto disso em questões de quantitativo de provas?” (E3).

Quanto às estratégias mediatas, apenas adequações para nova edição foram apontadas. De certo modo, é um resultado esperado, já que como a pesquisa coletou dados em janeiro de 2017, houve pouco tempo para o INEP desenvolver estratégias para combater outros possíveis eventos críticos.

Todas as subcategorias elencadas têm em comum serem relativas à organização logística e operacional do Instituto. Também é comum a utilização de recursos humanos em praticamente todas elas, o que confirma o conceito de Michel (1976) sobre a utilização de recursos para alcançar determinado resultado estratégica.

O QUADRO 47 mostra as diferenças entre os dois momentos críticos, a quantidade de citações e a porcentagem em relação ao número de respondentes.

Quadro 47: Resumo da Citação da Tomada de Decisão.

		Emergentes	Mediatas	Incrementais	Citações	%
2009	Criação da UOL				8	57%
	Divisão do processo em vários contratos				6	43%
	Padronização de procedimentos e utilização de recursos				7	50%
	Reforço na fiscalização e aumento de sigilo				5	36%
	Mapeamento e monitoramento dos processos				5	36%
	Uso de Normas da ABNT				3	21%
	Agilidade na comunicação e na distribuição das provas				3	21%
	Monitoramento de riscos				3	21%
	Melhoria no cronograma				3	21%
	Reorganização interna do INEP				3	21%
2016	Mapeamento do evento				3	21%
	Nova prova para os afetados				9	64%
	Adequações para nova edição				3	21%

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

### 5.3 A CATEGORIZAÇÃO E A DISCUSSÃO SOBRE OS RECURSOS

Nesta etapa, há análise e categorização dos recursos que foram utilizados para produzir as estratégias do Enem após os eventos críticos. Também é feita uma discussão, com fundamento no modelo da Visão Baseada em Recursos de Barney (1991) e Barney e Hesterly (2007). Os entrevistados indicaram os recursos que foram utilizados após o evento crítico de 2009 e de 2016. É válido lembrar que, para um recurso para ser considerado estratégico, ele precisa ter pelo menos um dos quatro elementos apontados pelos autores, entre valor, raridade, imitabilidade e aproveitado pela organização (BARNEY, 1991).

#### 5.3.1 Os recursos no pós-2009

Para superar o furto da prova que ocorreu em 2009, os entrevistados apontaram insumos, que foram inseridos em quatro espécies de recursos, classificados *ex ante* e fundamentados na Visão Baseada em Recursos, de Barney e Hesterly (2007), São eles:

tecnológicos, humanos, financeiros e organizacionais. O tipo mais citado foi os recursos tecnológicos, com 11; seguido de organizacionais, com 5; humanos, com 3; e, por fim, financeiros, 3. Aqui são apresentados apenas aqueles que foram inferidos ou extraídos dos dados que possuem pelo menos um atributo de valor, raridade, difícil de imitar e aproveitado pela organização. Os demais não serão considerados para a discussão, já que para Barney (1991), os recursos que não possuem pelo menos um dos atributos da VBR são considerados irrelevantes. Opinião que é compartilhada por Bento e Montenegro (2015).

Entre os tecnológicos, se destaca é o Banco Nacional de Itens (BNI). É um espaço construído objetivando para proteger o hardware que guarda todas as questões dos exames sob responsabilidade do INEP. “(O evento crítico) trouxe de positivo uma maior proteção interna, um maior sigilo e uma proteção interna a prova. Foi aí que surgiu a ideia do BNI, o Banco Nacional de Itens” (E4). O BNI atua como um cofre de informações e é combinado com o Ambiente Físico Integrado Seguro (AFIS), que é outro espaço onde há a elaboração e revisão de itens e provas, entre elas o Enem. Para alguns entrevistados, BNI e o AFIS são sinônimos. “É uma maneira segura de editar itens, de trocar informações entre elaboradores e revisores. As informações precisam estar disponíveis. Em um momento de crise, ficam muito bem guardadas lá, criptografadas. Funciona muito bem, é valiosíssimo” (E8). Para a classificação da VBR, infere-se que é um recurso que tem o atributo valor, pois ele possibilita neutralizar ameaças, no caso, vazamento de questões da prova (BARNEY, 1991). Pode se considerar que também é um recurso raro, já que nem todas as organizações públicas possuem recurso semelhante. O BNI/AFIS também é difícil de imitar. Como propõe Barney (1991) e Bento e Montenegro (2015), não pela possibilidade de outra organização adquirir as tecnologias, já que bastariam recursos financeiros. O atributo é considerado pela junção da gestão dos colaboradores que atuam em conjunto com as capacidades técnicas do local, impedindo de haver uma imitação do ambiente, o que torna complexo. O BNI/AFIS também é aproveitado pelo INEP, já que ali é feita as revisões e até a produção de questões para provas do INEP.

Outro insumo que pode ser classificado como recurso, nos moldes de Barney (1991), é o programa SIMEC. Ele é uma espécie de ferramenta de mapeamento de processos, criada para dar celeridade aos processos do Enem, justamente após o evento crítico de 2009. “(Com o SIMEC) a gente consegue acompanhar cada passo da operação e saber como que está” (E2). “Todos os processos estavam mapeados e esse sistema dava esses alertas para a gente” (E14). Portanto, pelos dados extraídos, infere-se que é um recurso, pois possui valor, pois consegue ampliar potencialidades. Ele também é possível inferir que ele é raro, pois não há um grande número de organizações que o explora. É também difícil de imitar, já que não diz respeito a

apenas a ferramenta técnica em si, mas como ela é explorada pelos servidores do INEP. No caso, há junção e complexidade para usá-lo. É também usado pela organização, portanto, configura-se como mais um recurso estratégico, capaz de gerar vantagem competitiva sustentável.

Há ainda outro *software* que auxiliou nas ações para evitar eventos críticos após 2009. É o Risk Manager, que objetivava eliminar os pontos de risco do exame. “O Risk Manager auxiliou nesse processo” (E10). Infere-se que ele também tem o atributo valor, pois mitiga ameaças, conforme os dados levantados. É raro, já que são limitadas as organizações que os usam. É difícil de imitar, pela mesma explicação dos dois anteriores, já que a complexidade se dá não pela solução tecnológica em si, mas sim pela junção com o corpo técnico de servidores. E por fim, também é aproveitado pela organização, como pode se verificar pelos dados.

A chapa de impressão gráfica invisível possui valor, pois ajuda a evitar que haja vazamentos de itens, como foi no furto da prova de 2009. “Quem vai manusear a chapa da prova não consegue mais ler. Ela só se torna visível na própria máquina” (E7). Ela não é rara, pois não é possível inferir se esta solução não é utilizada para outros trabalhos na gráfica.

Os insumos tecnológicos vídeo-aula, materiais administrativos, plataforma Moodle Customizada, aplicativo para aplicador de local, apresentações em Power Point, detectores de metais e câmaras de monitoramento não possuem atributos, portanto, não geram vantagem competitiva. São irrelevantes (BARNEY, 1991; BENTO; MONTENEGRO, 2015).

Quanto aos insumos humanos citados, o único que possui atributo, segundo a VBR, é o Comitê de Gestão de Dados. Este é um grupo formado por representantes do INEP, das empresas contratadas e conveniadas para programar o fluxo de informações no Enem. “É o comitê gestor de tecnologia da informação para alinhar como é que vai ser o fluxo de dados que vai correr nesse processo” (E5). Portanto, infere-se que ele tem valor para a organização, já que potencializa oportunidades. Não é possível atribuir raridade, já que há diversas organizações com recursos semelhantes. Os cursos para aplicadores, ouvidoria e concurso público não possuem atributos, portanto, são irrelevantes, nos moldes de Barney (1991).

Em relação aos recursos financeiros, destacou-se a gratificação para servidores participarem da UOL. Ocorre que para organizar a unidade, a Alta Gestão após o evento crítico incentivou os servidores com maiores valores para irem para lá.

“Pegaram os DAS de todas as diretorias, um pouquinho de cada um para construir a UOL, e aí convidaram também os servidores portadores daqueles DAS. A maioria foi seguindo o DAS deles e, pela expertise do que eles já sabiam pela aplicação de exames. Então, foi esse recrutamento meio forçado” (E14).

