

Metodologia de elaboração do Índice de Percepções Organizacionais

Methodology for the elaboration of an Organizational Perceptions Index

Jeni Vaitsman ¹

Luís Otávio Farias ¹

Albertina Maria Mattos ²

Antônio Claret Campos Filho ³

¹ Departamento de Ciências Sociais, Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rua Leopoldo Bulhões 1480, Rio de Janeiro, RJ 21041-210, Brasil. vaitsman@ensp.fiocruz.br farias@ensp.fiocruz.br
² Núcleo de Desenvolvimento Gerencial, Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Fundação Oswaldo Cruz, Av. Brasil 4036, Rio de Janeiro, RJ 21045-900, Brasil. amattos@fiocruz.br
³ Secretaria Executiva, Ministério da Saúde, Esplanada dos Ministérios, Bloco G, 3º andar, Brasília, DF 70058-900, Brasil. antonio.claret@saude.gov.br

Abstract *This article presents the methodological basis for elaborating an Organizational Perceptions Index. The tool allows one to grasp the perceptions of organization members and solve some problems identified in the process. It is assumed that perceptions are the result of individual and collective subjectivities, the latter referring to culturally-bounded, socially-constructed representations. The Organizational Perceptions Index expresses the positive or negative perceptions of organization members and integrates data related to four organizational dimensions: infra-structure, management, environment, and culture. The methodology integrates research data in an evaluation tool, with the aim of orienting interventions and monitoring changes over time.*

Key words *Quality Management; Evaluation; Hospitals; Culture; Organizations*

Resumo *O artigo apresenta os fundamentos da metodologia de construção do Índice de Percepções Organizacionais (IPO). Este instrumento permite aos gestores apreender as percepções e satisfação dos funcionários acerca da organização, e orientar mudanças sobre os problemas identificados. Considera-se que as percepções são sempre um resultado, a um determinado momento do tempo, de um “encontro” entre uma subjetividade individual e outra coletiva, esta última referindo-se à dimensão das representações socialmente construídas. O IPO expressa as percepções positivas e/ou negativas dos membros da organização e incorpora dados de pesquisa referentes a quatro dimensões organizacionais: infra-estrutura; gestão; clima e cultura. A metodologia reúne em um só instrumento dados de pesquisa e instrumento de avaliação, visando a orientar intervenções e acompanhar mudanças ao longo do tempo.*

Palavras-chave *Gestão de Qualidade; Avaliação; Hospitais; Cultura; Organizações*

Introdução

A elaboração de índices tem sido um recurso bastante utilizado para medir e acompanhar fenômenos em várias dimensões econômicas e sociais (Almeida, 2001; Pinto, 2001; PNUD, 2000). Além da capacidade de síntese e a possibilidade de monitorar mudanças ao longo do tempo, os índices também podem propiciar comparações entre diversos elementos de um conjunto ou entre diferentes dimensões de um mesmo elemento. A proliferação no setor de serviços – inclusive na área pública – de pesquisas amostrais voltadas para a mensuração da satisfação de usuários/consumidores, demonstram a crescente utilização de índices como recurso metodológico em apoio às práticas de planejamento e gestão (Dinsdale et al., 2000; Parasuraman et al., 1988).

No campo da Administração, a partir da década de 90, como parte da busca de alternativas ao modelo de administração burocrática, observa-se no Brasil a disseminação de novas idéias e práticas de gestão voltadas para resultados e com ênfase na eficiência, eficácia e qualidade dos bens e serviços produzidos (Bresser-Pereira, 1998). Como parte da mesma tendência pós-burocrática, passou-se também a destacar a importância das expectativas, valores, opiniões e percepções dos trabalhadores no desenvolvimento dos processos organizacionais; corrobora-se, assim, a perspectiva teórica que dá, seja à cultura da empresa, vista como *cultura organizacional* (Fleury & Fischer, 1989; Ott, 1989; Schein, 1985) seja à *cultura administrativa* (Barbosa, 1999), que de certa forma, reproduz um padrão nacional (ou regional), um lugar central para a explicação nas relações observadas em diferentes contextos organizacionais.

Ambas as perspectivas focalizam a cultura nas organizações, ou seja, o lugar dos valores e das percepções como elementos subjacentes às práticas organizacionais (Barbosa, 1999; Motta & Caldas, 1997; Vaitsman, 2000). Entretanto, como os estudos sobre cultura costumam “pertencer” ao domínio da antropologia e das abordagens qualitativas, em sua maioria não costumam quantificar nem tratar estatisticamente os dados coletados. Por certo, existem, ainda que em menor número, estudos que utilizam abordagens quantitativas (Hofstede, 1991; Prates & Barros, 1997; Zaina, 1987), mas não tem sido comum a elaboração de índices procurando sintetizar dados pertencentes a este campo temático.

O objetivo deste artigo é apresentar os fundamentos da metodologia de construção do Índice de Percepções Organizacionais (IPO),

baseado em dados de pesquisa entre profissionais de uma organização pública de saúde. Com o objetivo de contribuir para melhorar a capacidade de gestão em organizações de saúde, procurou-se elaborar um instrumento que permitisse ao gestor apreender de forma sistemática as percepções dos membros da organização acerca de algumas dimensões que compõem o ambiente organizacional.

O índice foi concebido como parte de uma proposta que integra o desenvolvimento de pesquisas às práticas gerenciais, na perspectiva da produção de informações que alimentem, ao longo do tempo, as estratégias de ação gerencial orientadas para a melhoria do desempenho organizacional. É, portanto, um instrumento adequado a estudos longitudinais, capaz de captar permanências e mudanças na organização, desde que reaplicado periodicamente.

A metodologia desenvolvida foi testada por meio de sua aplicação em um hospital público federal pertencente à Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), o Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas (IPEC).

Neste artigo serão apresentadas e discutidas cada uma das etapas que compuseram a elaboração e a testagem da metodologia, descritas na seguinte ordem: (a) pressupostos para a definição das variáveis; (b) elaboração do instrumento de coleta de dados; (c) coleta e processamento dos dados; (d) construção do IPO.

