

RSP

Revista do Serviço Público

vol. 63, n.º 4 - Out/Dez 2012 - ISSN:0034/9240

**Panorama e determinantes da satisfação
com os serviços públicos no Brasil**
Robert Bonifácio e Rogério Schlegel

**Entre a expectativa e o amadurecimento: a importância da
implantação de escritórios de projetos para a gestão pública**
*William Melo; Roberto Nacif;
Guilherme Marques e Rodrigo Nippes*

**O modelo de gestão pública por resultados em Minas Gerais
analisado à luz da experiência do Programa Estado para Resultados**
*Cynthia Helena O. Bechelaine, Mauro César da Silveira e
Camila Barbosa Neves*

**Diretrizes para implantação da governança de tecnologia da
informação no setor público brasileiro à luz da Teoria Institucional**
José Geraldo Loureiro Rodrigues e João Souza Neto

**Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e
papéis na perspectiva de gestores federais**
Clóvis Henrique Leite de Souza e Roberto Rocha Coelho Pires

**Análise da relação principal-agente nos regimes próprios de
Previdência Social: o caso do Agros**
*Caio César de Medeiros Costa, Alan Antunes Vieira Macabeu e
Marco Aurélio Marques Ferreira*

**RSP Revisitada: Desenvolvimento da teoria de
administração democrática**
Dwight Waldo

**Reportagem: Administração pública: instrumento de
ação coletiva da nação**



ENAP



Brasília – 2012

Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimento sobre a gestão de políticas públicas, estimular a reflexão e o debate e promover o desenvolvimento de servidores e sua interação com a cidadania.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente: Paulo Sergio de Carvalho

Diretora de Formação Profissional: Maria Stela Reis

Diretor de Desenvolvimento Gerencial: Paulo Marques

Diretora de Comunicação e Pesquisa: Enid Rocha Andrade da Silva

Diretora de Gestão Interna: Aíla Vanessa de Oliveira Cançado

Conselho Editorial

Barbara Freitag-Rouanet, Fernando Luiz Abrucio, Helena Kerr do Amaral, Hélio Zylberstajn, Ana Lúcia Aguiar Melo, Luiz Henrique Proença Soares, Marcel Bursztyn, Marco Aurelio Garcia, Marcus André Melo, Maria Paula Dallari Bucci, Maria Rita G. Loureiro Durand, Nelson Machado, Paulo Motta, Reynaldo Fernandes, Silvio Lemos Meira, Sônia Miriam Draibe, Tarso Fernando Herz Genro, Vicente Carlos Y Plá Trevas, Zairo B. Cheibub.

Periodicidade

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

Comissão Editorial

Paulo Sergio de Carvalho; Maria Stela Reis; Paulo Marques; Aíla Vanessa de Oliveira Cançado; Elisabete Ferrarezi; Luis Fernando de Lara Resende e Elda Campos Bezerra.

Expediente

Editora responsável: Enid Rocha Andrade da Silva. *Editoras executivas:* Márcia Knop e Daniella Álvares de Araújo Melo. *Colaboradores:* Diego Gomes e João Tomacheski. *Revisão:* Roberto Carlos R. Araújo e Renata Fernandes Mourão. *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto. *Revisão gráfica:* Ana Carla Gualberto Cardoso. *Fotos:* Alice Prina e Vinícius A. Loureiro. *Editoração eletrônica:* Maria Marta da R. Vasconcelos.

Revista do Serviço Público. 1937 - . Brasília: ENAP, 1937 - .

v. : il.

ISSN:0034/9240

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2007).

Interrompida no período de 1975/1980 e 1990/1993.

1. Administração Pública – Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

© ENAP, 2012

Tiragem: 1.000 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números)

Exemplar avulso: R\$ 12,00

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no sítio da ENAP:

www.enap.gov.br

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP.

A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte.

ENAP

Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096/3092 – Fax: (61) 2020 3178

www.enap.gov.br

editora@enap.gov.br

Sumário

Contents

- Panorama e determinantes da satisfação com os serviços públicos no Brasil
An overview of satisfaction with public services in Brazil and its determinants 413
Robert Bonifácio e Rogério Schlegel
- Entre a expectativa e o amadurecimento: a importância da implantação de escritórios de projetos para a gestão pública
Between expectation and maturation: the importance of project offices for public management 435
William Melo; Roberto Nacif; Guilherme Marques e Rodrigo Nippes
- O modelo de gestão pública por resultados em Minas Gerais analisado à luz da experiência do Programa Estado para Resultados
The model of the results-based management in Minas Gerais: analyzing the experience of the *Estado para Resultados* Program 455
Cíntia Helena O. Bechelaine, Mauro César da Silveira e Camila Barbosa Neves
- Diretrizes para implantação da governança de tecnologia da informação no setor público brasileiro à luz da Teoria Institucional
Guidelines for the implementation of IT Governance in the Brazilian Federal Public Administration based on Institutional Theory 475
José Geraldo Loureiro Rodrigues e João Souza Neto
- Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais
National conferences as state-society interfaces: their uses and roles from the point of view of federal managers 499
Clóvis Henrique Leite de Souza e Roberto Rocha Coelho Pires
- Análise da relação principal-agente nos regimes próprios de Previdência Social: o caso do Agros
A principal-agent analysis of the social security system: the case of Agros 519
Caio César de Medeiros Costa, Alan Antunes Vieira Macabem e Marco Aurélio Marques Ferreira

<i>RSP Revisitada: Desenvolvimento da teoria de administração democrática</i>	541
<i>Dwight Waldo</i>	
<i>Reportagem: Administração pública: instrumento de ação coletiva da nação</i>	549
<i>Diego Gomes</i>	
Para saber mais	557
Acontece na ENAP	559

Editorial

Caro (a) leitor (a),

A Revista do Serviço Pública (RSP) celebrou, ao longo de 2012, seus 75 anos de existência. Primeiro periódico do gênero em circulação no Brasil, a RSP é legitimada, diuturnamente, por seus leitores e colaboradores, como uma publicação difusora de conceitos, tecnologias e boas práticas administrativas e também incentivadora da produção de conhecimento por servidores e pesquisadores sobre temas relevantes à administração pública.

Esta edição apresenta textos com relatos de experiências inovadoras e discussões em voga na gestão pública. Os seis artigos abordam os determinantes da satisfação com os serviços públicos no Brasil; a importância da implantação de escritórios de projetos na administração pública; a experiência de Minas Gerais com o modelo de gestão pública por resultados; as diretrizes para governança de TI no setor público brasileiro; as conferências nacionais como interface socioestatal; e a relação principal-agente nos regimes próprios de previdência social.

O artigo *Panorama e determinantes da satisfação com os serviços públicos no Brasil* trata de tema essencial (mas ainda pouco explorado no Brasil) – a percepção do cidadão sobre a qualidade dos serviços públicos. O estudo utiliza *surveys* com representatividade nacional, aplicados entre 1993 e 2010. A partir da análise dos dados, o texto busca mostrar a satisfação do cidadão com os serviços públicos e seus principais determinantes.

A experiência do governo do Rio de Janeiro com a implantação do escritório de projetos é abordada no artigo *Entre a expectativa e o amadurecimento: a importância da implantação de escritórios de projetos para a Gestão Pública*. Tal experiência indica possibilidades inovadoras para as organizações públicas, bem como mostra sua relevância ao permitir a implementação de medidas de adoção de uma metodologia padronizada para todas as ações dos governos.

Com o intuito de investigar o processo de desenvolvimento da gestão por resultados em Minas Gerais, o texto *O modelo de gestão pública por resultados em Minas Gerais analisado à luz da experiência do Programa Estado para Resultados* analisa a composição da iniciativa, seu processo de construção e estrutura de funcionamento.

Um conjunto de diretrizes que, de forma sustentável, possibilita a introdução de boas práticas e procedimentos de Governança de TI na administração pública federal é abordado no artigo *Diretrizes para implantação da governança de TI no setor público brasileiro à luz da teoria institucional*. O estudo utilizou tanto o levantamento

bibliográfico de conceitos da área quanto um questionário aplicado aos gestores de TI das principais organizações da administração pública federal.

O estudo *Conferências nacionais como interface socioestatal: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais* enfoca as conferências nacionais promovidas ao longo da última década pelo governo federal como uma forma de interface entre Estado e sociedade. O texto revela os padrões de distribuição das conferências nas diversas áreas de políticas públicas e as percepções de gestores públicos sobre os papéis que tais processos participativos vêm desempenhando na execução de programas federais.

Último artigo deste número, o trabalho *Análise da relação principal-agente nos regimes próprios de previdência social: o caso do Agros* teve como objetivo verificar, sob a ótica dos participantes, os níveis de transparência e de confiança da gestão administrativa do Agros, do Instituto de seguridade social da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

A seção RSP Revisitada traz a segunda parte do clássico texto de Dwight Waldo (1913-2000) – *Desenvolvimento da Teoria de Administração Democrática*. Republicamos a primeira parte do texto na edição anterior. Agora, esta seção resgata a continuação do ensaio, suprimida quando de sua publicação na edição de 1953 da RSP.