Pelo fato de servidores terem aceitado esse tipo de gratificação para comporem a nova unidade, infere-se que este recurso possui o atributo valor, pois potencializou a participação de servidores e com isso a força de trabalho. Porém, não pode se verificar raridade, pois toda a Administração Pública Federal no Brasil tem acesso a esta gratificação. O aumento de custo e pagamento de diárias não possuem atributos e também são irrelevantes (BARNEY, 1991).

Quanto aos recursos organizacionais levantados nas entrevistas, o Centro de Monitoramento nas Capitais é estratégico. Tem valor por acelerar as informações e potencializar capacidades. Raridade por não ser todos os órgãos públicos que possuem o acesso a este tipo de recurso. “Os centros integrados de comando e controle que envolve Ministério da Justiça, CENASP foram os locais utilizados para a Copa do Mundo” (E9). “A informação chega quase que de imediato para esse centro que está na capital, para que seja de uma forma bastante rápida” (E3). Também são difíceis de imitar, pois não são todos os entes governamentais que possuem recursos financeiros e humanos para desenvolver um recurso semelhante. É aproveitado pelo INEP, pois, no Enem, há o aproveitamento deste espaço para monitoramento e acompanhamento das provas.

Os protocolos de segurança na produção da prova possuem o atributo valor, pois reduzem a possibilidade de ameaças. São elementos adicionados as provas para conferência e agilidade na resposta de possíveis fraudes. “Há elementos de segurança na prova, que a gente compara para ver se é daquele ano ou se é alguma prova anterior” (E12). “Os protocolos nos dão, principalmente na área pedagógica, muito mais tranquilidade” (E8). Também são raros, pois, só o INEP os utiliza. São difíceis de imitar, pois a união dos servidores com as possibilidades técnicas os tornam complexos. E são aproveitados pela organização, já que são utilizados pelo INEP (BARNEY, 1991; BARNEY; HESTERLEY, 2007) A informação ágil, reuniões fora de expediente e comissão de contingência não possuem atributos. Diante desta categorização, um resumo pode ser observado no QUADRO 48.

Quadro 48: Categorização dos Recursos Pós-2009.

Nº	Identificação	Tipo	Atributos presentes	Implicações competitivas
1	<b>BNI/AFIS</b>	<b>Tecnológico</b>	<b>V/R/I/O</b>	<b>Vantagem competitiva sustentável</b>
2	<b>SIMEC</b>	<b>Tecnológico</b>	<b>V/R/I/O</b>	<b>Vantagem competitiva sustentável</b>
3	<b>Risk Manager</b>	<b>Tecnológico</b>	<b>V/R/I/O</b>	<b>Vantagem competitiva sustentável</b>
4	Vídeo-aula	Tecnológico	Não possui	Desvantagem competitiva (fraqueza)
5	Materiais administrativos	Tecnológico	Não possui	Desvantagem competitiva (fraqueza)
6	Plataforma Moodle	Tecnológico	Não possui	Desvantagem competitiva (fraqueza)
7	Aplicativo	Tecnológico	Não possui	Desvantagem competitiva (fraqueza)
8	Power Point	Tecnológico	Não possui	Desvantagem competitiva (fraqueza)
9	Detectores de metais	Tecnológico	Não possui	Desvantagem competitiva (fraqueza)
10	<b>Chapa gráfica invisível</b>	<b>Tecnológico</b>	<b>Valor</b>	<b>Paridade competitiva (força)</b>
11	Câmeras de monitoramento	Tecnológico	Não possui	Desvantagem competitiva (fraqueza)
12	<b>Comitê Gestão de Dados</b>	<b>Humanos</b>	<b>Valor</b>	<b>Paridade competitiva (força)</b>
13	Ouvidoria	Humanos	Não possui	Desvantagem competitiva (fraqueza)
14	Concurso público	Humanos	Não possui	Desvantagem competitiva (fraqueza)
15	Curso para aplicadores	Humanos	Não possui	Desvantagem competitiva (fraqueza)
16	<b>Gratificação DAS</b>	<b>Financeiros</b>	<b>Valor</b>	<b>Paridade competitiva (força)</b>
17	Aumento de custo	Financeiros	Não possui	Desvantagem competitiva (fraqueza)
18	Pagamento de diárias	Financeiros	Não possui	Desvantagem competitiva (fraqueza)
19	<b>Centro de monitoramento nas capitais</b>	<b>Organizacionais</b>	<b>V/R/I/O</b>	<b>Vantagem competitiva sustentável</b>
20	<b>Protocolos de segurança</b>	<b>Organizacionais</b>	<b>V/R/I/O</b>	<b>Vantagem competitiva sustentável</b>
21	Informação ágil	Organizacionais	Não possui	Desvantagem competitiva (fraqueza)
22	Reuniões fora do expediente	Organizacionais	Não possui	Desvantagem competitiva (fraqueza)
23	Comissões de contingência	Organizacionais	Não possui	Desvantagem competitiva (fraqueza)

Fonte: Adaptado pelo Autor a partir de Barney e Hesterly (2017, p. 70).



### 5.3.2 Os recursos no pós-2016

Assim como no evento crítico de 2009, para mitigar os efeitos da invasão das escolas de 2016, os tomadores de decisão do Enem também utilizaram recursos para produzir as estratégias. A espécie que mais foi citada foi de recursos tecnológicos, com 4, seguido de organizacionais e humanos, com 2, humanos, e, por fim, financeiros, 4. Também são mostrados apenas aqueles que é inferido ou extraído dos dados que são recursos relevantes e, portanto, possuem pelo menos um atributo de valor, raridade, imitabilidade e aproveitado pela organização.

Foi possível inferir que quatro insumos apontados foram considerados para a discussão. O *Call Center* e também o grupo de mensagens eletrônicas entre os aplicadores. O *Call Center* foi um centro de atendimento ao participante que auxiliava os tomadores de decisão sobre o acompanhamento da invasão das escolas, portanto, tem valor, pois consegue melhorar as capacidades internas do INEP, embora não seja raro, pois é utilizado por outras organizações diversas (BARNEY, 1991). “O 0800 é um termômetro se essa estratégia para os estudantes foi assertiva com a quantidade de ligações que a gente recebe” (E2). Também é possível se inferir valor de grupos de mensagem eletrônica, pois a comunicação rápida ajuda a evitar efeitos nocivos, embora não tenha também não seja raro, pela VBR. “Essa coisa de formar grupo no Whatsapp, trocar informação rápida. Então, a tecnologia é muito importante” (E2).

Quanto aos recursos humanos, a capacitação possui elementos da VBR. Há valor, pois os colaboradores ampliam oportunidades do Enem. Também são raros, pois a capacitação específica é utilizada por um número pequeno de organizações. No entanto, não é difícil de imitar, já que produzir capacitações pode ser feita por outras organizações semelhantes. “O coração da aplicação do Enem para mim são as pessoas. São os colaboradores, é a capacitação. (É preciso) ensinar com qualidade, para que essa pessoa possa atuar conforme o estabelecido” (E1).

O último é o uso da inteligência, pois ele ajuda a evitar eventos nocivos, portanto tem valor. “No mapeamento, foi mais recurso tecnológico. Foi utilizada a inteligência dos órgãos de segurança pública, da Polícia Federal”. No entanto, a PF utiliza este expediente em todas as investigações, o que impossibilita desse recurso ser raro. O resumo da categorização dos recursos pode ser visto no QUADRO 49.

Quadro 49: Categorização dos Recursos Pós-2016.

Nº	Identificação	Tipo	Atributos presentes	Implicações competitivas
1	<i>Call Center</i>	<b>Tecnológico</b>	<b>Valor</b>	<b>Paridade competitiva (força)</b>
2	<b>Grupos de mensagem eletrônica</b>	<b>Tecnológico</b>	<b>Valor</b>	<b>Paridade competitiva (força)</b>
3	Mensagem eletrônica aos alunos	Tecnológico	Não possui	Desvantagem competitiva (fraqueza)
4	Material administrativo	Tecnológico	Não possui	Desvantagem competitiva (fraqueza)
5	<b>Capacitação de aplicadores de local</b>	<b>Humanos</b>	<b>Valor/ Raridade</b>	<b>Vantagem comp. temp. (força e comp. distintas)</b>
6	Equipe de segurança extra	Humanos	Não possui	Desvantagem competitiva (fraqueza)
7	Gratificação financeira	Financeiros	Não possui	Desvantagem competitiva (fraqueza)
8	<b>Inteligência</b>	<b>Organizacionais</b>	<b>Valor</b>	<b>Paridade competitiva (força)</b>
9	Itens de contingência	Organizacionais	Não possui	Desvantagem competitiva (fraqueza)

Fonte: Adaptado pelo Autor a partir de Barney e Hesterly (2017, p. 70).