Pressupostos para a definição de variáveis

A idéia de se construir um IPO voltado para a área da saúde surgiu como desdobramento dos resultados de uma pesquisa realizada com profissionais de saúde em um hospital da rede pública no Rio de Janeiro (Projeto *Cultura Organizacional e Mudança: uma análise de reestruturação organizacional em instituições públicas de saúde*, promovido entre 1997-1999 pela Escola Nacional de Saúde Pública, FIOCRUZ/Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico/Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro e coordenado por Jeni Vaitsman). Nesta ocasião, analisou-se valores e percepções de distintas categorias profissionais de servidores públicos, bem como suas opiniões em relação às mudanças gerenciais na área de recursos humanos, sob implementação no momento da pesquisa. Os resultados revelaram não apenas o modo como diferentes categorias funcionais e profissionais percebiam certos problemas e oportunidades de soluções, mas também a re-

lação entre, por um lado, valores e percepções, e por outro, práticas de trabalho. Surgiram, então, duas questões que consideramos como relevantes para pesquisas neste campo:

- A necessidade de se ater com mais detalhe ao estudo das percepções, que muitas vezes são desconhecidas ou negligenciadas pelos gestores, mas que no entanto interferem no processo de implementação de mudanças.
- A importância de se levar em conta o “clima” na organização, sobretudo nos momentos em que se pretende implementar mudanças afetando práticas já estabelecidas.

Diferente da noção de cultura, que implica os significados construídos como parte da história de um grupo social, uma nação, uma organização – e por isso é mais permanente, estrutural, o clima tem um sentido mais conjuntural. Por clima organizacional pode-se compreender um conjunto de sentimentos positivos ou negativos relativo às relações entre as pessoas e ao funcionamento da organização, estando intrinsecamente ligado não apenas à maneira como as pessoas percebem a organização, sua inserção e perspectivas aí dentro, mas às motivações de seu comportamento, em um determinado momento ou conjuntura organizacional. Os estudos sobre clima constituem, portanto, ferramentas úteis para se acompanhar e avaliar os processos de gestão no cotidiano das organizações.

A reflexão sobre as percepções e o clima entre os profissionais nos remeteu então a um campo, mais propriamente teórico, oriundo das disciplinas da Administração e Ciências Sociais. No campo da Administração, nos aproximamos das propostas colocadas por diferentes vertentes contemporâneas na área de planejamento e gestão, as quais dão aos atores um papel central na condução dos processos de mudança, por meio de seu envolvimento e participação nos processos gerenciais. Aqui, nos referimos às teorias da gestão que, em algumas de suas vertentes, procuram alcançar a qualidade com o recurso a práticas e tecnologias capazes de enfrentar a complexidade da condição contemporânea, tendo como objetivo tanto a eficiência dos processos de produção quanto a satisfação dos usuários internos e externos (Carr & Littman, 1992; Cecílio, 1994; Kliksberg, 1994; Malik, 1998; Mintzberg, 1993; Motta, 1998; Osborne & Gaebler, 1994).

Na perspectiva das ciências sociais, partimos do pressuposto de que as percepções desenvolvem-se não só com base na experiência imediata das pessoas, mas como parte de todo um conjunto de representações e valores pré-existentes, e mais ou menos cristalizados, so-

bre o mundo social, incluindo as hierarquias e relações de poder na sociedade, que também se aplicam às relações que ocorrem nas organizações. As percepções são sempre um resultado, a um determinado momento do tempo, de um “encontro” entre uma subjetividade individual e outra coletiva, a qual se refere à dimensão das representações socialmente construídas. Nesse sentido, e no caso das organizações públicas de saúde no Brasil, as percepções não podem ser entendidas sem se levar em conta o modo como, nesse contexto, instituíram-se as relações entre estado e sociedade, bem como as relações do sujeito com a coisa pública. O que se coloca como “percepções” em uma organização, se produz como parte da articulação de pelo menos quatro dimensões: a subjetividade individual; a cultura mais ampla da sociedade, aí incluída sua dimensão política; a teia de relações instituídas ao longo da história da organização; o clima em uma determinada conjuntura (Vaitsman, 2000, 2001).

Dessa forma, as percepções têm lugar não apenas como parte de certos contextos específicos, mas também inscrevem-se dentro de um conjunto mais amplo de códigos e representações, de visões de mundo que orientam as práticas, os valores, as crenças e atitudes de pessoas e grupos em determinada sociedade. De uma forma mais ampla, têm ainda relação com aspectos pertinentes à cultura política e cívica, atuando na formação das crenças, conhecimentos, juízos, opiniões e sentimentos relativos aos direitos e deveres dos indivíduos na sociedade, grupo ou organização dos quais fazem parte. Aqui, as noções de cultura política e cívica articulam-se com distintas dimensões de um conceito ampliado de cultura, sendo ambas resultantes de uma mesma matriz socio-histórica, de um mesmo processo de constituição das instituições políticas e sociais. Todo esse conjunto de elementos não muito concretos, mas que se concretizam nas instituições e também nas coisas mais palpáveis, consistem em uma espécie de substrato simbólico, pano de fundo invisível que orienta as ações dos atores – individuais e coletivos – interagindo nos diversos espaços sociais, entre os quais as organizações públicas de saúde.

Por outro lado, a discussão sobre a conformação de identidades com base no mundo do trabalho permite que se fale em uma identidade própria referida ao *trabalho em saúde*, assim como ao *serviço público*. Partiu-se do pressuposto de que, entre os trabalhadores pesquisados, a adesão a tais identidades imprime algum tipo de convergência entre seus valores e percepções. Contudo, admitindo-se a pluralidade

identitária dos sujeitos, cabe ressaltar que a forma e a intensidade com que, em cada indivíduo, inúmeras outras identidades articulam-se a essas, responde pela multiplicidade de perspectivas e juízos na apreciação das experiências vividas no cotidiano da organização.

O pertencimento a uma organização pública de saúde produz algum tipo de identidade coletiva, fazendo com que as pessoas se “reconheçam” como integrantes de um grupo particular que as distingue de outras pessoas. Contudo, no interior das organizações, as pessoas também se diferenciam entre si, na medida em que pertencem a distintas categorias ou grupos profissionais, setores, departamentos etc (Farias & Vaitsman, 2002). A suposta identidade do *trabalhador em saúde*, assim como a *do servidor público*, é dessa forma contrabalançada pela fragmentação e heterogeneidade no interior dos grupos abarcados por essas categorias. As habilidades aprendidas, os conhecimentos e práticas, as identidades próprias das distintas profissões e ocupações, implicam a coexistência de várias culturas profissionais operando e entrando em conflito. Ao mesmo tempo, organizações de saúde, a despeito de diferenças nacionais ou de seu estatuto público ou privado, possuem a característica de consistirem em “organizações profissionais” (Mintzberg, 1990), com o predomínio da autoridade médica.