A palestra de Guy Peters “50 Anos de Administração Pública: teoria e prática”, ministrada no dia 19 de setembro de 2012, na ENAP, foi a inspiração para a reportagem *Administração pública: instrumento de ação coletiva da nação*, que trata dos avanços e desafios da administração pública mundial e brasileira. A matéria traz também as perspectivas das doutoras em administração pública Evelyn Levy e Maria Rita Loureiro, que estavam presentes no referido evento.

Desde seu número inaugural, editado pelo então Conselho Federal do Serviço Público Civil, precursor do Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp), a Revista percorreu longa trajetória até tornar-se referência na disseminação de conhecimento sobre a gestão e responder às transformações do Estado republicano brasileiro. Atualmente, por meio de ensaios e artigos voltados ao estímulo, à reflexão, ao debate e à análise qualificada da administração pública, a Revista procura contribuir para o aumento da capacidade de governo em diferentes esferas da administração, além de promover o desenvolvimento de servidores e de seu compromisso com a cidadania.

Desejo-lhe uma boa leitura,

Paulo Sergio de Carvalho
Presidente da ENAP

Panorama e determinantes da satisfação com os serviços públicos no Brasil

Robert Bonifácio e Rogério Schlegel

Introdução

A avaliação que o brasileiro faz dos serviços públicos é tema pouco explorado em estudos acadêmicos no Brasil, embora tenha características que justificariam atenção especial. De um lado, essa avaliação é um indicador relevante em termos de responsividade porque representa o grau de satisfação do cidadão com a forma como o Estado cumpre algumas de suas tarefas centrais, propiciando serviços como saúde e educação a partir dos impostos extraídos da sociedade. De outro lado, esse é um insumo decisivo para a legitimidade democrática segundo diferentes abordagens teóricas. Os serviços públicos são a face mais concreta do Estado e a principal vitrine do desempenho governamental, de forma que sua avaliação é capaz de impactar de forma indireta a confiança nos políticos e no Executivo (LISTHAUG; WIBERG, 1998).

Nas democracias, cabe aos governantes o papel de formular e implementar políticas públicas, e a satisfação dos cidadãos com essas iniciativas é considerada

relevante por impactar a escolha eleitoral e contribuir para a sustentação ou substituição do grupo político no poder. Substantivamente, avaliações positivas sobre serviços públicos também são um indicativo de que ações do poder público para minimizar problemas e melhorar a vida dos cidadãos estão sendo bem-sucedidas. Em última análise, a avaliação dos serviços públicos é dimensão indispensável na análise da qualidade de uma democracia, por significar o quanto governos e instituições são responsivos com as demandas e preferências dos cidadãos (DIAMOND; MORLINO, 2004, p. 21-22). Apesar disso, a satisfação com os serviços públicos não tem recebido a atenção que merece da pesquisa brasileira.

Este artigo pretende contribuir para minimizar essa lacuna e tem dois objetivos: apresentar avaliação dos serviços públicos a partir de dados empíricos e avançar no entendimento de seus determinantes. Um desafio especial foi encontrar pesquisas de opinião que contemplem o tema e permitam a exploração de seus microdados com análises estatísticas mais complexas – o número de *surveys* que preenchem os pré-requisitos deste trabalho mostrou-se reduzido. Além disso, o Brasil é uma federação com desenho institucional repleto de particularidades¹: a distribuição das atribuições estatais tem o formato que se convencionou chamar de *marble cake* (“bolo de mármore”), com governo central, estados e municípios compartilhando responsabilidades em diversos setores; os municípios são entes federativos independentes, podendo se relacionar diretamente com o governo central, sem a intermediação dos estados; em áreas como saúde, educação e política social, há grande descentralização na implementação de políticas,

mas seguindo parâmetros estabelecidos em pormenorizada regulação federal. Essa riqueza e complexidade em geral escapam aos questionários dos *surveys* disponíveis, que, com frequência, tratam os serviços públicos sem discriminar a esfera da Federação a que estão ligados.

Nossa avaliação é que, considerando a compreensão incipiente que se tem sobre o objeto no Brasil, essas limitações não prejudicam o caráter exploratório deste estudo. As evidências levantadas indicam que os cidadãos mais escolarizados e informados estão mais insatisfeitos com os serviços públicos e que o contato direto com os serviços pode impactar negativamente a percepção do brasileiro sobre seu funcionamento.

Além desta introdução, este artigo contém quatro seções. Inicialmente apresentamos os dados com que trabalhamos e traçamos um panorama sobre a percepção dos brasileiros em relação a diversos tipos de serviços públicos. Na segunda seção, expomos e discutimos alguns dos principais marcos teóricos a respeito das orientações individuais em relação às instituições públicas. Em seguida, exploramos testes estatísticos visando a relacionar variáveis explicativas com a satisfação com os serviços públicos. Nossas considerações sobre os resultados encontrados aparecem na quarta seção, que finaliza o texto.

Panorama da satisfação dos brasileiros com os serviços públicos

Neste trabalho, a avaliação dos serviços públicos foi construída a partir da percepção que o cidadão tem sobre eles. Foram procuradas pesquisas sobre o tema em dois dos principais órgãos armazenadores de bancos de dados com finalidades acadêmicas do Brasil – o Consórcio de

Informações Sociais (CIS), vinculado à Universidade de São Paulo, e o Centro de Estudos em Opinião Pública (Cesop), vinculado à Universidade Estadual de Campinas. *Surveys* passíveis de uso neste trabalho se mostraram raros. De forma geral, as pesquisas aplicam questões de cunho avaliativo tendo como referência instituições e atores políticos, como o Congresso Nacional, os partidos políticos e o presidente da República. A escassez de pesquisas que avaliem a percepção sobre os serviços públicos implica limitação em termos de variáveis utilizáveis na análise e reduz as oportunidades para comparação dos resultados no tempo.

Foram selecionados para uso os bancos de dados dos seguintes *surveys*:

1) “Avaliação de seis meses de governo do presidente Itamar Franco”, realizado pelo Instituto de Pesquisas Datafolha em março de 1993. A abrangência da pesquisa é nacional e foram entrevistadas 2.526 pessoas.

2) “Estudo eleitoral brasileiro (ESEB)”, realizado com financiamento da Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Trata-se de uma pesquisa de opinião aplicada com 2.514 pessoas de todo o Brasil em período após a realização das eleições de 2002.

3) “A desconfiança dos cidadãos das instituições democráticas”, pesquisa fruto do trabalho de diversos pesquisadores filiados à época à Universidade de São Paulo e Universidade Estadual de Campinas, sob coordenação dos Professores José Álvaro Moisés (USP) e Rachel Meneguello (Unicamp). O financiamento da pesquisa se deu por meio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e foram entrevistadas 2004 pessoas em junho de 2006.

4) “Barômetro das Américas”, referente ao Brasil nos anos de 2008 e 2010.

Trata-se de uma série de pesquisas de opinião iniciada em meados da década de 1990 e que tem como foco os países da América Latina. O *Latin America Public Opinion Project* (Lapop), órgão atualmente pertencente à Universidade de Vanderbilt (EUA), é o responsável pela realização da pesquisa. A abrangência é nacional e o número de entrevistados em 2008 foi de 1.497 e, em 2010, de 2.482.

***“... o cidadão
tende a criar
percepções sobre
os serviços em
geral a partir
da qualidade
que atribui aos
serviços que
efetivamente
conbece.”***

Avaliações dos serviços públicos no Brasil

No Brasil, há sinais de que a percepção sobre os serviços públicos tenha tido alterações significativas nas últimas décadas. Evidências nesse sentido aparecem na análise de variáveis sobre avaliações gerais dos serviços públicos, a

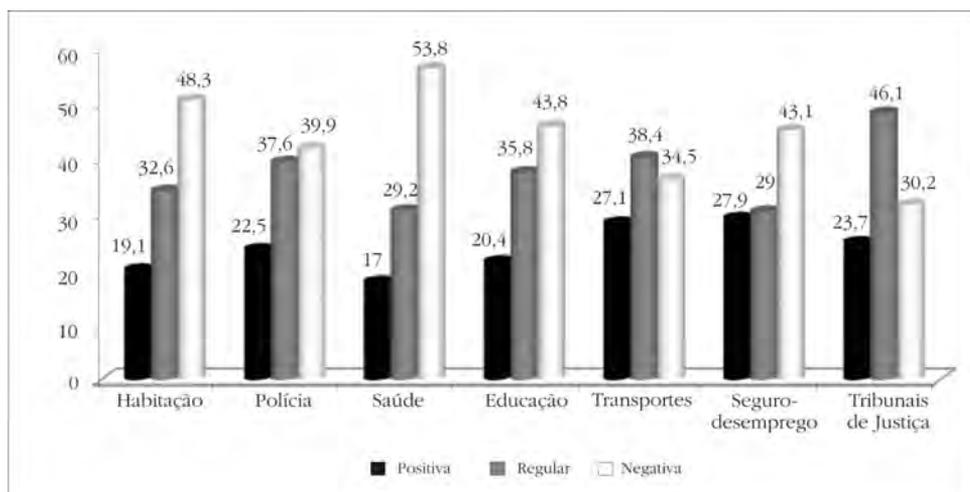
respeito de avaliações individualizadas de serviços específicos e relativas a notas atribuídas à qualidade de serviços.