### 5.3.3 A discussão sobre os recursos

Segundo Wernerfelt (1984, p.172), recurso “é qualquer coisa que possa ser imaginado como uma força ou fraqueza de uma determinada organização”. Para Bryson, Ackermann e Eden (2007), são meios que a organização possui para atingir seus objetivos. Morgan (2006, p. 77) diz que os recursos são “em geral escassos”. Barney (1991) sugere que para um recurso produzir uma vantagem competitiva sustentável, é necessário possuir os quatro atributos entre valor, raridade, imitabilidade e sem substitutos estratégicos equivalentes, o que o transforma em estratégico. Se o recurso produzir melhoria na eficiência e na eficácia da organização, e tiver pelo menos um desses atributos, ele se torna relevante. Caso contrário, eles são considerados irrelevantes. Esta opinião compartilhada por Bento e Montenegro (2015). Popa *et al.* (2011) esclarece que a vantagem competitiva sustentável no setor público se refere à produção de valor ao cidadão e ao atendimento às necessidades dos *stakeholders* ao longo do tempo.

Nesta pesquisa, o principal resultado do ponto de vista dos recursos é que apenas no primeiro evento crítico havia recursos estratégicos. Foram cinco no total. Além deles, outros três no pós-2009 e quatro no pós-2016 possuíam pelo menos um atributo da VBR, o que indica que eles são relevantes (BARNEY, 1991; BENTO; MONTENEGRO, 2015). Existir recursos estratégicos coaduna com estudos de Pavão *et al.* (2011), embora neste último trabalho, tenha sido feito por comparações com duas organizações privadas. Lá foram

levantados cinco recursos estratégicos. No entanto, o método de coleta de dados foi diferente do realizado nesta pesquisa. Naquele estudo foi utilizado questionários e aqui foi realizada entrevistas semiestruturadas.

Quanto aos recursos estratégicos, BNI/AFIS, SIMEC, *Risk Manager* e Centro de monitoramento nas capitais, todos são soluções ligadas a tecnologia da informação e implementados por servidores e colaboradores terceirizados do INEP, ou seja, são tangíveis. Burlamaqui e Proença (2003, p. 88) os definem como “propriedades, instalações, estoques de matérias-primas”. Já os Protocolos de Segurança são intangíveis e são os únicos estratégicos com esta propriedade nesta pesquisa. Os recursos intangíveis são aqueles que estão intrinsecamente ligadas ao objetivo da organização, como a “cultura ou mesmo o conhecimento tecnológico” (BURLAMAQUI; PROENÇA, 2003, p. 88). De acordo com Barney e Hesterly (2007, p. 58), os recursos tangíveis e intangíveis são capazes de “criar e implementar estratégias”. Isso pode ser confirmado, já que todos eles estão ligados ao aumento da segurança e do sigilo da prova e melhoria nos processos, estratégias que foram indicadas pelos entrevistados (JOHNSON; SCHOLE; WHITTINGTON, 2011). Também é possível observar que eles possuem vantagem competitiva sustentável, pois cria valor e segurança ao Exame ao longo do tempo, o que vai ao encontro de Popa *et al.* (2011). Só como exemplo, o BNI/AFIS existe desde 2009 e foi mantido e melhorado ao longo dos anos.

É possível observar também que a capacitação de aplicadores do local apresenta valor e raridade, e, portanto, possui vantagem competitiva temporária. Pode-se inferir, que com mais investimentos pelo INEP, esse tipo de recurso pode se tornar sustentável. No entanto, se for deixado de lado, pode voltar até a ser uma fraqueza, deixando de ser relevante.

Outro resultado observado neste estudo foi que os recursos relevantes estão ligados a alguma estratégia (JOHNSON; SCHOLE; WHITTINGTON, 2011). Por exemplo, o uso do recurso financeiro gratificação de DAS possibilitou a formação da estratégia “Criação da UOL”. Ou mesmo o Banco Nacional de Itens deu condições para aumentar do sigilo da prova. O que corrobora Pee e Kankanhalli (2016), que acreditam que os recursos e capacidades internas podem atuar diretamente na eficácia de organizações públicas.

Pela VBR, uma vantagem competitiva sustentável necessita implementar diferentes estratégias, tomando decisões que utilizem os recursos e competências disponíveis, e, assim, atender as necessidades dos *stakeholders* (VALLANDRO; TREZ, 2013). No entanto, é preciso observar no setor público a vantagem competitiva sustentável é aquela que propicia melhor eficiência nos resultados entregues à sociedade (KANUNGO; JAIN, 2011).

## 6 CONCLUSÃO, LIMITES E RECOMENDAÇÕES

A última parte desta dissertação está dividida em quatro sessões. A primeira se refere à conclusão do trabalho, com as impressões e as percepções que os dados levantados mostraram. A segunda sessão diz respeito a uma proposta com indicações de melhorias apontadas pelos entrevistados para mitigar novos efeitos nocivos em caso de novos eventos críticos e ao mesmo tempo melhorar o Enem. A terceira etapa revela os limites da pesquisa. E, por fim, a última etapa diz respeito a recomendações de trabalhos futuros.

### 6.1 CONCLUSÃO

O objetivo geral deste trabalho foi determinar as características dos *stakeholders*, das estratégias e dos recursos utilizados pelo INEP pós-evento crítico no Enem. O caso estudado foi de dois eventos críticos ocorridos no âmbito do Exame Nacional do Ensino Médio. São eles: o furto da prova de 2009 e a invasão das escolas de 2016. O objetivo geral foi dividido em três específicos, complementares entre si, e que conjuntamente, alcançaram o objetivo geral desta dissertação.

Após a Introdução, que resume o escopo do trabalho, foi realizado um levantamento teórico para embasar toda a dissertação, o Referencial Teórico. Assim, buscou-se ressaltar cada um dos três construtos separadamente, mostrar como eles são discutidos na literatura e, em um segundo momento, mostrar quais possíveis relações pode-se inferir entre os *stakeholders*, as estratégias e os recursos com o caso estudado. Em seguida foi produzido o Método, a Apresentação dos Resultados, a Análise e Discussão, e, por fim, esta Conclusão.

Entre os principais achados desta pesquisa, há a determinação das características dos *stakeholders*, das estratégias e dos recursos. Quanto às características das partes interessadas, a primeira conclusão é que elas estão envolvidas em eventos críticos e na produção de estratégias e que estas estão relacionadas a algum recurso. No total, foram encontrados sete grupos no pós-2009 e três no pós-2016. Estas partes interessadas se utilizam de recursos e influenciam os tomadores de decisão. Outro achado é que os *stakeholders* dispostos a ajudar e dispostos a apoiar permanecem na mesma posição. Estão inalterados também os dispostos a atrapalhar, o que sugere que essas posições são fixas. No entanto, conclui-se que aqueles classificados como ambíguos ou adormecidos, podem alterar a postura e a intenção de estratégia, dependendo do evento crítico ou do tipo de decisão a ser tomada pelo gestor.

Outro resultado relevante é que não há *stakeholders* definitivos, conforme modelo Salience. Pelo menos no que se refere à superação de eventos críticos. Isso pode indicar que os tomadores de decisão tiveram pressão relativizada para agir ou para adotar estratégias. No

entanto, o estudo mostrou que há grupos envolvidos que podem assumir esse posto de definitivos, a depender de sua capacidade de aumento de influência do tomador de decisão. Em especial, o grupo de Operadores Permanentes, ou os servidores efetivos, que ganharam o atributo poder de um evento crítico para outro. Nota-se também uma redução de importância com os Apoiadores Contratados, no caso, as empresas. Elas perderam o atributo poder, na contramão dos servidores. Esse resultado pode indicar maior maturidade na produção do Exame. Outra informação importante é que os tomadores de decisão são formados por um grupo colegiado, não uma única pessoa, o que pode ajudar a promover decisões mais pertinentes ou próximas das decisões racionais, diminuindo, com o tempo, a intervenção política. Cabe ressaltar que o grupo foi reduzido no número de atores de um evento para outro. Ainda conclui-se também que é necessário que o corpo técnico do Instituto possua maior representatividade e seja mais ouvido neste colegiado.