A definição das variáveis investigadas na pesquisa das percepções dos funcionários procurou incorporar esses aspectos, apontados como relevantes pelas teorias e práticas administrativas contemporâneas. Também se definiu variáveis de análise que permitissem capturar, ainda que de forma limitada, alguns elementos fortemente referidos ao sistema cultural mais amplo, e que estão presentes nas relações e no funcionamento das organizações públicas brasileiras. No Brasil, embora a institucionalização das organizações públicas tenha seguido o modelo burocrático originado no contexto europeu ocidental, a aplicação e a incorporação das normas sempre se deu por intermédio de filtros e leituras que se localizam em uma matriz histórico-institucional prévia, ainda que essa matriz seja permanentemente reconstruída.

Como mostra Barbosa (1999), o sistema universalista e meritocrático formalizado, embora instituído no serviço público há várias décadas, jamais deixou de conviver com formas particularistas de recrutamento, alocação e ascensão funcionais. O serviço público, embora esteja aparelhado sob a forma de um sistema meritocrático, tanto para o ingresso quanto para a mobilidade interna de seus funcionários,

não possui uma ideologia de meritocracia, como valor globalizante e central.

Independentemente da vertente política ou ideológica, todas as propostas atuais de reforma administrativa enfatizam o universalismo e a meritocracia como princípios que deveriam orientar o recrutamento, a ascensão e a remuneração. Embora esses valores se coloquem como parte das representações sociais sobre o que se deve esperar do serviço público, o ethos particularista também permanece como marca cultural da sociedade brasileira. Trata-se portanto, de um contexto cultural onde várias lógicas ou gramáticas coexistem e interpenetram-se, nas práticas cotidianas das instituições e organizações (Da Matta, 1990; Nunes, 1997).

Visando a contemplar, na medida do possível, a ampla gama de questões até aqui esboçadas, definiu-se na metodologia de elaboração do IPO quatro grandes dimensões a serem pesquisadas no âmbito da organização, são elas: *infra-estrutura; gestão; clima organizacional e cultura*. A cada dimensão corresponde um conjunto específico de variáveis, como pode ser visto nos quadros abaixo. O IPO consiste, em verdade, num conjunto de índices que exprimem as percepções e avaliações dos funcionários sobre o cotidiano organizacional, mais especificamente, sobre os aspectos cobertos pelas quatro dimensões mencionadas. Em sua forma mais sintética, o índice apresenta um valor classificatório para cada dimensão. Em sua forma mais detalhada, são apresentados valores para cada uma das variáveis organizacionais que compõem as dimensões (Figura 1).

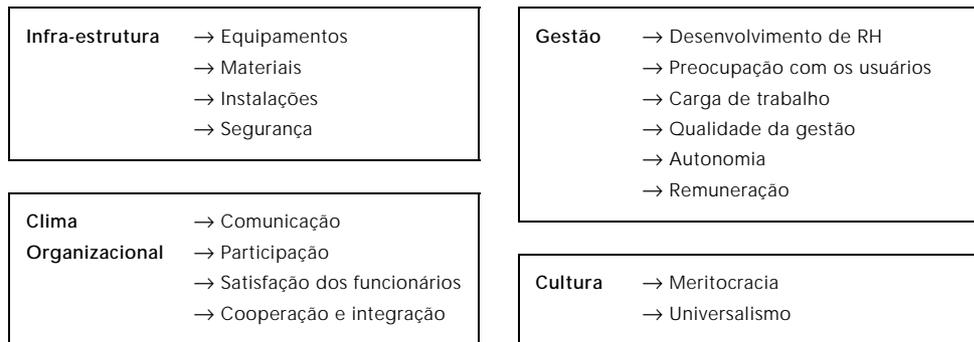
Elaboração do instrumento de coleta de dados

Uma vez definidas as variáveis organizacionais que seriam investigadas, formulou-se para cada uma delas um conjunto de perguntas capaz de captar e mensurar seus conteúdos. A grande maioria das perguntas foi formulada de forma que o respondente expressasse sua opinião a respeito da frequência com que determinadas situações ou condições se fazem presentes na organização. A situação ou condição apresentada pela pergunta pode aludir a aspectos desejáveis ou indesejáveis. Abaixo, encontram-se dois exemplos retirados do questionário:

- a) Em seu setor de trabalho, com que frequência são oferecidos cursos de capacitação e treinamento?
- b) Com que frequência seu chefe imediato mostra favoritismo por alguns funcionários?

Figura 1

Dimensões e variáveis que compõem o Índice de Percepções Organizacionais.



Na maior parte do questionário, utilizou-se escalas ordinais com quatro opções de resposta, onde duas remetem a uma avaliação positiva e duas a uma avaliação negativa, evitando-se assim a tendência a que o respondente optasse por respostas neutras. A escala prevalente foi a seguinte: *sempre – muitas vezes – raramente – nunca*. Nas perguntas que não foram estruturadas com base na noção de *freqüência* foram utilizadas outras escalas, mas essas perguntas mantiveram sempre um formato no qual a resposta pudesse ser claramente classificada como uma avaliação positiva ou negativa do quesito.

O formulário de coleta de dados foi composto por três blocos. No primeiro, foram coletadas informações sobre o setor de trabalho; no segundo, as percepções sobre a organização como um todo; o terceiro bloco colhia informações capazes de caracterizar o respondente sem, no entanto, identificá-lo. Ao todo, o instrumento é composto por 141 perguntas, sendo 65 no primeiro bloco, 64 no segundo e 12 no terceiro. O bloco de caracterização do respondente (terceiro bloco) é fundamental para que se possa, no momento da análise, agrupar os funcionários baseando-se em certas características comuns e assim comparar as percepções de diferentes grupos no interior da organização, identificando padrões e tendências na relação desses com a organização e com os demais grupos. Embora o número de perguntas seja razoavelmente grande, conseguiu-se que o questionário, mantendo uma diagramação gráfica “amigável”, não ultrapassasse cinco páginas. O tamanho e a diagramação dos questionários de pesquisa, principalmente para os auto-administrados, longe de ser um detalhe

acessório, deve ser uma preocupação central dos pesquisadores. Essas são características que interferem tanto na qualidade das respostas, quanto na aceitação ou recusa em participar da pesquisa.

Por fim, deve-se destacar que o questionário foi desenvolvido como um modelo para aplicação em uma unidade hospitalar pública, mas pode ser ajustado para outros tipos de organização do setor de assistência à saúde e adequado a situações e necessidades específicas. O acesso ao questionário pode ser obtido junto à Coordenação de Desenvolvimento Tecnológico da Escola de Governo em Saúde, da ENSP/FIOCRUZ, e-mail: escgov@ensp.fiocruz.br.