Nas pesquisas de 1993 e 2006, os entrevistados foram questionados sobre os serviços públicos sem indicação de programas, ações específicas ou esfera da federação responsável, gerando indicador de caráter geral, segmentado por setor. Os entrevistados avaliaram os serviços de habitação, polícia, saúde, educação, transportes, seguro-desemprego, tribunais de Justiça, esgotos e saneamento e previdência social. As variáveis utilizadas em ambas as pesquisas apresentam redação e alternativas de resposta semelhantes², o que permite a comparação dos dados. Apenas três casos não são passíveis de comparação: tribunais de Justiça, presentes apenas nos dados de 1993, previdência social e redes de esgotos e saneamento, encontrados somente na pesquisa de 2006³.

O resultado mais evidente é a elevação da percepção favorável no segundo momento. Em todos os setores compa-

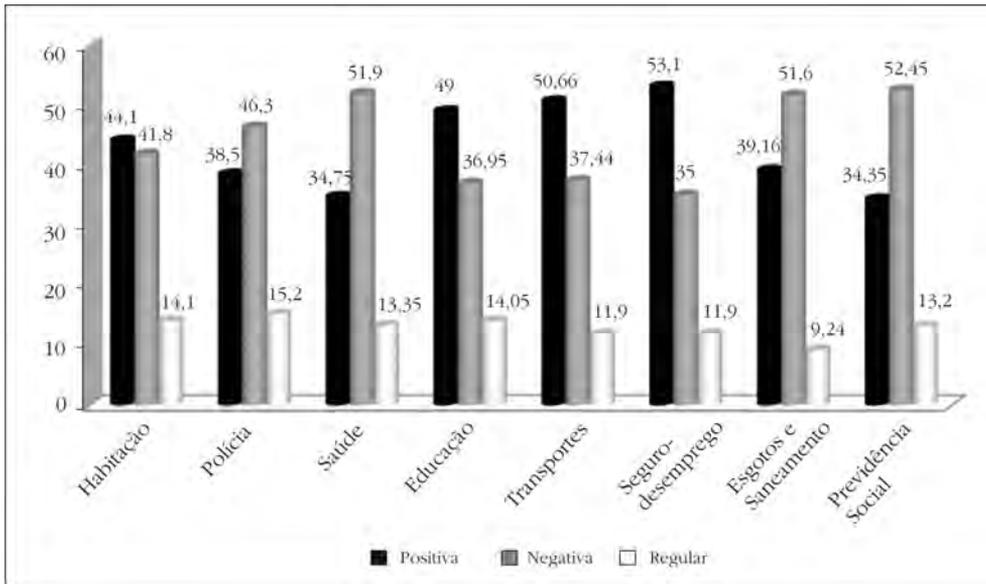
rados, a avaliação positiva teve percentuais maiores em 2006 do que em 1993. As maiores diferenças aparecem em educação (elevação de 28,6% na percepção positiva), habitação (25%), transportes (24,5%) e seguro-desemprego (23,2%). Mas também saúde (17,75%) e polícia (16%) tiveram incremento de avaliações positivas nesse intervalo de 17 anos.

Com isso, houve mudança notável na direção geral das avaliações nas duas pesquisas: em 1993, há evidente predominância das avaliações negativas e, em 2006, ocorre equilíbrio nas avaliações entre os serviços. Na primeira pesquisa citada, apenas os serviços de transportes e os oferecidos pelos tribunais de Justiça não apresentam a avaliação negativa como preponderante. Nesses casos, porém, a alternativa mais mencionada é a avaliação regular e não a positiva, o que indica que esses serviços não eram necessariamente avaliados positivamente. Já na pesquisa de 2006, habitação, educação, transportes e seguro-desemprego apresentam maiores percentuais de avaliações positivas, enquanto os serviços



Fonte: "Avaliação de seis meses de governo do presidente Itamar Franco", Datafolha/1993

Gráfico 1: Avaliação de serviços públicos em 1993 (em %)



Fonte: A desconfiança dos cidadãos das instituições democráticas/2006

Gráfico 2: Avaliação de serviços públicos em 2006 (em %)

de polícia, saúde, esgotos e saneamento e previdência social possuem maiores indicações de avaliações negativas.

É importante frisarmos que, de 1993 para 2006, houve diversas mudanças nas políticas públicas, especialmente as de responsabilidade do governo federal. Há relativo consenso na literatura de que essas mudanças levaram a melhorias das condições de vida dos cidadãos. Houve combate decisivo à inflação e ao descontrolado das contas públicas, com a implantação do Plano Real; foi consolidada rede de proteção social que tem como carro-chefe o Programa Bolsa-Família, que envolve transferência direta de renda aos cidadãos de renda baixa; o salário mínimo teve sucessivos aumentos reais. Os impactos diretos – via reorganização da máquina do Estado e aumento da disponibilidade orçamentária – e indiretos – com alterações na percepção da população sobre o Estado, favorecida pelo aumento da

riqueza e redução da pobreza e da desigualdade – podem explicar esse primeiro achado.

Ainda é relevante mencionar a flutuação observada na avaliação regular e a questão metodológica que pode ajudar a entender isso. Nos dados de 1993, os níveis de respostas “regular” variam de 17% a 27,9% das respostas válidas, enquanto em 2006 a variação é entre 9,24% e 15,2%, dependendo do setor. Ou seja, o maior percentual desse tipo de resposta na pesquisa mais recente sequer alcança o menor percentual existente na pesquisa de 1993. Uma explicação para isso pode residir no fato de que, na pesquisa mais antiga, a opção de resposta “regular” era dada como alternativa ao entrevistado, enquanto, na pesquisa de 2006, tal opção de resposta era espontânea, ou seja, o entrevistado não sabia de sua possibilidade, apenas a indicava caso a achasse a mais conveniente para o questionamento feito. Segundo Fowler Junior (1995), é comum o

entrevistado ficar “em cima do muro” quando é colocado para avaliar e/ou julgar algo ou alguém. Por isso, quando se deseja extrair dos entrevistados posicionamentos mais esclarecedores e objetivos, é desejável não citar como alternativa de resposta opções que expressam posicionamento de meio termo.

Avaliações específicas de serviços públicos

Em duas das pesquisas de opinião utilizadas, as avaliações têm caráter mais específico, referindo-se a serviços sob responsabilidade da administração municipal. No Eseb 2002, a maioria dos serviços avaliados tem esse traço, ainda que o enunciado da questão não mencione isso diretamente. Já no Barômetro das Américas de 2008 e 2010, o questionário se refere expressamente aos serviços prestados pela prefeitura municipal⁴.

A partir da leitura de dados do gráfico 3, observamos que as considerações sobre todos os serviços avaliados são predominantemente positivas. Essa constatação encontra maior sustentação nos dados relativos à coleta de lixo, em que 71,6% dos entrevistados consideram que a qualidade do serviço merece uma nota alta, compreendida entre 7 e 10. O controle de camelôs, mesas de bar e bancas de lojas é o serviço com menor percentual de notas altas (34,5%) e a avaliação dos serviços de saúde é a que apresenta menor diferença entre as maiores e menores notas (1,6%).

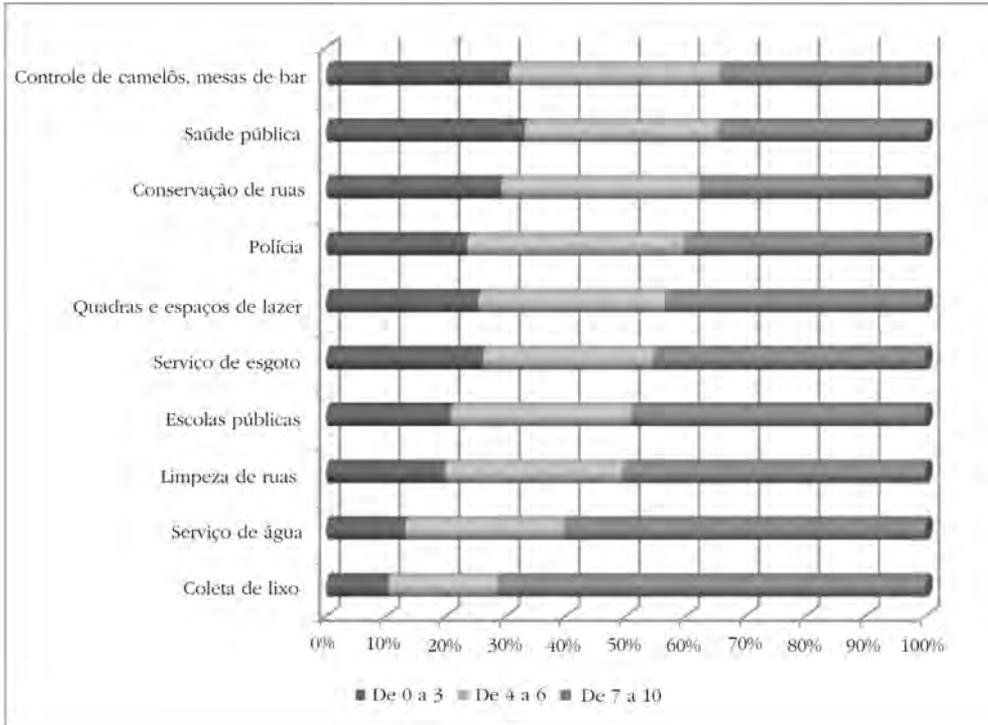
Os resultados apresentam tendência oposta às avaliações gerais de serviços públicos, presentes na pesquisa de 1993, e também diferem do equilíbrio das avaliações gerais indicadas na pesquisa de 2006.