Em relação aos principais características das estratégias, no primeiro evento crítico, houve mais ações programadas do que no segundo. Isso pode ser explicado por causa da maior complexidade do furto da prova em relação à invasão das escolas. Também houve estratégias classificadas como emergentes, mediatas e incrementais. Ao passo, que no segundo evento, não houve decisões incrementais. Isso pode ser explicado por causa do espaço temporal para que fossem planejadas e implementadas estratégias as que já haviam sido colocadas em ação. Houve mais tempo para se produzir e aplicar estratégias em relação ao primeiro evento crítico do que ao segundo. Outro achado é que as estratégias podem ser divididas em outros dois grandes grupos: de melhoria de processos e, do outro lado, tentativa de melhoria de segurança da informação. Do ponto de vista pedagógico, os resultados sugerem que não houve mudanças substanciais que ajudassem a reduzir ou evitar eventos críticos. Ainda em relação às estratégias, há de se notar uma grande presença de decisões políticas. Conclui-se que esta é uma das necessidades de melhoria do INEP. Se pautar em decisões racionais poderia mitigar efeitos negativos de eventos críticos e também evitá-los.

Em comparação aos dois eventos críticos, pôde-se observar que no momento do furto da prova não havia uma estrutura organizada, com melhor distribuição de recursos no INEP. As estratégias focaram mais em tentar estancar os efeitos nocivos imediatos e mediatos. Elas foram produzidas pautadas, em sua maioria, por decisões políticas. Na invasão das escolas, há ainda o componente político presente, mas, ao que parece, em menor intensidade.

Outro achado importante foi quanto aos recursos estratégicos encontrados no furto da prova. Foram cinco no total, sendo quatro tangíveis e um intangível. Havia também outros recursos relevantes neste mesmo episódio e também na invasão das escolas. Isso reforça que a

manutenção e o crescimento da confiança pela sociedade no Enem passam também por estes insumos que trazem uma vantagem competitiva sustentável, que, no caso do serviço público, é a criação de valor ou de confiança na prova. Um dos indicadores que podem ser observados para comprovar esse aumento de valor é que de 2009 para 2016 houve aumento crescente no número de inscritos e de instituições participantes. No entanto, percebe-se que os tomadores de decisão precisam investir continuamente nestes recursos estratégicos para manter e melhorar as entregas para a sociedade.

Nota-se que há na própria organização do Enem a expectativa de que algo extraordinário ocorra em todas as aplicações. Porém, um processo mais sólido, com menos vieses, poderia garantir menos impacto ao INEP durante o surgimento de um evento crítico.

Ademais, foi possível conhecer as características dos construtos *stakeholders*, estratégias e recursos dentro de uma organização pública brasileira, vinculada a área de educação, após um evento crítico. Assim, conclui-se que a pesquisa atendeu os objetivos gerais e específicos propostos. A seguir, são apresentadas propostas de melhoria para mitigar efeitos de possíveis novos eventos críticos, as limitações e recomendações para trabalhos futuros.

## 6.2 PROPOSTAS DE MELHORIA PARA MITIGAR EVENTOS CRÍTICOS EM RELAÇÃO AO ENEM

As propostas aqui relacionadas foram extraídas do conteúdo das entrevistas produzidas para atendimento do escopo desta pesquisa. Apenas um entrevistado não sugeriu possibilidade de mudança para mitigar efeitos nocivos ou mesmo contribuir para fortalecimento do Exame. São apresentadas vinte sugestões aos tomadores de decisão. As cinco primeiras, de “a” a “e”, são referentes ao Exame como um todo. As outras quinze, de “f” a “t”, são indicações de ações para mitigar efeitos de possíveis novos eventos críticos. As últimas três são sugestões, “r”, “s” e “t”, são do autor da pesquisa, enquanto as restantes são dos entrevistados:

- a) Aperfeiçoar a matriz do Exame com habilidades e competências atualizadas. Há conteúdos que são exigidos aos participantes, mas que não estão conexos com avanços tecnológicos;
- b) Integrar a nota do Exame e o desempenho do aluno na educação básica, fazendo uma média entre elas. A prova testa o conhecimento obtido em 12 anos de estudo em dois dias, o que é pouco;
- c) Reduzir o número de itens de cada aplicação, objetivando ampliar a qualidade dos itens escolhidos;

- d) Ampliar o número de grupos de estudo em relação ao desenvolvimento pedagógico do Enem;
- e) Transformar as Unidades de Operações Logísticas em uma diretoria formal. A atual DGP possui seis coordenações vinculadas, o que dificulta e fragmenta a atenção da Direção;

As outras sugestões a seguir se referem a melhorias que poderiam ser implementadas para diminuir efeitos de possíveis novos eventos críticos:

- f) Ampliar a informatização do Exame e estruturá-lo para aplicação online, agilizando o processo e reduzindo os custos, observando sempre as disponibilidades financeiras e os riscos inerentes;
- g) Aperfeiçoar o protocolo de segurança no Banco Nacional de Itens e, principalmente, o Ambiente Físico Integrado Seguro;
- h) Ampliar o rigor nos critérios de inscrição, com objetivo de diminuir a quantidade de inscritos, definindo melhor o escopo dos objetivos da prova;
- i) Produzir mais de uma edição do Enem por ano. Isso poderia reduzir a quantidade de cidades que receberiam as provas e também dividiria os candidatos durante todo ano. Isso poderia aumentar a atenção do INEP, reduzindo a exposição a novos eventos críticos;
- j) Contratar um ator diferente para produção do material administrativo, para diminuir a necessidade de sigilo e proteção, deixando outros atores lidarem com as informações que precisam ser seguras. Esta mudança poderia trazer até diminuição de custos de produção do Exame;
- k) Respeitar o cronograma do processo. Há mudanças no decorrer da produção do Exame que impactam na equipe e geram estresse. Isso seria um fator que poderia mitigar riscos;
- l) Reforçar a capacitação dos colaboradores que atuam diretamente no Exame. Embora haja cursos e meios de capacitá-los, isso pode ser aprimorado;
- m) Melhorar os locais de prova. Embora o INEP não tenha gerência para atuar neste escopo, poderia fazer gestões junto ao Ministério da Educação para escolher melhor os locais onde são aplicadas as provas;
- n) Criar uma equipe em cada área que fique responsável apenas para atender o Enem especificamente. Assim, o processo seria melhor monitorado e organizado. Uma sugestão seria montar na área de Tecnologia de Informação, na Procuradoria Jurídica e em cada diretoria do Instituto uma equipe específica para isso;

- o) Aplicar outros Exames no primeiro semestre. Há uma concentração de provas no segundo semestre sob responsabilidade do INEP;
- p) Incrementar o quantitativo dos recursos humanos do INEP por meio de concurso público. Há falta de servidores públicos federais efetivos que trabalham diretamente no processo;
- q) Diminuir a interferência política no processo. Há momentos em que aspectos políticos alteram uma opção técnica, que é mais segura e mais barata;

Além dessas sugestões indicadas pelos respondentes, há também as seguintes sugestões produzidas pelo autor desta pesquisa:

- r) Incrementar o sigilo e adotar procedimentos de segurança de informação mais rígidos também nas universidades onde são produzidos itens ou questões. Atualmente, o nível de segurança encontrado no BNI/AFIS não é o mesmo encontrado em outras localidades;
- s) Produzir, anualmente, consultas populares por meio do site do INEP, com vistas a avaliar a percepção do usuário sobre o Exame;
- t) Utilizar mais os equipamentos tecnológicos que o INEP possui para promover capacitações remotamente. Atualmente, a maior parte das capacitações é feita presencialmente, com deslocamento de servidores;

### 6.3 LIMITES DA PESQUISA

A pesquisa teve limites a serem considerados e que são listados a seguir:

- a) Foram extraídos dados por meio de entrevistas e um grupo focal de atores internos do INEP, responsáveis por execução de tarefas e não tomada de decisão. Embora existam outras partes interessadas, como destacado pela pesquisa, não houve possibilidade de extrair os dados destas outras partes interessadas devido o escasso tempo necessário para tratar com outros atores, o que impede a inclusão deste tipo de fonte;
- b) Não houve utilização de recursos tecnológicos, como laboratórios, ou financiamento externo para este levantamento;
- c) Há rotatividade e ausências entre os próprios servidores, como licenças maternidade, férias, bem como mudanças nas diretorias ou coordenações. Por isso, nem todos os atores previamente selecionados foram entrevistados.
- d) Houve servidores que foram sorteados, mas não quiseram conceder entrevistas. Isso pode ter levado a alguma perda de informação;



- e) Os modelos de identificação dos *stakeholders* apresentam limitações de intensidade, como já discutido na pesquisa;
- f) A pesquisa foi realizada apenas no âmbito do Enem e assim tem um escopo limitado, do ponto de vista das conclusões;
- g) Não é medida a eficiência, a eficácia ou mesmo a efetividade das estratégias;
- h) Não foi possível inferir se a presença de recursos estratégicos em eventos críticos é condição necessária para superá-lo;

#### 6.4 RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Depois de analisar e discutir as características dos *stakeholders*, das estratégias e dos recursos, a pesquisa sugere que se estudem possíveis relacionamentos entre os construtos, com intuito de indicar direção, intensidade e sentido. A sugestão é que a nova pesquisa seja quantitativa. Outras recomendações para trabalhos futuros são:

- a) Entrevistar, como fonte primária, *stakeholders* externos, tais como: Usuários do Exame e a Alta Gestão do INEP e do Ministério da Educação. Também utilizar análise documental para discutir o tema;
- b) Pesquisar comparativamente sobre os recursos, estratégias e *stakeholders* envolvidos em eventos críticos do próprio Enem e de outros Exames no Brasil e também no mundo. Assim, pesquisas futuras podem testar e comparar os dados desta dissertação com outros estudos de caso de outros tipos de organização em outras regiões;
- c) Utilizar conceitos de governança e redes para relacionar com o tema proposto neste trabalho. Também utilizar a Teoria de Custos de Transação com objetivo de verificar os *trade-offs* das decisões promovidas por tomadores de decisão e de partes interessadas;
- d) Produzir um levantamento bibliométrico sobre utilização dos modelos de Savage *et al.* (1991) e Mitchell *et al.* (1997) em estudos sobre o serviço público, de 1997 até 2017. Esta data se justifica, pois, após ela, os modelos de identificação e classificação de *stakeholders* usados nesta pesquisa já haviam sido publicados. Com isso, poderia ser observado como os modelos de análise de *stakeholders* foram inseridos na Academia;
- e) Medir a eficiência, a eficácia e a efetividade das estratégias levantadas, quantitativamente;

- f) Estabelecer e medir a relação entre os construtos *stakeholders*, estratégias e recursos;
- g) Relacionar os recursos que forem pesquisados em eventos críticos para descobrir se a relação entre eles traz vantagem competitiva sustentável para o INEP em eventos críticos;

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDER, C. S.; MIESING, P.; PARSONS, A. L. **How important are stakeholder relationships?** New York: Anais eletrônicos, 2005. Disponível em: <<http://www.albany.edu/pm157/research/stakeholder.pdf>>. Acesso em: 11 de setembro de 2016.
- ANDRADE, J. A. Formação estratégica: as políticas públicas a partir das práticas. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 10, n. 1, p. 47, 2011.
- ARMSTRONG, C. E.; SHIMIZU, K. A review of approaches to empirical research on the resource-based view of the firm. **Journal of Management**, v. 33, n. 6, p. 959-986, 2007.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70 LDA, 2011.
- BARNEY, J. B. Firm resource and sustained competitive advantage. **Journal of Management**, v. 17, n. 1, p. 99-120, 1991.
- BARNEY, J. B. Is the resource-based “view” a useful perspective for strategic management research? Yes. **Academy of Management Review**, v. 26, n. 1, p. 41-56, 2001.
- BARNEY, J. B.; HESTERLY, W. S. **Administração Estratégica e Vantagem Competitiva: conceito e casos**. Pearsons, 2007.
- BARROS, A. S. X. Vestibular e Enem: um debate contemporâneo. **Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 22, n. 85, p. 1057-1090, 2014.
- BAZERMAN, M. H.; D. MOORE. **Processo Decisório**. 7 ed., Rio de Janeiro: Campus, 2010.
- BENTO, C. S.; MONTENEGRO, L. M. Estratégia como prática e vbr: uma articulação teórica. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 9, n. 1, p. 159, 2015.
- BETHLEM, A. S. Modelos de processos decisório. **Revista de Administração**, v. 22, n. 3, p. 27-39, 1987.
- BIN, D.; CASTOR, B. V. J. Racionalidade e política no processo decisório: estudo sobre orçamento em uma organização estatal. **Revista Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 11, n. 3, p. 35-56, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-65552007000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552007000300003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 29 de agosto de 2017.

BIRCHAL, F. F. S.; ZAMBALDE, A. L.; BERMEJO, H. S. Planejamento estratégico situacional aplicado à segurança pública em Lavras/MG. **Revista de Administração Pública**, 2011.

BOAVENTURA, J. M. G.; CARDOSO, F. R.; SILVA, E. S.; SILVA, R. S. Teoria dos Stakeholders e Teoria da Firma: um estudo sobre a hierarquização das funções-objetivo em empresas brasileiras. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 11, n. 32, p. 289-307, 2009.

BORGES, A. F.; FREITAS JUNIOR, D. B. de; OLIVEIRA, E. R. de. Estratégia e administração pública: o caso do programa "choque de gestão" do Governo do Estado de Minas Gerais. **Revista Pretexto**, v. 9, n. 3, 2008.

BOSTON, J; PALLOT, J.; Linking strategy and performance: Developments in the New Zealand public sector. **Journal of Policy Analysis and Management**, p. 382-404, 1997.

BOYNE, G. A.; WALKER, R. M. Strategy content and public service organizations. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 14, n. 2, p. 231-252, 2004.

BOYNE, G. A. What is public service improvement? **Public Administration**, v. 81, p. 211–227, 2003.

BRACKER, J. The historical development of the strategic management concept. **The Academy of Management Review**, v. 5, n. 2, p. 219-224, 1980.

BRASIL. **Constituição (1998)**. Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 25 de abril de 2016.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 8**. Dispõe sobre o processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies referente ao segundo semestre de 2015 e dá outras providências. Brasília. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=17718-port-norm-8-fies-3julho&category\\_slug=julho-2015-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17718-port-norm-8-fies-3julho&category_slug=julho-2015-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 22 de fevereiro de 2017.

BROWN, T. L. The evolution of public sector strategy. **Public Administration Review**, v. 70, p. s212-s214, 2010.

BROSE, M. E. Inovação na gestão pública subnacional: reflexões sobre a estratégia de desenvolvimento do Acre. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 2, p. 277-294, 2014.

BRYSON, J. M.; ACKERMANN, F.; EDEN, C. Putting the resource-based view of strategy and distinctive competencies to work in public organizations. **Public Administration Review**, v. 67, n. 4, p. 702-717, 2007.

BURLAMAQUI, L.; PROENÇA, A. Inovação, recursos e comprometimento: em direção a uma teoria estratégica da firma. **Revista Brasileira de Inovação**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 79-110, 2003.

CAPELLA, A. C. N. **Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças**. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 14, p. 486-505, 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512016000700486&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512016000700486&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 28 de dezembro de 2016.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 449-474, 2015.

CARVALHO, D. M.; PRÉVOT, F.; MACHADO, J. A. D. O uso da teoria da visão baseada em recursos em propriedades rurais: uma revisão sistemática da literatura. **Revista de Administração**, v. 49, n. 3, p. 506-518, 2014.

CHAKHAR, S.; SAAD, I. Incorporating stakeholders' knowledge in group decision-making. **Journal of Decision Systems**, v. 23, n. 1, p. 113-126, 2014.

CHOO, C. W. **A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões**. São Paulo: SENAC, 2003. 425p.