Coleta e processamento dos dados

O questionário foi aplicado no IPEC, uma unidade técnico-científica da FIOCRUZ cuja missão é o estudo de doenças infecciosas, realizado por intermédio de atendimento clínico integrado a linhas de pesquisa e ensino de caráter interdisciplinar e multiprofissional. Oferece atendimento ambulatorial diário em dois turnos, hospital-dia com capacidade para 16 pacientes e tem em funcionamento 25 leitos para internação. Na ocasião, o hospital possuía 147 servidores e 81 trabalhadores na condição de bolsistas ou terceirizados.

Foram aplicados 200 questionários, o que corresponde a aproximadamente 90% dos funcionários do hospital. O planejamento da coleta de dados teve como principal objetivo assegurar o maior número possível de participantes na pesquisa, já que o preenchimento do

questionário era voluntário. Um termo de consentimento livre e esclarecido, frisava que a recusa em participar não implicaria qualquer tipo de sanção administrativa ou de outra espécie. Garantia-se também o anonimato dos respondentes, visando a obtenção de respostas mais sinceras e maior adesão à pesquisa. Foi realizada ampla divulgação da mesma entre os funcionários, por meio de cartas, cartazes, e-mails, reuniões com chefias etc.

No caso do IPEC, como se tratava da testagem da metodologia, a coleta dos dados ficou a cargo da equipe de pesquisa responsável por seu desenvolvimento, não assumindo, portanto, caráter de ato administrativo da direção do hospital. A equipe responsável pela aplicação dos questionários era composta por dois auxiliares de pesquisa e um supervisor de campo. Os funcionários eram pessoalmente contactados, ocasião na qual recebiam uma breve explicação acerca da pesquisa, e eram convidados a participar. Caso aceitassem, agendava-se, de acordo com a disponibilidade de cada funcionário, um dia e horário para que respondessem o questionário. O preenchimento era feito pelo próprio respondente em local reservado e levava cerca de 25 minutos, contando com a presença de um pesquisador de campo para eventuais esclarecimentos. Este procedimento visava, por um lado, a permitir que o respondente tivesse maior privacidade e concentração no preenchimento e, por outro, a evitar a não devolução de questionários. Em casos especiais permitia-se que o preenchimento fosse realizado no próprio posto de trabalho ou que o questionário fosse levado pelo funcionário para devolução posterior.

Já tendo a metodologia sido testada, a estratégia de aplicação do questionário pode seguir um formato completamente auto-administrado. Nesse caso, todos os funcionários devem receber simultaneamente o formulário de perguntas, devendo devolvê-lo preenchido dentro de um prazo determinado. Assim, será necessário apenas uma pequena equipe para planejar, coordenar e controlar a execução da pesquisa, que poderá ser realizada em curto espaço de tempo. O custo-benefício de acompanhar, um a um, o preenchimento dos questionários justifica-se apenas em situações específicas, como foi a testagem, não necessitando ser o procedimento seguido para outras situações em função do seu custo ou do excessivo prolongamento do período de coleta de dados.

O processamento dos dados foi realizado por intermédio dos programas IMPS (*Integrated Microcomputer Processing System*) e SPSS (*Statistical Package for Social Scientists*). O IMPS

- sistema desenvolvido pelo *United States Bureau of the Census*, foi utilizado para a entrada e crítica dos dados. O programa apresenta telas que refletem os campos do questionário a ser digitado, e um conjunto de críticas de validação que asseguravam que o valor digitado fosse um código válido para a pergunta. Concluídos os procedimentos de entrada de dados e efetuada a crítica dos mesmos, o banco de dados foi convertido para o programa SPSS, por meio do qual foram efetuadas as análises estatísticas e a produção de gráficos e tabelas, assim como os cálculos necessários para a geração do IPO.

A construção do índice

A construção de índices constitui recurso cada vez mais utilizado para o monitoramento e comparação de determinados fenômenos ou aspectos da realidade. Por intermédio de índices podemos expressar de forma sintética uma dada situação observada empiricamente. Não substituem as investigações e análises mais detalhadas da realidade mas, ao contrário, são dependentes delas na medida em que objetivam traduzir numericamente certos fenômenos por meio de valores que expressam uma posição relativa em relação a determinado ponto tomado como parâmetro. O uso crescente de diversos índices por cientistas sociais deve-se ao fato de que, além da capacidade de síntese, constituem ferramentas que ampliam o horizonte de possibilidades das análises comparativas, sejam elas entre países, municípios, setores da economia ou organizações, como é caso do IPO. Permite, ainda, na execução de estudos longitudinais, o monitoramento da trajetória de indicadores e variáveis ao longo do tempo.

Com o IPO objetivou-se a construção de um índice que refletisse a positividade/negatividade das opiniões e percepções dos membros da organização, vistas à luz das práticas e valores requeridos pelos novos modelos de gestão, e em particular pela chamada administração gerencial.

A variedade de metodologias utilizadas na construção de índices decorre basicamente da natureza das variáveis que se quer mensurar, do grau de precisão desejado e/ou possível e, do objetivo ou uso a que se destina o índice. Os índices podem ter uma amplitude de variação fechada, como é o caso do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Organizações das Nações Unidas), que varia entre 0 e 1, ou ter uma amplitude de variação aberta, como é

o caso dos diversos índices de variação de preços. Os índices com amplitude de variação fechada possuem limites, reais ou arbitrados, que determinam valores de teto e base para a variação possível. Nos índices com amplitude de variação aberta não são arbitrados valores limites para o teto e a base, e sua amplitude de variação é teoricamente ilimitada. Os vários tipos de índice também se diferem quanto à forma de leitura ou interpretação que requerem, o que é determinado basicamente pelo fato de suas unidades de variação equívalerem, ou não, às unidades de variação do fenômeno.

Na elaboração do IPO optou-se por um índice com variação entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, mais positivas são as percepções dos funcionários sobre uma dada dimensão ou variável organizacional. O valor alcançado indica se a variável ou dimensão avaliada foi considerada próxima ou distante do padrão ideal. Contudo, o índice não deve ser lido de forma matemática, devendo os valores serem interpretados a partir de sua ordenação na seguinte escala categórica:

- Excelente – 0,90 a 1,00
- Muito bom – 0,80 a 0,89
- Bom – 0,70 a 0,79
- Regular – 0,60 a 0,69
- Ruim – 0,40 a 0,59
- Muito ruim – 0,20 a 0,39
- Péssimo – 0,00 a 0,19

A escala torna-se mais sensível quando os valores do índice são superiores a 0,59, propiciando maior poder de discriminação aos níveis superiores da escala de ordenação categórica. Deve-se observar também que a categoria utilizada como centro na escala ordinal (*Regular*: 0,60 a 0,69), corresponde a valores situados acima daquele que seria o ponto médio (0,50) da escala numérica. Uma vez que assumiu-se que o valor do índice deve expressar uma propriedade qualitativa, a arbitração dos intervalos na conversão da escala numérica em escala ordinal categórica baseou-se em critérios qualitativos, antes que matemáticos. Nesse sentido, considerou-se que todos os valores situados abaixo de 0,60 refletiam situações que, do ponto de vista qualitativo, poderiam ser tomadas como bastante insatisfatórias.