Quando nos atemos aos resultados referentes às avaliações de serviços públicos municipais em 2008 e 2010 (Gráfico 4), a tendência de avaliação positiva também se mostra presente. No primeiro ano citado, mais da metade dos entrevistados (51,3%) dá indicações positivas quanto à qualidade dos serviços públicos. Em 2010, o cenário é um pouco distinto, já que as avaliações regulares predominam (42,4%), mas as avaliações positivas ficam em segundo lugar (32,9%).

Qualidade dos serviços públicos em avaliação comparativa

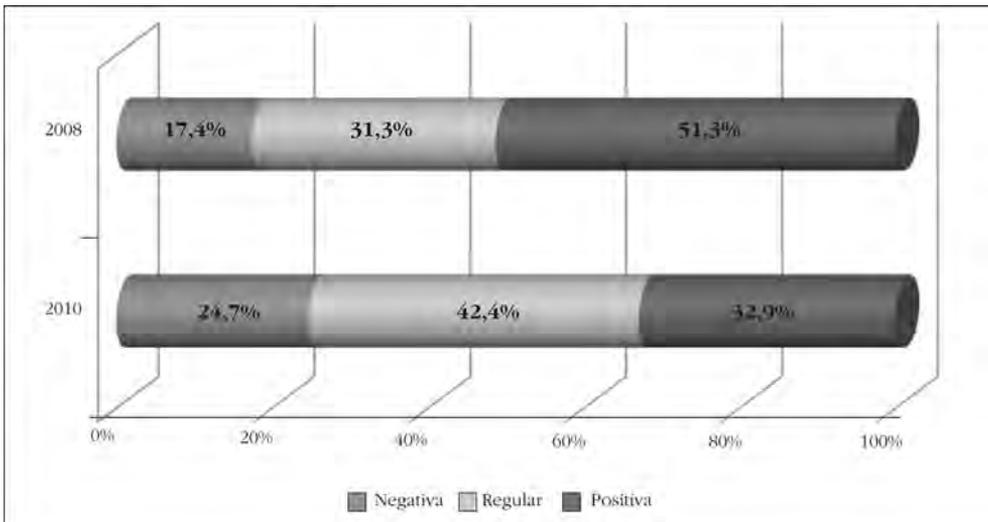
Algumas variáveis usadas para medir a percepção do cidadão sobre os serviços públicos fogem do usual, ou seja, da captação das percepções de qualidade dos serviços, adicionando um elemento externo no qual o entrevistador deve se basear para fazer sua avaliação. No Eseb 2002, encontramos duas variáveis com essa característica. Uma delas busca extrair dos entrevistados uma nota ao serviço público brasileiro, tendo como base de comparação uma rede de serviço público ideal, nota 10, e uma rede pior possível, nota zero⁵. Observamos que as indicações concentram-se com mais intensidade nas notas que entendemos pertencer à categoria regular de avaliação (de 4 a 6) e que as notas que expressam os extremos positivo e negativo (10 e 0, respectivamente) estão longe de serem as mais citadas. Os valores da moda (5,0) e da média (5,59) reforçam a tendência de visão de qualidade regular dos serviços públicos nessa avaliação comparativa.

Outra variável trata dos serviços públicos levando em conta o que é cobrado como imposto, explicitando que os primeiros são mantidos com os tributos arrecadados. O entrevistado é questionado



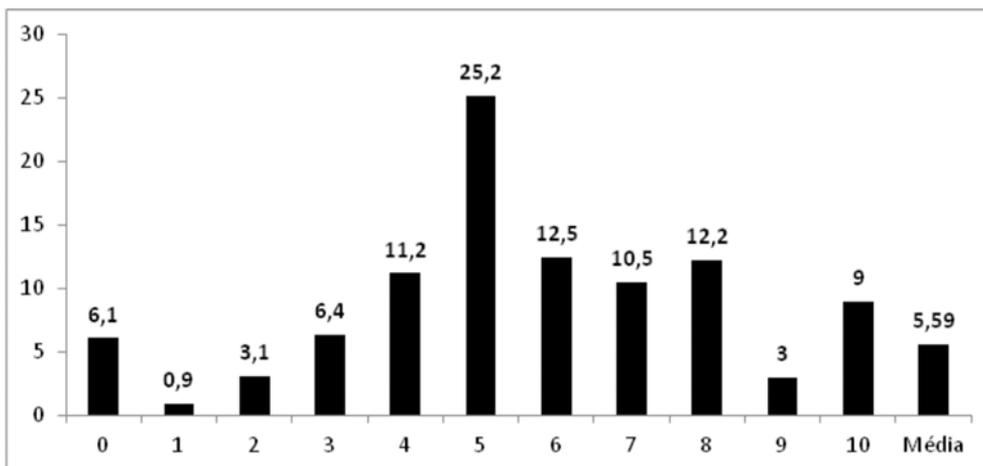
Fonte: Eseb/2002

Gráfico 3: Avaliações de serviços públicos específicos (2002)



Fonte: Barômetro das Américas/2008 e 2010

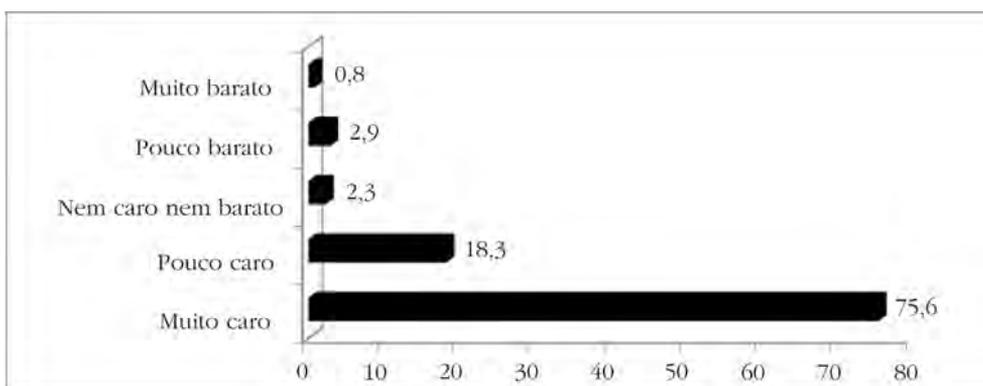
Gráfico 4: Avaliação dos serviços públicos municipais em 2008 e 2010 (em %)



Fonte: Eseb/2002

Nota: Nesse gráfico, os valores das notas são percentuais e o valor da média é numérico. Respostas “não sei” e “não quero responder” dadas pelos entrevistados foram excluídas do conjunto de respostas válidas.

Gráfico 5: Qualidade dos serviços públicos comparados à rede ideal (2002)



Fonte: Eseb/2002

Gráfico 6: Avaliação dos impostos conforme qualidade dos serviços públicos (2002, em %)

se acha que os impostos são caros ou baratos, considerando a qualidade dos serviços públicos ofertados. Os dados revelam insatisfação: mais de 3/4 dos entrevistados consideram pagar muito caro pelos impostos.

Determinantes da satisfação com os serviços públicos

Este estudo pretende contribuir para o entendimento mais apurado da percepção do cidadão sobre os serviços públicos – área em que, como já observamos, há relativa escassez de trabalhos acadêmicos sobre o contexto brasileiro. Na Ciência Política, estudos que visam a entender as avaliações individuais privilegiam as instituições e atores políticos, como o Congresso Nacional, partidos políticos e representantes políticos. Esses trabalhos inspiram nossas hipóteses básicas e desenho de pesquisa, por tratarem de aspectos correlatos da percepção individual. Três grupos de determinantes do comportamento do cidadão merecem destaque nessas pesquisas e são explorados em nosso trabalho: características socioeconômicas e demográficas; acesso às informações e conteúdos midiáticos; e o contato com serviços públicos.

Características socioeconômicas e demográficas

A condição socioeconômica do cidadão merece ser observada, sobretudo por sua ligação com a hipótese do cidadão crítico, avançada por autores como Inglehart (1999) e Norris (1999). O argumento central de ambos é o de que a mobilização cognitiva gera cidadãos com olhares mais rigorosos para as instituições e o funcionamento dos governos. Norris

consolidou a expressão “cidadão crítico” (*critical citizen*) para designar o tipo bem informado que avalia positivamente a democracia, mas é severo no julgamento do funcionamento concreto de suas agências e regras. Ele seria fruto de maior escolarização e informação sobre o sistema político e os negócios públicos, detectadas especialmente nos países pós-industriais e de democracia mais antiga. Inglehart teorizou sobre o pós-materialismo, uma síndrome atitudinal que teria emergido em consequência do desenvolvimento econômico e que envolve comportamento mais questionador em relação a instituições de diversas características, inclusive as governamentais.