COSTA, B. K; VIEIRA, S. F. A; BOAVENTURA, J. M. G; AÑEZ, M. E. M. A influência dos *stakeholders* na estratégia de órgãos públicos: O caso da Diretoria de Turismo de Guarulhos/SP. **Revista Gestão Organizacional**, v. 5, n. 1, p. 28, 2012.

CRESWELL, J. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CURRIE, R. R.; SEATON, S.; WESLEY, F. Determining stakeholders for feasibility analysis. **Annals of Tourism Research**, [S. l.], v. 36, n.1, p. 41-63, 2009

DE BAKKER, F.; DEN HOND, F.; VAN DER PLAS, R. Stakeholder influence strategies and stakeholder-oriented management. In: **The 10th Greening of Industry Network Conference**, Goteburg, 2002.

DEAN, J. W. Jr.; SHARFMAN, M. P. Does decision process matters? A study of strategic decision-making effectiveness. **Academy of Management Journal**, 39 (2), p. 68-96, 1996.

DONALDSON, T.; PRESTON, L. E. The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence and implications. **Academy of Management Review**, v. 20, n. 1, p. 65-91, 1995.

ELDRIDGE, N.; GOULD, S. Punctuated equilibria: An alternative to phyletic gradualism. In: **Models of Paleobiology**. San Francisco: Schopf, TJM, Freeman, Cooper & Co, p. 82-115, 1972.

ESKEROD, P.; VAAGAASAR, A. L. Stakeholder management strategies and practices during a project course. **Project Management Journal**, v. 45, n. 5, p. 71-85, 2014.

ESTADO DE S. PAULO. Enem vaza e ministério anuncia cancelamento do exame. São Paulo. 01.10.2009. Disponível em: <http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,enem-vaza-e-ministerio-anuncia-cancelamento-do-exame,443835>. Acesso em: 22 de julho de 2016.

FALQUETO, J. M. Z. **A implantação do planejamento estratégico em universidades: o caso da Universidade de Brasília**. 2013.

FERNANDES, R. Carta aos funcionários do Inep. 18/12/2009. Disponível em: [http://inepnet.inep.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=188:carta-aos-funcionarios-do-inep-presidente-reynaldo-fernandes&catid=1:noticias&Itemid=85](http://inepnet.inep.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=188:carta-aos-funcionarios-do-inep-presidente-reynaldo-fernandes&catid=1:noticias&Itemid=85). Acesso em: 28 de dezembro de 2016.

FIGUEIRÊDO JUNIOR, H. S.; DE ABREU, M. C. S. Modelo de concepção e avaliação da estratégia de territórios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 801-36, 2009.

FRACZKIEWICH-WRONKA, A.; MAĆKOWSKA, R. **The resource-based view in the management of a public organization—a stakeholder perspective.** 2011.

FREEMAN, R. E.; REED, D. L. Stockholders and stakeholders: a new perspective on corporate governance. **California Management Review**, v. XXV, n. 3, 1983.

FREEMAN, R. E. **Strategic Management:** a stakeholder approach. Boston: Pitman, 1984.

FRIEDMAN, A. L.; MILES, S. Developing stakeholder theory. **Journal of Management Studies**, v. 39, n. 1, p. 1-21, 2002.

FROOMAN, J. Stakeholder influence strategies. **Academy of Management Review**, v. 24, n. 2, p. 191-205, 1999.

FROOMAN, J.; MURRELL, A. J. Stakeholder influence strategies: The roles of structural and demographic determinants. **Business & Society**, v. 44, n. 1, p. 3-31, 2005.

GAO, H; LIU, W; NIE, J.; Who, What and Where (WWW) Problems in Scientific Communities. **Science and Engineering Ethics**, p. 1-4, 2017.

GOMES, D, F.; Construção e desenvolvimento do ENEM. Brasília, 16 de julho de 2016. Entrevista concedida a Victor Rezende Teles, para análise de informações em relação ao presente estudo.

GOMES, R. C.; Proposing a research framework for exploring stakeholder influences in public organizations. **Revista Alcance**, v. 12, n. 1, p. 9-26, 2005.

GONÇALVES, C. A.; COELHO, M. F.; SOUZA, E. M. VRIO: Vantagem competitiva sustentável pela organização. **Revista Ciências Administrativas**, v. 17, n. 3, 2014.

GONÇALVES, R. G.; PAIVA, R. V. C.; BARBOSA, F. V. Planejamento Estratégico: quando o discurso da guerra e da empresa invade a Administração Pública. **Reuna**, v. 14, n. 1, p. 29-43, 2009.

GREER, A.; HOGGETT, P. Public policies, private strategies and local public spending bodies. **Public Administration**, vol. 77, p.235–56, 1999.

GRUENING, G. Origin and theoretical basis of New Public Management. **International Public Management Journal**, v. 4, n. 1, p. 1-25, 2001.

GOHR, C. F.; SANTOS, L. C.; BURIN, C. B.; MARQUES, M. S.; ARAI, R. M. Recursos estratégicos e vantagem competitiva: aplicação do modelo VRIO em uma organização do setor sucroalcooleiro. **Revista Gestão Organizacional**, v. 4, n. 1, p. 60, 2011.

GUEST, G.; BUNCE, A.; JOHNSON, L. How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability. **Field Methods**, v. 18, n. 1, p. 59-82, 2006.

HEINZEN, D. A. M.; ROSSETTO, C. R.; ALTOFF, J. R. Identificação e categorização dos stakeholders de uma organização do terceiro setor. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, v. 12, n. 1, p. 154-180, 2013.

HENDRY, J. R. Stakeholder influence strategies: An empirical exploration. **Journal of Business Ethics**, v. 61, n. 1, p. 79-99, 2005.

HOFFMANN, V. E. Mapa de categorias e subcategorias a partir da análise de conteúdo. Não publicado. (2015).

HOFFMANN, V. E.; PROCOPIAK FILHO, J. A.; ROSSETTO, C. R. As estratégias de influência dos *stakeholders* nas organizações da indústria da construção civil: setor de edificações em Balneário Camboriú–SC. **Ambiente Construído**, v. 8, n. 3, p. 21-36, 2008.

HOFFMANN, V. E.; BELUSSI, F. J. A.; MARTÍNEZ-FERNÁNDEZ, M. T.; REYES JR, E.; United we stand, divided we fall? Clustered firms' relationships after the 2008 crisis. **Entrepreneurship & Regional Development**, p. 1-24, 2017.

HOOPER, V.; BUNKER, B. The Role and Requisite Competencies of the Public Sector CIO: a Two-sided Perspective. **Electronic Journal of Information Systems Evaluation**, v. 16, n. 3, 2013.

HUGHES, O. **Public Management and Administration: An Introduction**, 3. ed. Melbourne: Macmillan, 2003.

IERVOLINO, S. A.; PELICIONI, M. C. F. A utilização do grupo focal como metodologia qualitativa na promoção da saúde. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 35, n. 2, p. 115-21, 2001.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Projeto Básico de Locação do Ed. Villa Lobos**. Brasília: [s.n.], 2012. 1 p.



INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório da Comissão instituída pela Portaria nº 236 A, de 21 de Dezembro de 2007**. Processo: 23036.003523/2007-81. P. 7-10. Brasília – DF. 2007.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **História do Inep**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/institucional-historia>>. Acesso em: 25 de abril de 2016.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Sobre o Enem**. 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/enem/sobre-o-enem>>. Acesso em: 10 de julho de 2016.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Utilização de dados estudantis do Enem para acesso a IES em Portugal. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/enem/enem-em-portugal>>. Acesso em: 25 de abril de 2016.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Enceja Nacional tem mais de 1,5 milhão de inscritos. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Disponível em: <[http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/enceja-nacional-tem-mais-de-1-5-milhao-de-inscritos/21206](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/enceja-nacional-tem-mais-de-1-5-milhao-de-inscritos/21206)>. Acesso em: 25 de julho de 2017.