Visando a balancear a capacidade de síntese e a preservação do potencial analítico da informação, descartou-se a elaboração de um índice global para a organização, no qual não seriam identificáveis as dimensões e variáveis nele diluídas. Foram gerados índices relativos a cada uma das 16 variáveis organizacionais pesquisadas e, com base nestes, por outro processo de síntese, chegou-se a um conjunto de 4 ín-

dices referentes às dimensões anteriormente descritas (*infra-estrutura; gestão; clima organizacional; cultura*) (Figura 1).

Desta forma, é possível mensurar, comparar e monitorar a visão dos trabalhadores sobre diferentes aspectos da organização. Consegue-se uma considerável redução dos dados aliada a um grau satisfatório de detalhamento da informação. Caso queira-se ampliar ainda mais o potencial analítico do índice, ele pode ser gerado com base em grupos pré-estabelecidos, tais como categorias profissionais, tipo de vínculo, tempo de serviço etc, permitindo uma análise comparativa entre os distintos segmentos da organização.

A elaboração do IPO seguiu os seguintes procedimentos: (a) cálculo do escore de cada quesito/pergunta, (b) cálculo do valor do IPO para cada variável organizacional e (c) cálculo do valor do IPO para cada dimensão.

a) Cálculo do escore das perguntas

A construção do IPO com base nas respostas do questionário pressupõe a transformação de dados categóricos em dados numéricos, ou mais precisamente, a transformação de escalas ordinais em escalas intervalares. É importante destacar que, embora envolva algum grau de heterodoxia estatística, esse tipo de conversão de escalas é amplamente aceito e utilizado no campo das ciências sociais.

Como já foi mencionado, a maior parte dos quesitos do questionário possui opções de resposta organizadas na forma de escalas ordinais de quatro itens, sendo a mais comum aquela formada pelas categorias *sempre; muitas vezes; raramente; nunca*. Para as quatro categorias ordinais da escala foram atribuídos os valores 10, 7, 3 e 0.

Manteve-se igual intervalo (3 pontos) entre as categorias *sempre/muitas vezes* e entre *raramente/nunca*, supondo que em cada um desses pares o grau de distinção das categorias seja o mesmo. Já entre as categorias *muitas vezes/raramente*, foi estabelecido um intervalo um pouco maior (4 pontos), visto que o grau de distinção entre as categorias desse par é, em comparação aos demais, nitidamente maior. Para as perguntas dicotômicas (opção de resposta *sim ou não*) foram atribuídos os valores 10 e 0. Tanto nas perguntas com escala quanto nas dicotômicas o valor 10 foi atribuído à resposta mais positiva e 0 à mais negativa (Figura 2).

b) Cálculo do valor do IPO segundo as variáveis organizacionais

Calculou-se o índice das variáveis com base no conjunto de perguntas responsáveis por sua

Figura 2

Modelo de mensuração das respostas.

2a Aplicação da escala. Exemplo.					
Em sua opinião, com que frequência, no IPEC:	Sempre	Muitas Vezes	Raramente	Nunca	
a) Os funcionários são tratados com respeito, independente do cargo que ocupam?	10	7	3	0	
b) Os privilégios de algumas categorias atrapalham o trabalho em equipe?	0	3	7	10	
2b Escore da pergunta. Exemplo.					
Em sua opinião, com que frequência, no IPEC:	Sempre	Muitas Vezes	Raramente	Nunca	Total
a) Os funcionários são tratados com respeito, independente do cargo que ocupam?	50%	30%	20%	10%	100%
Cálculo do escore da pergunta:					
50 x 10 (sempre) =	500				
30 x 7 (muitas vezes) =	210				
20 x 3 (raramente) =	60				
10 x 0 (nunca) =	0				
	770				
Escore da pergunta = (770/100) =	7,70				

IPEC = Instituto de Pesquisas Clínicas Evandro Chagas.

mensuração. As perguntas/questões podem assumir pesos diferenciados na composição do índice de uma variável. A atribuição de pesos diferenciados deve-se a dois motivos: (1) relevância do aspecto que está sendo medido; (2) quantidade de perguntas/questões utilizados para mensurar diferentes aspectos de uma mesma variável.

Admite-se o princípio de multidimensionalidade na conformação das variáveis que estão sendo mensuradas e, conforme o caso, buscase igualar ou hierarquizar o peso dos diferentes aspectos presentes na sua composição. Valendo-se do escore das perguntas e da aplicação dos pesos obtém-se o primeiro valor sintético, o qual será posteriormente submetido a uma fórmula de transformação para sua conversão em índice.

Utilizando-se o exemplo da variável organizacional “*Desenvolvimento de Recursos Humanos*” é possível demonstrar mais claramente o processo de construção dos índices. O IPO – Desenvolvimento de RH está entre os que apresentam maior complexidade na estrutura de pesos, por essa razão permite que se exponha em detalhes a metodologia empregada (Tabelas 1 e 2).

Considerou-se que o aspecto relativo às “*oportunidades de treinamento*” é o mais relevante na composição da variável, por isso lhe

foi atribuído maior peso (2/3). As perguntas que objetivam capturar as percepções sobre tais oportunidades foram classificadas em dois subconjuntos, um deles referindo-se explicitamente à realização de cursos, e outro no qual as formas que assumem as oportunidades de treinamento não são especificadas para os respondentes, ficando a critério dos mesmos considerar também outros formatos de treinamento ou capacitação que não se encaixem no formato de cursos. A cada um desses subconjuntos foi atribuída a mesma importância e, conseqüentemente, o mesmo peso.