Moisés e Carneiro (2010) sustentam que, para entender a desconfiança política dos cidadãos de alguns países da América Latina, é necessário ter entre os elementos explicativos os relativos à situação socioeconômica das pessoas. De modo mais preciso, seus achados indicam que gênero e escolaridade são os fatores mais importantes desse conjunto de variáveis; são os homens e os mais instruídos aqueles que possuem maiores níveis de desconfiança. Para os autores, isso indica que os menos instruídos e, conseqüentemente, com baixos níveis de cognição, apresentam perspectiva mais acrítica do funcionamento das instituições democráticas, ocorrendo o inverso com os mais escolarizados.

O trabalho de Figueiredo, Torres e Bichir (2006), por sua vez, constatou que a avaliação dos serviços públicos tornava-se mais positiva à medida que diminuía a escolaridade do entrevistado nos *surveys* que utilizaram para avaliar a conjuntura social brasileira – uma edição de 1991, coordenada por Faria (1992), e outra em 2004, tendo como universo amostral moradores dos domicílios entre os 40% mais pobres

da cidade de São Paulo. “As notas atribuídas aos serviços foram relativamente elevadas nos dois *surveys*, e tanto mais elevadas quanto menor a escolaridade” (FIGUEIREDO; TORRES; BICHR, 2006, p. 179).

Nossa expectativa inicial, portanto, é que cidadãos com posicionamento mais central em termos sociais ou econômicos – com melhor renda ou residindo em municípios maiores –, assim como aqueles com atributos pessoais que representam maior mobilização cognitiva, como escolaridade, apresentem julgamentos mais negativos dos serviços públicos. Por conta disso, analisaremos como o perfil socioeconômico e demográfico impacta a satisfação com os serviços públicos.

Acessos a conteúdos e informações midiáticas

A mídia é ingrediente que também merece atenção especial quando se trata de entender as relações que o cidadão estabelece com as instituições. O potencial da mídia para influenciar a percepção dos serviços públicos guarda relação com a centralidade que a comunicação de massa ocupa nas sociedades contemporâneas.

Importante observar que, no que diz respeito a instituições, o sentido dos efeitos específicos da mídia não foi estabelecido de forma inequívoca pela literatura da área. De um lado, a acusação de que os meios de comunicação favorecem a desconfiança política e a desmobilização tem o endosso de gerações de pesquisadores (ROBINSON, 1976; PATTERSON, 1993; CAPELLA; JAMIESON, 1997; PUTNAM, 1995; 2001). Nessa abordagem, o principal argumento é que a mídia cria uma representação das instituições que é especialmente crítica e negativa. No entanto, há evidências de que a exposição à mídia pode afetar o indivíduo também

de forma positiva. Ela ampliaria seu nível de informação, interesse pela política e eficácia subjetiva – isto é, a crença de que é capaz de influir na política – e diminuiria os custos para participar da vida pública. Isso se verificaria de maneira mais consistente no caso da exposição à mídia jornalística, e não à mídia em geral (NEWTON, 1999; NORRIS, 1996; 2000).

No Brasil, estudos levantaram evidências de que a comunicação de massa não afeta o apoio às instituições em apenas um sentido. Schlegel (2005) encontrou associação positiva entre exposição à mídia jornalística e julgamento “de fundo”, não imediato⁶, de políticos e partidos em 2002. No caso da avaliação da atuação de Congresso, governo e partidos, a associação foi negativa. Mesquita (2008) constatou que, mesmo diante de cobertura com valência negativa para o governo federal envolvendo o escândalo do Mensalão em 2005, a audiência ao *Jornal Nacional*⁷, em 2006, estava positivamente associada à satisfação com a democracia e à confiança no governo, no presidente da República, nas Forças Armadas, no Poder Judiciário, nos empresários e nos bombeiros. O trabalho também apurou influência do patamar de audiência à televisão em geral, medida em horas, sobre os efeitos do *Jornal Nacional*. O impacto do telejornal foi mais intenso quando era maior sua participação na “dieta diária” de consumo de televisão do indivíduo – um achado indicando a pertinência de discriminar entre uso da mídia em geral e uso da mídia jornalística no Brasil.

Na avaliação do papel da mídia como fator com impacto na avaliação dos serviços públicos, consideramos fundamental levar em conta que a exposição aos meios de comunicação é mediada pela experiência e pelos valores pessoais. Ao sintetizar

décadas de estudos empíricos, autores como Graber (1989) e Klapper (1990) ressaltam que a influência da mídia sobre as opiniões é menor nos casos em que os indivíduos possuem contato direto com o objeto em análise. A influência da mídia também seria mais reduzida em situações em que há opiniões formadas e elas envolvem valores centrais do indivíduo. Nesses casos, o usuário de mídia pode até se expor seletivamente, evitando mensagens que conflitem com suas convicções.

Espera-se que maior interesse em se informar esteja associado à avaliação mais crítica dos serviços públicos, que maior exposição à mídia em geral também incline a percepção a se tornar mais negativa e que, por outro lado, a exposição à mídia jornalística favoreça visão mais positiva sobre o funcionamento das agências do Estado.

Contatos com os serviços públicos

O uso efetivo de serviços públicos é a dimensão mais instrumental que iremos avaliar. Estudo do Instituto Mori (2003) apurou que contatos diretos têm efeitos destacados sobre a confiança depositada em organizações prestadoras de serviços públicos do Reino Unido. O trabalho identificou que cidadãos britânicos que tiveram contato direto com serviços de hospital público, conselhos locais e polícia são mais confiantes em relação a esses serviços. A associação se verificou independentemente do contato ter sido considerado positivo ou negativo pelo cidadão (informação não disponível no estudo). Mas é plausível supor que uma ou mais experiências positivas com dado serviço público tendam a melhorar a percepção do cidadão sobre essa agência como um todo.

Para o Brasil, Bonifácio (2009) avaliou o impacto da experiência pessoal para a

percepção sobre saúde pública, polícia e transportes, e os resultados não indicaram influência com sentido claro. No caso da polícia, aqueles que usaram seus serviços os avaliaram mais negativamente; para hospitais públicos, o uso teve impacto positivo na avaliação do cidadão; e não houve associação com significância estatística para o caso do transporte público.

Também é plausível pensar que haja “contaminação” da avaliação de outros serviços a partir da experiência vivida com uma determinada agência. A concepção de atalho cognitivo (POPKIN, 1994; LUPIA, 2005) nos faz supor que o cidadão tende a criar percepções sobre os serviços em geral a partir da qualidade que atribui aos serviços que efetivamente conhece. Isso significa que é realista imaginar que os cidadãos que se utilizam de transporte público e serviços de saúde pública tendem a avaliar todos os demais serviços públicos, como segurança, limpeza e educação, com base na qualidade que atribuem aos serviços que efetivamente conhecem.

O acesso e uso dos serviços públicos foram observados com a presunção de que favoreçam percepção mais positiva do funcionamento das agências, a exemplo do que ocorre no Reino Unido (MORI, 2003). Embora existam grandes déficits na prestação desses serviços, mesmo em áreas de maior desenvolvimento das capacidades estatais (FIGUEIREDO; TORRES; BICHIR, 2006), acreditamos que o contato com os serviços públicos possa estar associado à avaliação mais positiva.

Procedimentos de análise e resultados

Nos testes empíricos, nos concentramos nos dados sobre percepção dos serviços públicos contidos na pesquisa de

2006 – “A desconfiança dos cidadãos das instituições democráticas”. Esse banco de dados é o que contém o mais rico acervo entre os disponíveis, seja em relação à variável dependente – é a que possui maior quantidade de serviços postos em análise – ou às variáveis independentes – o conjunto de variáveis é o mais completo para explorar as conexões com características individuais diversas.

Optamos por criar um indicador para o agregado das dimensões envolvidas – um índice de satisfação com os serviços públicos em geral. Para isso, é necessário cobrir duas condições: demonstrar as associações lógicas e estatísticas entre as variáveis relativas à percepção dos serviços. O primeiro quesito é quase que evidente, uma vez que o Estado oferta todos esses serviços para a população, alguns de forma universalizada e outros destinados a grupos específicos. Para demonstrar associação estatística entre as variáveis, utilizamos o teste de análise fatorial⁸ com o método de

extração *Principal Axis Factoring* – especialmente útil quando as variáveis não apresentam distribuição normal bem definida, como é o caso (COSTELO; OSBORNE, 2005). Também analisamos o *alpha de Cronbach*, um indicador de consistência interna do fator. Quanto maior o valor do *alpha*, maior é a correlação entre os itens que compõem o fator e, por consequência, maior a correlação e inter-relacionamento entre as variáveis (CRONBACH, 1951). Os resultados aparecem na Tabela 1.

Verificamos que há, de fato, uma dimensão latente na percepção de todos os serviços públicos. As variáveis tiveram carga sempre superior a 0,4 no fator principal, acima do limiar usualmente adotado para validar a inclusão de variáveis em índices (GARSON, 2010). O *Alpha de Cronbach* acima de 0,8 aponta para elevada consistência interna entre as variáveis e também ratifica a viabilidade de trabalhar com um indicador sintético (GARSON, 2011).