INEP. Da crise em 2009 ao novo modelo de monitoramento de processos e gestão de riscos. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1078/1/Enem%20E2%80%93%20Da%20crise%20em%202009%20ao%20novo%20modelo%20de%20monitoramento%20de%20processos%20e%20gest%C3%A3o%20de%20riscos.pdf>>. **ENAP**. 2013.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Inscritos no Enem que fariam provas em escolas ocupadas terão nova aplicação em 3 e 4 de dezembro**. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://portal.inep.gov.br/visualizar/-/asset\\_publisher/6AhJ/content/inscritos-no-enem-que-fariam-provas-em-escolas-ocupadas-terao-nova-aplicacao-em-3-e-4-de-dezembro](http://portal.inep.gov.br/visualizar/-/asset_publisher/6AhJ/content/inscritos-no-enem-que-fariam-provas-em-escolas-ocupadas-terao-nova-aplicacao-em-3-e-4-de-dezembro)>. Acesso em: 11 de janeiro de 2017.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Segunda aplicação do Enem 2016 será realizada em 165 municípios**. Brasília, 2016. Disponível em:

<[http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/id/589583](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/id/589583)>.

Acesso em: 11 de janeiro de 2017.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Reaplicação do Enem 2016 custará R\$ 10,5 milhões. Brasília, 2016.** Disponível em [http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/id/589690](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/id/589690). Acesso em: 17 de janeiro de 2017.

ISMAIL, A.I. ROSE, R.C.; ABDULLAH, J. U.H.; The relationship between organizational resources, capabilities, systems and competitive advantage. **Asian Academy of Management Journal**, v. 17, n. 1, p. 151-173, 2012.

JESSOP, R. D.; **From thatcherism to new labour: neo-liberalism, workfarism, and labour market regulation.** The political economy of European employment : European integration and the transnationalization of the (un)employment question. London: Routledge, p. 137-154, 2003.

JOHNSON, G.; SCHOLE, K.; WHITTINGTON, R.; **Fundamentos da Estratégia.** Porto Alegre: Bookman, 2011.

KANUNGO, S.; JAIN, V.; Analyzing IT enabled effectiveness in government sector: A RBV and dynamic capability perspective. **ACM SIGMIS Database**, v. 42, n. 4, p. 38–62, 2011.

KHURRAM, S; PETIT, S. C.; Investigating the Dynamics of Stakeholder Saliency: What Happens When the Institutional Change Process Unfolds? **Journal of Business Ethics**, p. 1-31, 2017.

KOCH, P.; HAUKNES, J. (2005). **Innovation in the public sector.** Publin Report, n. D20. Oslo: NIFU STEP.

KRETZER, J.; MENEZES, E. A. A importância da visão baseada em recursos na explicação da vantagem competitiva. **Revista de Economia Mackenzie**, v. 4, n. 4, 2009.

LARBI, G. A.; **The new public management approach and crisis states.** 1999.

LEE, M.; Configuration of external influences: the combined effects of institutions and stakeholders on corporate social responsibility strategies. **Journal of Business Ethics**, v. 102, n. 2, p. 281-298, 2011.

LEE, S.; WHITFORD, A. B.; Assessing the effects of organizational resources on public agency performance: evidence from the US federal government. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 2012.

LEHER, R.; Reforma do estado: o privado contra o público. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 203-228, 2003.

LLEWELLYN, S.; TAPPIN, E.; Strategy in the public sector: management in the wilderness. **Journal of Management Studies**, v. 40, n. 4, p. 955-982, 2003.

LOUSADA, M.; VALENTIM, M. L. P.; Modelos de tomada de decisão e sua relação com a informação orgânica. **Perspectivas em Ciência da Informação**, p. 147-164, 2011.

LODI, J. B.; Estratégia de negócios: planejamento a longo prazo. **Revista de Administração de Empresas**, v. 9, n. 1, p. 05-32, 1969.

LYRA, M. G.; GOMES, R. C.; JACOVINE, L. A. G.; O papel dos stakeholders na sustentabilidade da empresa: contribuições para construção de um modelo de análise. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 13, n. 3, p. 39-52, 2009.

MAGNESS, V.; Who are the stakeholders now? An empirical examination of the Mitchell, Agle, and Wood theory of stakeholder salience. **Journal of Business Ethics**, v. 83, n. 2, p. 177-192, 2008.

MAINARDES, E; ALVES, H; RAPOSO, M; DOMINGUES, M. J.; Categorização por importância dos stakeholders das universidades. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, v. 9, n. 3, 2010.

MAINARDES, E. W.; FERREIRA, J. J. M.; RAPOSO, M.; Conceitos de estratégia e gestão estratégica: qual é o nível de conhecimento adquirido pelos estudantes de gestão? **FACEF Pesquisa - Desenvolvimento e Gestão**, v. 14, n. 3, 2012.

MAIO, M. C.; SANTOS, R. V.; As cotas raciais nos horizontes da antropologia: tréplica a dezoito comentaristas. **Horizontes Antropológicos**. 2005, v. 11, n. 23, p. 292-308. ISSN 0104-7183. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-71832005000100030>>.

MARCONI, M; LAKATOS, E.; **Metodologia Científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MATTHEWS, J.; SHULMAN, A. D.; Competitive advantage in public-sector organizations: explaining the public good/sustainable competitive advantage paradox. **Journal of Business Research**, v. 58, n. 2, p. 232-240, 2005.

MERTOVA, P.; WEBSTER, L.; Critical event narrative inquiry in higher education quality. **Quality Approaches in Higher Education**, v. 3, n. 2, p. 15-19, 2012.

MERTOVA, P.; WEBSTER, L.; The academic voice in English and Czech higher education quality. **Quality Assurance in Education**, v. 17, n. 2, p. 140-155, 2009.

MICHEL, K.; Esboço de um programa de desenvolvimento administrativo para a administração estratégica (1976). In: Ansoff, H. I.; DeClerck, R.; Hayes, R. (org.). Do planejamento estratégico a administração estratégica. **Atlas**, 3 ed., p. 252-261, 1987.

MILES, S.; Stakeholder theory classification: a theoretical and empirical evaluation of definitions. **Journal of Business Ethics**, v. 142, n. 3, p. 437, 2017.

MILLER, S. J.; HICKSON, D. J.; WILSON, D. C.; A tomada de decisões nas organizações. Cap. 11, In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD; W. R.; CALADAS, M.; FACHIN, R.; FISCHER, T. [org.]. Handbook de estudos organizacionais. São Paulo: **Atlas**, 2004.

MINTZBERG, H.; RAISINGHANI, D.; THÉORËT, A. The structure of “unstructured” decision processes. **Administrative Science Quarterly**, v. 21, p. 246-275, 1976.

MINTZBERG, H.; The strategy concept I, five ps for strategy. **California Management Review**, v. 24, p. 11-21, 1987.

MINTZBERG, H.; Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações. Caps. 8 a 12, São Paulo: **Atlas**, 1995.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J.; **Safári de Estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, H.; LAMPEL, J. QUINN, J. B.; GHOSHAL, S.; **O processo da estratégia**: conceitos, contextos e casos selecionados. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MITCHELL, R. K.; AGLE, B. R.; WOOD, D. J.; Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. **Academy of Management Review**, v. 22, n. 4, p. 853-886, 1997.

MOORE, M. H.; KHAGRAM, S.; On creating public value. What Businesses Might Learn from Government about Strategic Management. **Corporate Social Responsibility Initiative working paper**, n. 3, 2004.

MORGAN, G. **Imagens da organização: (...)**. São Paulo: Ed. Atlas, 2006.

NASCIMENTO JÚNIOR, O. R.; SILVA, A. P.; MOTA, K. J. A.; O uso do BSC como ferramenta gerencial no Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 3, n. 1, p. 19-36, 2014.

NEWBERT, S. L.; Value, rareness, competitive advantage, and performance: a conceptual-level empirical investigation of the resource-based view of the firm. **Strategic Management Journal**, v. 29, n. 7, p. 745-768, 2008.

NUTT, P. C.; Decision-making success in public, private and third sector organisations: finding sector dependent best practice. **Journal of Management Studies**, v. 37, n. 1, 2000.

NUTT, P. C.; BACKOFF, R. W.; **Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: a handbook for leaders**, 1995.

OLIVEIRA FILHO, N.; SILVEIRA, F. F.; SANT'ANA, P. S.; O Processo de Tomada de Decisão para a Seleção de Projetos em uma PME do Setor de Engenharia. **Revista de gestão e Projetos**, v. 5, n. 3, p. 88, 2014.