Ao conjunto de perguntas relativas à “*avaliação e aproveitamento dos cursos*” foi atribuído menor peso na composição da variável (1/3). Isso deve-se ao fato de que estes ajudam a qualificar o aspecto central (*oportunidades de treinamento*), mas não o medem. Além disso, esses itens qualificam apenas o subconjunto das oportunidades de treinamento que se referem à *oferta de cursos*, e não à totalidade das oportunidades de treinamento e capacitação. Como se observa, o peso é atribuído sempre ao aspecto que está sendo mensurado, e não à pergunta em si; dessa forma, não importa a quantidade de perguntas referidas a cada aspecto, mas sim a relevância que lhe é atribuída. O escore da variável descrita é obtido usando-se o seguinte cálculo:

Tabela 1

Variável: desenvolvimento de recursos humanos.

Perguntas/quesitos	Escore
3a – Oportunidades de treinamento e desenvolvimento para melhoria do desempenho profissional.	6,67
3b – Oportunidades de treinamento e desenvolvimento para desempenho em novas funções.	5,81
3c – Oportunidades de treinamento para necessidades de desenvolvimento profissional.	6,52
4a – Frequência de cursos de capacitação e treinamento, para o setor.	5,17
4b – Possibilidades de se fazer cursos fora do IPEC, para o setor.	5,31
4d – Aproveitamento dos conteúdos dos cursos para o desenvolvimento profissional.	7,91
4e – Aproveitamento dos conteúdos dos cursos para desenvolvimento no setor.	7,61
4f – Os conteúdos dos cursos são avaliados em relação aos seus efeitos no setor.	6,15
19a – Frequência de cursos de capacitação e treinamento, para o IPEC como um todo.	6,16
19b – Possibilidades de se fazer cursos fora do IPEC, para o IPEC como um todo.	5,90
19d – Os conteúdos dos cursos são proveitosos para desenvolvimento do IPEC.	7,79
19e – Os conteúdos dos cursos são avaliados em relação aos efeitos para o IPEC.	6,37

IPEC = Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas.

Tabela 2

Composição da variável – desenvolvimento de recursos humanos.

Peso	Aspectos internos da variável	Peso	Perguntas
2/3	Oportunidades de treinamento		
	Oportunidades de tipo não especificado	1/2	3A; 3B; 3C
	Oferta de cursos	1/2	4A; 4B; 19A; 19B
1/3	Avaliação e aproveitamento dos cursos		
	Proveito dos cursos para os funcionários	1/3	4D
	Proveito dos cursos para a organização	1/3	19D; 4E
	Avaliação dos efeitos para a organização	1/3	4F; 19E

Escore da Variável *Desenvolvimento de RH* = $((((3a+3b+3c)/3) + ((4a+4b+19a+19b)/4) + (4d+((19d+4e)/2) + ((4f+19e)/2))/3) / 3 = 6,36$

O valor sintético obtido por intermédio dos cálculos acima ainda não corresponde diretamente ao valor do índice. É necessário que seja feita a conversão dos mesmos para um valor entre 0 e 1, processo por meio do qual também é corrigida a tendência utópica dos valores extremos. O valor sintético alcançado pela variável pode, em tese, situar-se entre 0 e 10, que são os valores correspondentes aos limites adotados na escala de medição. Contudo, para que uma variável atingisse o valor máximo (dez), seria necessário que obtivesse a melhor avaliação possível, por todos os respondentes, e em todas as perguntas utilizadas para men-

surá-la. Observou-se que, na prática, os valores de teto e base – melhor e pior valor – para qualquer das variáveis situa-se entre 2 e 8, sendo quase impossível ultrapassá-los. Mesmo na avaliação dos quesitos cujas percepções, *a priori*, parecem ser absolutamente positivas (ou negativas) há naturalmente a persistência de algum dissenso residual no interior do grupo, o que na prática impede que o escore da variável – produto da medição efetuada por um conjunto de quesitos – alcance os valores máximo ou mínimo. A conversão dos escores em um índice com variação entre 0 e 1 leva em consideração a observação desses limites empíricos, aplicando-se em função disso a seguinte fórmula, extraída da metodologia de construção do IDH (PNUD, 2000):

Índice da Variável Desenvolvimento de RH = (valor obtido – pior valor) / (melhor valor – pior valor) = (6,36 – 2) / (8 – 2) = 4,36 / 6 = 0,73

O índice geral da variável em questão assume o valor 0,73 correspondendo à categoria *Bom* na escala de interpretação de valores anteriormente exposta. No entanto, pode-se observar que para o grupo “*Outros Profissionais de Nível Superior*” (formação em outras áreas que não a de saúde) o valor do índice é substancialmente menor, sendo classificado na categoria *Ruim* pela escala interpretativa (Figura 3). Com base nas percepções dos funcionários, tem-se uma avaliação do desempenho da função *Desenvolvimento de RH* no interior da organização. Embora a avaliação geral tenha sido positiva, detectou-se a insatisfação de um grupo específico, propiciando uma informação relevante para os indivíduos e/ou setores envolvidos na formulação e implementação das políticas e ações de desenvolvimento de RH na organização.

No Anexo é apresentado o quadro de correlações entre o valor do índice e os valores obtidos pelos quesitos/perguntas utilizados na sua construção. As correlações observadas demonstram haver consistência no conjunto de quesitos/perguntas utilizados, assim como na estrutura de elaboração do índice. Os 12 quesitos utilizados apresentam-se correlacionados com o índice, oscilando entre 0,518 e 0,819 o valor dessas correlações.

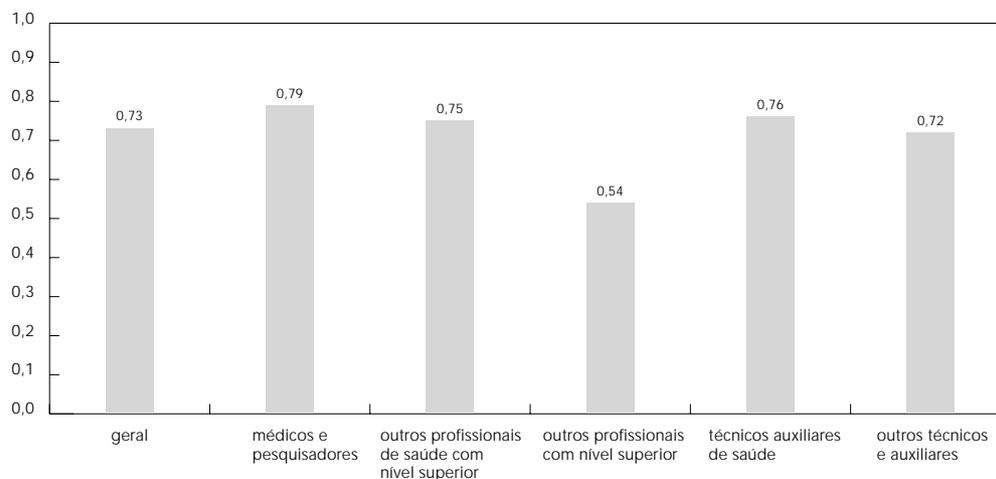
Cálculo do valor do IPO para cada dimensão

A fórmula para obtenção dos valores do IPO referentes a cada uma das quatro dimensões – *Infra-estrutura; Gestão; Clima Organizacional e Cultura* – é relativamente simples, em função dos processos anteriores de redução dos dados e da opção por não atribuir pesos diferenciados às variáveis que as compõem. O índice de cada dimensão é obtido por meio de média aritmética, com base nos valores do IPO das variáveis organizacionais a ela correspondentes.