Tabela 1: Análise fatorial e Alpha de Cronbach da avaliação de serviços públicos

	Fator
	1
Habitação	0,614
Polícia	0,598
Saúde	0,719
Educação	0,689
Transportes públicos	0,601
Seguro-desemprego	0,482
Esgotos e saneamento	0,579
Previdência social	0,693
<i>Alpha de Cronbach</i> = 0,835	

Fonte: A desconfiança dos cidadãos das instituições democráticas/2006

O passo seguinte consistiu em dicotomizar as variáveis originais de avaliação de serviços públicos, de modo a atribuir valor zero às opções de resposta que indicam avaliação negativa (respostas “péssimo” e “ruim”) ou regular (resposta “regular”) e atribuir valor 1 às que indicam avaliação positiva (respostas “ótimo” e “bom”). Combinar a avaliação média (regular) à negativa se explica pela nossa opção em avaliar a *satisfação* com os serviços públicos. As respostas “não sei” e “não respondeu” foram excluídas da análise.

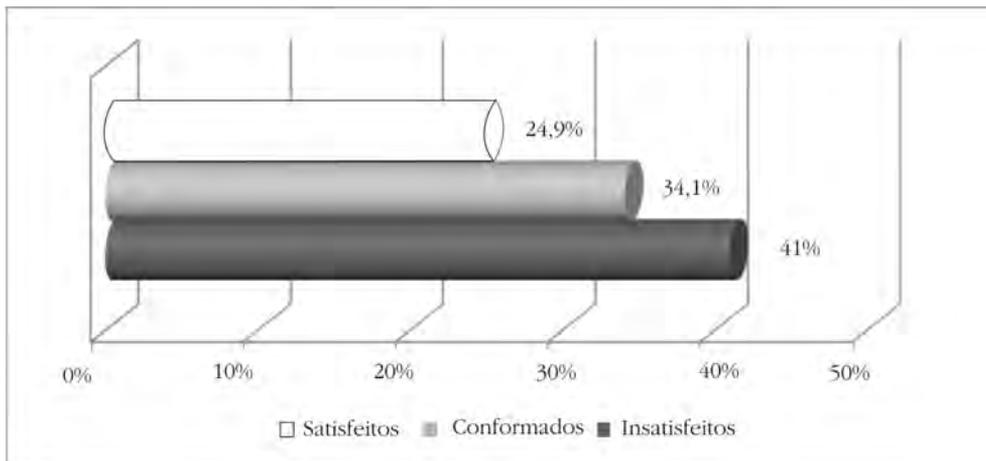
Por meio da soma simples das variáveis recodificadas, chegamos ao índice de satisfação com os serviços públicos, com valores de zero a oito. O índice foi posteriormente classificado em três categorias definidas arbitrariamente: valores de 0 a 2 indicam os cidadãos “insatisfeitos”; de 3 a 5, os “moderados”; e de 6 a 8, os brasileiros “satisfeitos” com os serviços do Estado. Essa opção mostrou de fato discriminar os cidadãos, gerando três grupos com proporções significativas. Há maior concentração no grupo dos insatisfeitos, com 41% da

amostra válida; em seguida aparecem os moderados, com 34,1%; os satisfeitos somam 24,9% (Gráfico 7).

Após essa análise descritiva, passamos para a inferencial, utilizando modelos de regressão logística multinomial com o intuito de verificar, no conjunto de variáveis independentes, quais são estatisticamente significantes e quais os pesos relativos de cada variável para explicar a satisfação dos cidadãos brasileiros com os serviços públicos. Trabalhamos com três grupos de variáveis independentes, descritos abaixo:

1) *Características socioeconômicas e demográficas*: variáveis que indicam o tipo de município em que habita o entrevistado (se capital, região metropolitana ou interior), sua escolaridade, renda familiar, sexo, idade e cor da pele;

2) *Acesso a conteúdos e informações midiáticas*: três variáveis que mensuram dimensões diferentes: a atenção dada a notícias de política na televisão; o consumo diário de televisão em geral e a exposição semanal ao Jornal Nacional;



Fonte: A desconfiança dos cidadãos das instituições democráticas/2006

Gráfico 7: Índice de satisfação com os serviços públicos em 2006 (em %)

3) *Contato direto com os serviços públicos*: variáveis que indicam se o indivíduo procurou algum órgão público municipal, estadual ou federal ao longo do ano anterior à realização da pesquisa e variáveis que registram a utilização de três serviços públicos específicos (de transportes, polícia e hospital público).

Os dados dos dois modelos de regressão logística multinomial estão organizados de modo que a percepção dos cidadãos insatisfeitos é a categoria de referência. Assim, os efeitos das variáveis independentes em cada um dos modelos (um referente aos moderados e outro, aos brasileiros satisfeitos) têm de ser interpretados de forma comparada, sempre em relação à avaliação mais negativa. Os resumos das regressões aparecem nos quadros 1 e 2^o.

Quatro variáveis explicativas apresentam significância estatística para a predição de um brasileiro que estamos qualificando como moderado: local de residência; instrução, cor e atenção a notícias sobre política na televisão. Os cidadãos que moram em cidades que são capitais ou fazem parte da região metropolitana apresentam 41,9% mais chances de serem moderados na percepção dos serviços públicos, quando comparados com aqueles que moram em cidades do interior. Quanto à instrução, observamos que possuir ensino médio (incompleto ou completo) diminui em 31,3% a chance de o entrevistado ser conformado, quando comparado com os analfabetos ou pessoas com até o ensino primário incompleto. A direção da razão de chance é a mesma no caso dos que possuem ensino superior (incompleto ou completo), mas a intensidade é maior, atingindo a taxa de 47,9%. No que toca à cor da pele, os dados apontam que os pardos apresentam 40,7%

mais chances de serem moderados, tendo como referencial os pretos.

Há sinal evidente de que maior escolaridade e informação – ou melhor, disposição de se informar, expressa pela variável relativa à atenção dada pela pessoa às notícias sobre política – associam-se negativamente à satisfação com os serviços públicos. Foi clara a tendência de os indivíduos com instrução mais elevada avaliarem pior os serviços públicos – justamente a dimensão socioeconômica descrita nos trabalhos de campo como tendo maior associação com a mobilização cognitiva que marca o endurecimento dos critérios de julgamento de órgãos e práticas do Estado.

Sinais na mesma direção foram obtidos no modelo de regressão da condição de satisfeito (Quadro 2). Praticamente todas as variáveis estatisticamente significantes se mantêm, e com efeito substancialmente mais forte nesse teste. Assim, escolaridade mostrou favorecer comportamento mais crítico, estimulando avaliação negativa em comparação à positiva. Entre as variáveis de mídia, novamente foi “alguma ou muita atenção às notícias” sobre política na televisão que mostrou impactar a satisfação, diminuindo as chances de o indivíduo se mostrar satisfeito com os serviços públicos.

Os resultados para local de residência e cor da pele podem ser entendidos levando em conta a oferta mais do que o perfil da demanda pelos serviços públicos. Morar em áreas mais cosmopolitas, como áreas metropolitanas, e ter pele parda apareceram como favorecendo a condição de moderado em detrimento da condição de insatisfeito, no primeiro modelo de regressão. É plausível pensar que cidadãos que moram em regiões de maior centralidade geográfica – capitais e regiões metropolitanas –, assim como em áreas com menor

Quadro 1: Preditores da condição de “moderado” (2006)

Variáveis	B	Errc padrão	P valor	Razão de chance	Efeito percentual
Intercepto	-0,737	0,387	0,057		
Município (referência: <i>interior</i>)					
Capital ou região metropolitana	0,350	0,135	0,010**	1,419	41,9%
Gênero (referência: <i>Feminino</i>)					
Masculino	0,097	0,125	0,438	1,102	10,2%
Idade (referência: <i>16-24</i>)					
25-34	0,187	0,188	0,318	1,206	20,6%
35-44	-0,010	0,204	0,963	0,991	-0,9%
45-59	0,157	0,210	0,453	1,170	17%
60 ou mais	0,037	0,260	0,887	1,038	3,8%
Instrução (referência: <i>até primário incompleto</i>)					
Primário completo	-0,098	0,226	0,665	0,907	-9,3%
Fundamental incompleto/ completo	-0,172	0,199	0,387	0,842	-15,8%
Médio incompleto/ completo	-0,376	0,205	0,067*	0,687	-31,3%
Superior incompleto ou mais	-0,653	0,272	0,017**	0,521	-47,9%
Rendafamiliar (referência: <i>baixa</i>)					
Média	0,185	0,144	0,200	1,203	20,3%
Alta	0,085	0,193	0,660	1,088	8,8%
Cor da pele (referência: pretos)					
Pardos	0,341	0,199	0,086*	1,407	40,7%
Branços	0,333	0,205	0,105	1,395	39,5%
Exposição à TV em geral (referência: <i>Não assiste/ até 1 hora por dia</i>)					
De 2 até 3 horas	0,160	0,157	0,308	1,173	17,3%
Até 4 horas ou mais	0,272	0,174	0,118	1,312	31,2%
Atenção a notícias sobre política na TV (referência: <i>Nenbuma</i>)					
Pouca	-0,071	0,151	0,639	0,932	-6,8%
Alguma/ muita	-0,337	0,161	0,037**	0,714	-28,6%
Exposição ao JN (referência: <i>Não assiste/ 1 dia na semana</i>)					
2 ou 3 dias	-0,154	0,192	0,421	0,857	-14,3%
De 4 a todos os dias	0,151	0,178	0,396	1,163	16,3%
Procurou serviço público ano passado (referência: <i>não</i>)					
Sim	-0,199	0,133	0,134	0,819	-18,1%
Utilizou serviços de hospital público (referência: <i>não</i>)					
Sim	0,020	0,153	0,894	1,021	2,1%
Utilizou serviços de polícia (referência: <i>não</i>)					
Sim	0,008	0,160	0,961	1,008	0,8%
Utilizou serviços de transporte público (referência: <i>não</i>)					
Sim	0,130	0,160	0,415	1,139	13,9%

Fonte: A desconfiança dos cidadãos das instituições democráticas/2006

concentração de pessoas de pele negra, sejam atendidos por serviços de melhor qualidade. Isso ocorreria por conta de desigualdades na distribuição espacial das agências estatais ou da qualidade do atendimento que prestam – sendo as áreas menos centrais e as mais habitadas por pessoas de pele negra associadas à maior

carência e precariedade de serviços. Como nosso estudo não se debruçou sobre indicadores objetivos para o desempenho dos serviços públicos, essa é uma hipótese a ser testada em estudos com desenho de pesquisa diferente, que possam quantificar o impacto do desempenho concreto na avaliação subjetiva do cidadão.