O'REILLY, M.; PARKER, N.; 'Unsatisfactory Saturation': a critical exploration of the notion of saturated sample sizes in qualitative research. **Qualitative Research**, 2012.

PARENT, M. M.; DEEPHOUSE, D. L.; A case study of stakeholder identification and prioritization by managers. **Journal of Business Ethics**, v. 75, n. 1, p. 1-23, 2007.

PAVÃO, Y. M. P.; SEHNEM, S.; HOFFMANN, V. E.; An analysis of the organizational resources that uphold competitive advantage. **Revista de Administração**, v. 46, n. 3, p. 228-242, 2011.

PEE, L. G.; KANKANHALLI, A.; **Interactions among factors influencing knowledge management in public-sector organizations:** a resource-based view. *Government Information Quarterly*, v. 33, n. 1, p. 188-199, 2016.

PEREIRA, L. C. B.; O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v. 42, n. 2, p. 391-410, 2008.

PEREIRA, L. C. B.; Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, P. S. e outros. (Orgs.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

PEREIRA, L. C. B.; PAIVA, P.; MALAN, P.; SERRA, J.; LE ONEL, B. O. B.; **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Câmara de reforma do Estado, Brasília, 1995.

PEREIRA, D. A.; SAUERBRONN, F. F.; FONSECA, A. C. P. D.; MACEDO, M. A. S.; Práticas Estratégicas de Orçamentação e Faturamento na Administração Pública: um Estudo de Caso na Marinha do Brasil. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, v. 15, n. 2, p. 71-89, 2016.

POPA, I; DOBRIN, C.; POPESCU, D.; DRAGHICI, M.; Competitive advantage in the public sector. **Theoretical and Empirical Researches in Urban Management**, v. 6, n. 4, p. 60, 2011.

POPLAWSKA, J.; LABIB; REED, D. M.; ISHIZAKA, A.; Stakeholder profile definition and salience measurement with fuzzy logic and visual analytics applied to corporate social responsibility case study. **Journal of Cleaner Production**, v. 105, p. 103-115, 2015.

PORTER, M. E. What is strategy?.; **Harvard Business Review**, 1996.

ROBBINS, S. P.; **Comportamento organizacional**. 11 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

ROBERT, M.; **Estratégia: Como empresas vencedoras dominam seus concorrentes**. Ed. Negócio, 1998.

ROBERTO, J. A.; SERRANO, A.; Desempenho empresarial, *stakeholders* e controle estratégico: um estudo de caso. In: **Conocimiento, innovación y emprendedores: camino al futuro**. Universidad de La Rioja, p. 174, 2007.

ROESCH, S. M. A.; **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2006.

ROSSETTO, C. R.; CUNHA, C. J. C. A.; ORSSATTO, C. H.; Os *stakeholders* no processo de adaptação estratégica: um estudo longitudinal. **Revista Teoria e Evidência Econômica**, v. 5, n. 9, 1997.

SALOOJEE, A.; FRASER-MOLEKETI, G.; Desafios comuns à reforma administrativa em países em desenvolvimento. In: PETERS, G.; PIERRE, J. **Administração Pública**. São Paulo: Unesp, p. 491-512, 2010.

SAVAGE, G. T.; NIX, T. W.; WHITEHEAD, C. J.; BLAIR J. D.; Strategies for assessing and managing organizational stakeholders. **Academy of Management Executive**, v. 5, n. 2, p. 61-75, 1991.

SMITH, K. G; GANNON, M. J.; GRIMM, C.; MITCHELL, T. R.; Decision making behavior in smaller entrepreneurial and larger professionally managed firms. **Journal of Business Venturing**, v. 3, p. 223–232, 1988.

SOBCZAK, A.; HAVARD, C.; Stakeholders' influence on French unions' CSR strategies. **Journal of Business Ethics**, v. 129, n. 2, p. 311, 2015.

STARIK, M.; Should trees have managerial standing? Toward stakeholder status for non-human nature. **Journal of Business Ethics**, Malden: Blackwell Publishing Inc, v. 14, n. 3, p. 207-217, 1995.

STEVENS, J.; MCGOWAN, R.; Managerial strategies in municipal government organizations. **Academy of Management Journal**, v. 26, p. 527–34, 1983.

SZYMANIEC-MLICKA, K.; Resource-based view in strategic management of public organizations—a review of the literature. **Management**, v. 18, n. 2, p. 19-30, 2014.

TERRA, J. C. C.; **Gestão do Conhecimento: o grande desafio empresarial**. 2005.

THIRY-CHERQUES, H. R.; Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **Revista PMKT**, n. 3, p. 20-27, 2009.

VALLANDRO, L. F. J.; TREZ, G. Visão baseada em recursos, estratégia, estrutura e performance da firma: uma análise das lacunas e oportunidades de pesquisas existentes no campo da administração estratégica. *Análise – Revista de Administração da PUCRS*, v. 24, n. 1, p. 79-81, 2013.

VAN DER MEER, G. L. A. T.; VERHOEVEN, P.; BEENTJES, H. W. J.; Vliegenthart, R.; Communication in times of crisis: the stakeholder relationship under pressure. *Public Relations Review*, v. 43, n. 2, p. 426-440, 2017.

VEIGA, L.; BRONZO, C.; **Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte.** 2014.

VERGARA, S. C.; **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas SA, 1998.

WERNERFELT, B.; A resource-based view of the firm. *Strategic Management Journal*, v. 5, n. 2, p. 171-180, 1984.

WILLIAMS, W.; LEWIS, D.; Strategic management tools and public sector management: the challenge of context specificity. *Public Management Review*, v. 10, n. 5, p. 653-671, 2008.

WOSNIAK, F. L.; REZENDE, D. A.; Gestão de estratégias: uma proposta de modelo para os governos locais. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 3, p. 795-816, 2012.

WRIGHT, P.; KROLL, M.; PARNELL, L.; **Administração Estratégica: conceitos.** São Paulo: Atlas, 2011.

YESILKAGIT, K.; VAN THIEL, S.; Autonomous agencies and perceptions of stakeholder influence in parliamentary democracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 22, n. 1, p. 101-119, 2012.

YIN, R.; **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZANELLA, L. F. T.; **Estratégia Empresarial: a tomada de decisão estratégica regida pela ética profissional.** *Unoesc & Ciência-ACSA*, v. 4, n. 1, p. 99-114, 2013.



## ANEXOS

Anexo 1 – Lista de entrevistados.

Coordenação	Cargo	Número atribuído
CGIM	Servidor pesquisador	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27
CGIM	Servidor técnico	15, 28, 29
CGPA	Servidor pesquisador	30, 31, 35, 36, 37, 38, 39
CGPA	Servidor técnico	32, 33, 34
CGGM	Servidor pesquisador	42, 43, 44, 45, 47, 52, 53, 54
CGGM	Servidor técnico	40, 41, 46, 48, 49, 50, 51
CGDA	Servidor pesquisador	55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 65
CGDA	Servidor técnico	60

Anexo 2 – Ordem das entrevistas.

Ordem da entrevista	Número sorteado	Coordenação	Concedeu a entrevista	Tempo de entrevista
E1	41	CGGM	Sim	00:26:42
E2	56	CGDA	Sim	01:00:03
E3	31	CGPA	Sim	00:49:41
<b>E4</b>	<b>26</b>	<b>CGIM</b>	<b>Não</b>	-
E4	3	CGIM	Sim	00:30:35
E5	43	CGGM	Sim	00:53:57
E6	57	CGDA	Sim	00:29:33
<b>E7</b>	<b>34</b>	<b>CGPA</b>	<b>Não</b>	-
E7	33	CGPA	Sim	00:34:28
<b>E8</b>	<b>19</b>	<b>CGIM</b>	<b>Não</b>	-
E8	4	CGIM	Sim	02:02:01
E9	45	CGGM	Sim	00:49:38
E10	59	CGDA	Sim	00:27:09
E11	36	CGPA	Sim	00:18:24
<b>E12</b>	<b>9</b>	<b>CGIM</b>	<b>Não</b>	-
E12	29	CGIM	Sim	00:47:34
E13	53	CGGM	Sim	01:06:54
E14	62	CGDA	Sim	00:47:18
Total	-	-	-	11:03:57