Em relação ao IPO-*Gestão* deve-se destacar que as variáveis *remuneração* e *autonomia* foram excluídas do seu cálculo. A remuneração foi excluída devido ao fato da política salarial da organização ser, fundamentalmente, reflexo da política salarial adotada pelo governo federal, entendendo-se assim que as percepções sobre a remuneração, nesse caso, não constituem propriamente uma avaliação referida à organização. A variável *autonomia* foi excluída em função da necessidade de se anular duas perguntas cujo enunciado parece não ter ficado suficientemente claro. Isso ocasionou um desbalanceamento no seu conjunto de perguntas, produzindo um viés negativo na mensuração. A reformulação do enunciado dessas perguntas permitirá, em uma nova pesquisa, que a variável seja reincorporada à dimensão *Gestão* (Tabela 3).

Figura 3

Valores do Índice de Percepções Organizacionais de Recursos Humanos, segundo as categorias profissionais.



Considerações finais

A metodologia apresentada reúne pesquisa e avaliação e foi pensada como uma ferramenta para apoiar a gestão. Numa perspectiva de curto prazo e mais adequada aos gestores da organização, permite monitorar processos em curso no cotidiano organizacional e propor intervenções pontuais sobre os problemas identificados. Numa perspectiva de longo prazo, mais adequada às necessidades de pesquisadores e formuladores de políticas, possibilita acompanhar mudanças e estabelecer relações entre inovações na gestão, cultura e desempenho. Pode contribuir também para a construção de indicadores que integrem em seu instrumental metodológico variáveis de cultura e clima, bem como para a seleção de variáveis a serem incluídas em estudos comparativos em diferentes organizações de saúde.

Ao incorporar aspectos relacionados à cultura e ao clima organizacional às dimensões tradicionalmente abordadas em metodologias de aferição do desempenho institucional e permitir o acompanhamento da correlação entre tais dimensões, o instrumento apresentado neste trabalho pode enriquecer as possibilidades de se abordar o universo das práticas e valores como elementos que se transformam, e não apenas como limites estruturais para inovações nas organizações públicas de saúde.

É importante ressaltar, contudo, que como todo procedimento que busca mensurar e sintetizar relações sociais, este também apresenta limites, seja no que se refere à existência de aspectos e dimensões não investigados, ou ainda, na

Tabela 3

Valores do Índice de Percepções Organizacionais, segundo as dimensões.

Dimensão	Valor	Classificação
Infra-estrutura	0,62	Regular
Gestão	0,71	Bom
Clima organizacional	0,75	Bom
Cultura	0,65	Regular

capacidade de explicar a produção de determinados fenômenos observados. Como toda síntese, os índices atribuem, sob uma forma simples, numérica, uma realidade complexa e em permanente transformação. Outras dimensões da realidade podem ser definidas para a investigação e, certamente, em cada contexto organizacional particular, outros aspectos considerados importantes podem ser incluídos no instrumento de coleta de dados, o que é facilitado pela sua estruturação modular. A metodologia é antes de tudo, um modelo, que incorpora aspectos culturais, relativos a valores das crenças e percepções, a um instrumento de apoio à gestão.

Finalmente, uma vez que a metodologia de construção do IPO foi concebida como uma ferramenta de gestão, saber a opinião dos trabalhadores, seus valores e expectativas, se estão satisfeitos ou não e porquê, só se justifica por sua utilização, ou seja, como uma etapa em uma pesquisa aplicada voltada para melhorar as condições de funcionamento e o desempenho da organização (Tabelas 4 e 5).

Tabela 4

Matriz de correlações, Índice de Percepções Organizacionais-Recursos Humanos.

IPO-RH	3a	3b	3c	4a	4b	4d	4e	4f	19a	19b	19d	
3a	,819											
3b	,708	,669										
3c	,657	,682	,607									
4a	,685	,542	,303	,338								
4b	,623	,471	,396	,416	,490							
4d	,518	,268	,253	,067	,227	,216						
4e	,543	,244	,226	,166	,230	,143	,671					
4f	,595	,252	,293	,214	,287	,273	,367	,511				
19a	,678	,337	,308	,310	,419	,330	,151	,201	,162			
19b	,591	,324	,277	,360	,302	,630	,141	,124	,117	,468		
19d	,546	,160	,039	,151	,192	,301	,363	,481	,444	,351	,191	
19e	,614	,269	,168	,379	,232	,307	,218	,432	,609	,424	,316	,695

Com exceção dos valores em negrito, todos apresentam significância ao nível de 0.01 ou 0,05.

Tabela 5

Valores obtidos pelo Índice de Percepções Organizacionais, segundo as variáveis e categorias profissionais.

Variáveis	Categorias profissionais					
	Geral	Médicos e Pesquisadores	Outros profissionais de saúde com nível superior	Outros profissionais com nível superior	Técnicos auxiliares de saúde	Outros técnicos e auxiliares
Equipamentos	0,64	0,59	0,65	0,50	0,71	0,55
Materiais	0,72	0,61	0,77	0,52	0,78	0,65
Instalações	0,61	0,58	0,68	0,59	0,65	0,57
Desenvolvimento de Recursos Humanos	0,73	0,79	0,75	0,54	0,76	0,72
Qualidade da gestão	0,77	0,69	0,74	0,70	0,84	0,72
Meritocracia	0,71	0,71	0,60	0,65	0,73	0,58
Comunicação	0,63	0,70	0,63	0,69	0,62	0,56
Participação	0,81	0,80	0,83	0,81	0,78	0,61
Satisfação dos funcionários	0,85	0,83	0,85	0,84	0,90	0,78
Cooperação e integração	0,70	0,72	0,68	0,66	0,75	0,65
Preocupação dos usuários	0,76	0,74	0,72	0,70	0,77	0,75
Universalismo	0,58	0,58	0,52	0,50	0,60	0,36
Carga de Trabalho	0,59	0,47	0,56	0,51	0,66	0,67
Remuneração	0,26	0,01	0,19	0,28	0,33	0,25
Segurança	0,50	0,41	0,46	0,22	0,54	0,28
Autonomia	0,25	0,40	0,25	0,24	0,15	0,21