Quadro 2: Preditores da condição de satisfeito (2006)

Variáveis	B	Erro padrão	P valor	Razões de chance	Efeito percentual
Intercepto	-1,243	0,446	0,005		
Município (referência: <i>Interior</i>)					
Capital ou região metropolitana	0,729	0,159	0,000**	2,073	107,3%
Gênero (referência: <i>Feminino</i>)					
Masculino	0,174	0,141	0,218	1,190	19%
Idade (referência: <i>16-24</i>)					
25-34	-0,015	0,211	0,942	0,985	-1,5%
35-44	-0,348	0,234	0,138	0,706	-29,4%
45-59	-0,022	0,235	0,925	0,978	-2,2%
60 ou mais	0,189	0,278	0,497	1,208	20,8%
Instrução (referência: <i>até primário incompleto</i>)					
Primário completo	-0,286	0,246	0,245	0,751	-24,9%
Fundamental incompleto/ completo	-0,122	0,214	0,570	0,886	-21,4%
Médio incompleto/ completo	-0,487	0,227	0,032**	0,615	-38,5%
Superior incompleto ou mais	-1,341	0,345	0,000**	0,262	-73,8%
Renda familiar (referência: <i>Baixa</i>)					
Média	0,102	0,159	0,522	1,107	10,7%
Alta	0,147	0,217	0,500	1,158	15,8%
Cor da pele (referência: <i>Pretos</i>)					
Pardos	0,733	0,251	0,004**	2,082	108,2%
Branços	0,766	0,257	0,003**	2,150	115%
Exposição à TV em geral (referência: <i>Não assiste/ até 1 hora por dia</i>)					
De 2 até 3 horas	0,232	0,171	0,175	1,261	126,1%
Até 4 horas ou mais	-0,007	0,200	0,971	0,993	-0,7%
Atenção a notícias sobre política na TV (referência: <i>Neubuma</i>)					
Pouca	-0,212	0,169	0,211	0,809	-19,1%
Alguma/ muita	-0,325	0,179	0,069*	0,722	-27,8%
Exposição ao JN (referência: <i>Não assiste/ 1 dia na semana</i>)					
2 ou 3 dias	-0,059	0,210	0,777	0,942	-5,8%
De 4 a todos os dias	0,045	0,201	0,822	1,046	4,6%
Procurou serviço público ano passado (referência: <i>não</i>)					
Sim	-0,403	0,152	0,008**	0,669	-33,1%
Utilizou serviços de hospital público (referência: <i>não</i>)					
Sim	0,164	0,172	0,341	1,178	17,8%
Utilizou serviços de polícia (referência: <i>não</i>)					
Sim	0,026	0,182	0,887	1,026	2,6%
Utilizou serviços de transporte público (referência: <i>não</i>)					
Sim	-0,103	0,169	0,544	0,902	-9,8%

Fonte: A desconfiança dos cidadãos das instituições democráticas/2006

Resta comentar ainda um achado relevante do segundo modelo analisado: uma das variáveis relativa ao contato pessoal ou acesso direto com os serviços públicos obteve significância estatística, indicando que esse é quesito que diferencia a percepção do cidadão. Aqueles que afirmam ter procurado no ano anterior algum tipo de

serviço público – seja ele de qualquer esfera governamental (federal, estadual ou municipal) – apresentam 33,1% menos chance de estarem entre os satisfeitos. Ou seja, ter contato com os serviços públicos favorece percepções mais negativas. É o contrário dos resultados obtidos pelo instituto Mori (2003) para o Reino Unido. A avaliação geral mais

negativa dos serviços públicos brasileiros contribui para entender essa evidência. É possível pensar que, ao ter contato com o serviço público de qualidade relativamente rebaixada existente no país, o cidadão desenvolve percepção pior – e não melhor – dos préstimos das agências estatais.

Considerações finais

No balanço geral das evidências, a avaliação dos serviços públicos mostrou ter se tornado mais favorável entre os anos 1990 e a década passada. Os índices positivos passaram a superar os negativos, tanto em avaliações genéricas (para o conjunto dos serviços) quanto em termos específicos (para setores determinados ou a esfera municipal). Ainda assim, o cidadão julga que os serviços deixam muito a desejar quando comparados a um “padrão ideal” ou se tomados como contrapartida de impostos tachados de “muito caros” por 3 em cada 4 brasileiros.

Quando passamos da leitura da situação para a investigação dos determinantes da satisfação com os serviços públicos, identificamos que são os setores mais escolarizados e informados os que avaliam mais negativamente os serviços prestados, o que sugere que a mobilização cognitiva

ampliada favorece uma relação de maior ceticismo diante da ação do Estado. Essa síndrome negativista em relação aos serviços também é encontrada entre aqueles que apresentam maior interesse por notícias sobre política. Já o contato com serviços públicos mostrou-se um elemento que pouco incorpora poder explicativo, com apenas uma associação estatisticamente significativa nos dois modelos postos em análise. Cabe ressaltar, contudo, que são poucas as variáveis que medem esse aspecto e, além disso, elas apenas se referem a três tipos de serviços, enquanto o índice de satisfação incorpora oito. Faz-se necessário ampliar informações a respeito para termos maior esclarecimento analítico sobre essa relação.

Por fim, destacamos que investigações sobre as orientações individuais em relação aos serviços públicos – em diversos aspectos – precisam ser ampliadas porque, num país dito como democrático, é essencial que se saiba o quanto os cidadãos estão satisfeitos ou não com serviços que visam a garantir sua sobrevivência ou melhorar a qualidade de vida. No momento, as tentativas de aprofundar estudos nessa direção esbarram em limitações devido ao estreito acervo de informações disponíveis.

(Artigo recebido em agosto de 2012. Versão final em dezembro de 2012).

Notas

¹ Além do governo central, o País possui 27 estados, um Distrito Federal com autoridade assemelhada à dos estados e mais de 5.500 municípios.

² O enunciado das questões é o seguinte:

- “De um modo geral, em termos de ótimo, bom, regular, ruim ou péssimo, como você avalia os seguintes serviços públicos mantidos pelo governo: habitação, polícia, etc.?” (1993).

- “Como você avalia os serviços públicos do País? Em relação ao serviço de habitação, polícia, etc.), você acha que é ótimo, bom, ruim ou péssimo?” (2006).

Em ambos os casos, mantivemos a resposta “regular” e fizemos junções de respostas nos demais casos, criando as seguintes categorias:

“ótimo” + “bom” = “avaliação positiva”;

“péssimo” + “ruim” = “avaliação negativa”

³ Todos os quadros, gráficos e tabela presentes neste artigo – com exceção do Gráfico 5 para o tipo de valor utilizado – expõem valores em formas de percentuais e desconsideram as respostas “não sei” e “não quero responder” dadas pelos entrevistados, excluindo-as do conjunto de respostas válidas.

⁴ O enunciado das questões é o seguinte:

- Eseb 2002: “Vou citar alguns serviços e gostaria que o (a) senhor (a) desse uma nota de 0 a 10 para dizer o quanto está satisfeito com cada um deles. De 0 a 10, que nota o senhor (a) dá para (coleta de lixo, polícia, etc.).

- Barômetro das Américas 2008 e 2010: O (a) senhor (a) diria que os serviços que a prefeitura oferece (coleta de lixo, iluminação nas ruas,..) para as pessoas são... muito bons/ bons/ nem bons nem maus (regulares)/ maus/ muito maus (péssimos).

Em todos os casos, mantivemos a resposta “regular” e fizemos junções de respostas nos demais casos, criando as seguintes categorias:

“ótimo” + “bom” = “avaliação positiva”;

“péssimo” + “ruim” = “avaliação negativa”.

⁵ Descrição da variável presente no Eseb 2002: “Agora, imagine um serviço público ideal, perfeito, que seria nota 10, e um serviço público longe do ideal, que seria nota 0, que nota de 0 a 10 o (a) senhor (a) daria para o serviço público brasileiro?”.

⁶ O índice que usou como variável dependente contemplava questões como a concordância com a frase “políticos muito honestos não sabem governar” ou “os partidos só servem para dividir as pessoas”.