Agradecimentos

Os autores manifestam seu agradecimento às pessoas e instituições que, de diferentes maneiras, contribuíram para a realização deste trabalho. À Dra. Keyla Feldman Marzochi, diretora do Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas, Fundação Oswaldo Cruz (IPEC/FIOCRUZ), por seu apoio incondicional à realização da pesquisa. Ao Dr. João Quental, diretor da Assessoria de Planejamento da FIOCRUZ (ASPLAN), pelo incentivo e apoio financeiro ao projeto. Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro e ao Programa de Pesquisa Estratégica (Escola Nacional de Saúde Pública – ENSP/FIOCRUZ) pelo apoio prestado na forma de bolsas e financiamentos. Ao Dr. Mauricio Teixeira Leite Vasconcellos, estatístico da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pela as-

essoria prestada na etapa de construção do questionário da pesquisa. Ao matemático e programador Luiz Alberto Matzenbach, também do IBGE, pela assessoria na etapa de entrada e crítica dos dados. Por fim, aos Professores Adolfo Horácio Chorny (ENSP/FIOCRUZ), Carlos Gadelha (ENSP/FIOCRUZ), Sábado Girardi (Núcleo de Estudos em Saúde Coletiva/Universidade Federal de Minas Gerais) e Roberto Passos Nogueira (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) por suas valiosas contribuições na oficina de trabalho promovida para discutir e aprimorar a metodologia utilizada na construção do IPO. E finalmente, ao parecerista anônimo de *Cadernos de Saúde Pública*, cujas sugestões contribuíram em muito para tornar o artigo mais claro. Desnecessário dizer, mas as eventuais falhas ou controvérsias que se façam presentes na metodologia são de total responsabilidade dos autores.

Referências

- ALMEIDA, A. C., 2001. Como utilizar dados agregados para formular índices: O caso do índice de qualidade dos municípios – Carências. In: 2º Seminário Fluminense de Indicadores, *Anais*, pp. 33-40, Rio de Janeiro: Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro.
- BARBOSA, L., 1999. *Igualdade e Meritocracia: A Ética do Desempenho nas Sociedades Modernas*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- BRESSER-PEREIRA, L. C., 1998. “Da administração pública burocrática à gerencial”. In: *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial* (L. C. Bresser Pereira & P. Spink, org.), pp. 237-270, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- CARR, D. K. & LITTMAN, I. D., 1992. *Excelência nos Serviços Públicos: Gestão da Qualidade Total na Década de 90*. Rio de Janeiro: Qualitymark.
- CECILIO, L. C. O., 1994. *Inventando a Mudança na Saúde*. São Paulo: Editora Hucitec.
- DA MATTA, R., 1990. *For an Anthropology of the Brazilian Tradition*. Working Paper 182. Washington, DC: Latin American Program, The Wilson Center.
- DINSDALE, G.; MARSON, D. B.; SCHMIDT, F. & STRICKLAND, T., 2000. *Metodologia para Medir a Satisfação do Usuário no Canadá: Desfazendo Mitos e Redesenhando Roteiros*. Cadernos ENAP 20, Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.
- FARIAS, L. O. & VAITSMAN, J., 2002. Interação e conflito entre categorias profissionais em organizações hospitalares públicas. *Cadernos de Saúde Pública*, 18:1229-1241.
- FLEURY, M. T. L. & FISCHER, R. M., 1989. *Cultura e Poder nas Organizações*. São Paulo: Atlas.
- HOFSTEDE, G., 1991. Measuring organizational cultures: A qualitative and quantitative study across twenty cases. *Administrative Science Quarterly*, 35:286-316.
- KLIKSBERG, B., 1994. Uma gerência pública para os novos tempos. *Revista do Serviço Público*, 118:119-142.
- MALIK, A. M., 1998. *Gestão de Recursos Humanos*. Coleção Saúde e Cidadania. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo.
- MINTZBERG, H., 1990. The design school: Reconsidering the basic premises of strategic management. *Strategic Management Journal*, 11:171-195.
- MINTZBERG, H., 1993. *Gestão Contemporânea: A Ciência e a Arte de Ser Dirigente*. Rio de Janeiro: Record.
- MOTTA, F. C. P. & CALDAS, M. P. (org.), 1997. *Cultura Organizacional e Cultura Brasileira*. São Paulo: Atlas.
- MOTTA, P. R. M., 1998. *Transformação Organizacional*. Rio de Janeiro: Qualitymark.
- NUNES, E. O., 1997. *A Gramática Política Brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores.
- OSBORNE, D. & GAEBLER, T., 1994. *Reinventando o Governo: Como o Espírito Empreendedor Está Transformando o Setor Público*. Brasília: M. H. Comunicação.
- OTT, J. S., 1989. *The Organizational Culture Perspective*. Pacific Grove: Brooks/Cole.
- PARASURAMAN, A.; ZEITHAML, V. A. & BERRY, L. L., 1988. Servqual: A multiple-item scale for measuring customer perceptions of service quality. *Journal of Retailing*, 64:12-40.
- PINTO, L., 2001. Sistema nacional de índices de preços ao consumidor. In: 2º Seminário Fluminense de Indicadores, *Anais*, pp. 51-60, Rio de Janeiro: Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro.
- PRATES, M. A. S. & BARROS, B. T., 1997. O estilo brasileiro de administrar. In: *Cultura Organizacional e Cultura Brasileira* (F. C. P. Motta & M. P. Caldas, org.), pp. 55-69, São Paulo: Atlas.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), 2000. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2000*. Lisboa: Trinova Editora.
- SCHEIN, E., 1985. *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey Bess.
- VAITSMAN, J., 2000. Cultura de organizações públicas de saúde – Notas sobre a construção de um objeto. *Cadernos de Saúde Pública*, 16:847-850.
- VAITSMAN, J., 2001. Gerencialismo, cultura e expectativas entre servidores públicos de saúde. *Revista de Administração Pública*, 35:29-47.
- ZAINA, N. M. C., 1987. Percepção e análise de variáveis organizacionais e individuais em entidades públicas – Esperanças e realidades. *Revista de Administração Pública*, 21:2-34.

Recebido em 21 de maio de 2002

Versão final reapresentada em 27 de março de 2003

Aprovado em 10 de julho de 2003