⁷ Trata-se do principal telejornal do País. Em 2006, 52% dos entrevistados no *survey* “Desconfiança nas instituições democráticas” assistiam ao Jornal Nacional quatro vezes ou mais por semana e 89,2% assistiam ao menos uma vez por semana.

⁸ A análise fatorial objetiva prover descrições simples de inter-relacionamento, correlações e covariâncias entre as variáveis. Ela torna visível a observação de quais variáveis possuem associações entre si e as organizam em fatores. Em cada fator, temos as variáveis mais associadas entre si e a intensidade dessa associação, que se mostrará forte, mediana ou fraca de acordo com a magnitude de sua carga estatística, geralmente compreendida entre - 1 e 1 (KIM; MUELLER, 1978).

⁹ Nos quadros 1 e 2, o efeito percentual significa o resultado da equação (razão de chance - 1) * 100 e indica qual o diferencial em relação à categoria de referência.

Referências bibliográficas

- BONIFÁCIO, Robert. Desempenho governamental e apoio à democracia no Brasil. *Dissertação de mestrado*, Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. 2009. Disponível em: <http://www.opiniaopublica.ufmg.br/biblioteca/dissertacao_robert.pdf>. Acesso em 19/03/2012.
- CAPPELLA, Joseph; JAMIESON, Kathleen. *Spiral of cynicism: the press and the public good*. New York: Oxford University Press, 1997.
- COSTELLO, Ana; OSBORNE, Jason. Best practices in exploratory factor analysis: four recommendations for getting the most from your analysis. *Practical Assessment, Research and Evaluation*, v.10, n° 7, 2005.
- CRONBACH, L. J. Coefficient alpha and the internal structure of tests. *Psychometrika*, v.16, n° 3, 1951.
- DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The quality of democracy: an overview. *Journal of Democracy*, v. 15, n° 4, 2004.
- FARIA, Vilmar. A conjuntura social brasileira: dilemas e perspectivas. *Novos Estudos Cebrap*, 33, 1992.
- FIGUEIREDO, Argelina; TORRES, Haroldo; BICHR, Renata. A conjuntura social brasileira revisitada. *Novos Estudos CEBRAP*, 75, 2006.
- FOWLER JR, Floyd. *Improving survey questions: design and evaluations*. Londres: Sage Publications, 1995.
- GARSON, David. Scales and Standard Measures. In: GARSON, David (ed). *Statnotes: topics in multivariate analysis*, 2011. Disponível em <http://faculty.chass.ncsu.edu/garson/pa765/standard.htm>. Acesso em 07/02/2012.
- _____. Factor Analysis. In: *Statnotes: topics in multivariate analysis*, 2010. Disponível em <http://faculty.chass.ncsu.edu/garson/pa765/statnote.htm>. Acesso em: 13/04/2010.
- GRABER, Doris. *Mass Media and American Politics*. Washington: CQ Press, 1989.
- INGLEHART, Ronald. Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increases Support for Democracy. In: NORRIS, Pippa (ed). *Critical citizens: global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- KLAPPER, Joseph. The Effectiveness of Mass Communication. In: GRABER, Doris (ed). *Media power in politics*. Washington: CQ Press, 1990.
- LUPIA, Arthur. How elitism undermines the study of voter competence. *Paper prepared for Critical Review Issue on Civic Competence*, 2005.
- MESQUITA, Nuno Coimbra. Mídia e Democracia no Brasil: Jornal Nacional, Crise Política e Confiança nas Instituições. 2008. Tese de doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- MOISÉS, José; CARNEIRO, Gabriela. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil. In: MOISÉS, José (ed). *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: Edusp, 2010.

- MORI. Trust in public institutions. *New findings: national quantitative survey*. Londres: Audit Comission, 2003.
- NEWTON, Kenneth. Mass media effects: mobilization or media malaise? *British Journal of Political Science*, v. 29, n° 4, 1999.
- NORRIS, Pippa. Does television erodes social capital? A reply to Putnam. *PS: Political Science and Politics*, v. 29, n° 3, 1996.
- _____. The Growth of Critical Citizens? In: NORRIS, Pippa (org). *Critical Citizens: global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- _____. *A Virtuous Circle: Political Communications in Post-Industrial Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- PAITTERSON, Thomas. *Out of order*. New York: Vintage Books, 1993.
- POPKIN, Samuel. *The reasoning voter: communication and persuasion in presidential campaigns*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.
- PUTNAM, Robert. Tuning in, Tuning out: The Strange Disappearance of Social Capital in America. *PS: Political Science & Politics*, v. 27, n° 4, 1995.
- _____. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York, Simon and Schuster, 2001.
- ROBINSON, Michael. Public affairs television and the growth of political malaise: the case of 'The selling of pentagon'. *American Political Science Review*, 70, 1976.
- SCHLEGEL, Rogério. Mídia, confiança política e mobilização. *Dissertação de mestrado*, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2005. Disponível em <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-12082011-131211/pt-br.php>. Acesso em 19/01/2012.

Resumo – Resumen – Abstract

Panorama e determinantes da satisfação com os serviços públicos no Brasil

Robert Bonifácio e Rogério Schlegel

A percepção do cidadão sobre a qualidade dos serviços públicos é dimensão que merece ser avaliada por ser indicador do nível de responsividade do Estado e da qualidade da democracia. No Brasil, entretanto, são raros estudos com esse objeto. O artigo utiliza *surveys* com representatividade nacional, aplicados entre 1993 e 2010, para medir a satisfação com os serviços públicos e buscar seus determinantes. Os dados empíricos mostram melhora na avaliação no período observado, sugerem que os níveis de escolaridade e informação são os preditores mais consistentes da satisfação com os serviços públicos e que, no contexto brasileiro, o contato direto pode impactar negativamente a percepção sobre eles.

Palavras-chave: serviços públicos; Estado; democracia; cidadão crítico

Panorama y determinantes de la satisfacción con los servicios públicos en Brasil

Robert Bonifácio y Rogério Schlegel

La percepción de los ciudadanos sobre la calidad de los servicios públicos es la dimensión que merece ser evaluada por un indicador del nivel de capacidad de respuesta del Estado y la calidad de la democracia. En Brasil, sin embargo, hay pocos estudios de este objeto. Este artículo utiliza encuestas representativas a nivel nacional, aplicadas entre 1993 y 2010 para medir la satisfacción con los servicios públicos y buscar sus factores determinantes. Los datos empíricos muestran una mejora en la evaluación en el período observado, sugieren que los niveles de la educación y la información son los predictores más consistentes de la satisfacción con los servicios públicos y, en el contexto brasileño, el contacto directo puede influir negativamente en la percepción de ellos.

Palabras clave: Utilidades; Estado; democracia; el ciudadano crítico

An overview of satisfaction with public services in Brazil and its determinants

Robert Bonifácio and Rogério Schlegel

Citizen's perception about the quality of public services is a dimension that must be evaluated as an indicator of the level of responsiveness of State and the quality of democracy. However, studies with this subject are rare in Brazil. The paper uses surveys representing the national population, applied between 1993 and 2010, to measure the satisfaction with public services and investigates its determinants. Empirical data show improvement in evaluations in the observed period and suggest that educational and information levels are the most consistent predictors of public service satisfaction and that, in the Brazilian context, the direct contact may impact negatively the perception about them.

Keywords: Public services; state; democracy; critical citizens

Robert Bonifácio

Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Contato: robertbonifacio@hotmail.com

Rogério Schlegel

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e pós-doutorando vinculado ao Centro de Estudos da Metrópole/ Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/ Cebrap) . Contato: rschlegel@uol.com.br

Entre a expectativa e o amadurecimento: a importância da implantação de escritórios de projetos para a gestão pública

William Melo; Roberto Nacif; Guilherme Marques e Rodrigo Nippes

Introdução

Atualmente, a gestão pública brasileira passa por transformações em seus processos internos. Todo o receituário teórico estabelecido por Bresser-Pereira, e também por seus defensores, estabeleceu-se de vez. O governo brasileiro, em seus diferentes níveis federativos, apresenta a nova lógica da modernização da gestão pública, que às vezes atropela o sentido da administração pública, já que se apropria de instrumentos da gestão privada, implementando, assim, práticas completamente alheias à realidade dessas instituições.

Parece evidente que a mudança na nova forma de gerir os interesses públicos apresenta, e apresentará por muito tempo, pontos frágeis. Entretanto, há também a constatação de que novas ferramentas de gestão passam a se adaptar ao modelo característico da gestão pública, podendo ser excelentes instrumentos para o estabelecimento de mecanismos de economicidade, dinamismo e eficiência. Ou seja, os atuais processos de transformação da administração do Estado, ao levantar

alguns pontos contraditórios nesse processo de adaptação às características da gestão pública, também apresentam alguns pontos que podem ser considerados avanços importantes.

Exemplo disso é a ascensão de projetos especializados na esfera pública, que passaram a utilizar-se da implementação de um referencial teórico que salienta a importância de metodologias de gerenciamento de projetos reconhecidamente respeitadas, o que atualmente torna relevante a abordagem, por parte de estudiosos no tema, de dois pontos em prol da evolução da atual gestão pública: o primeiro refere-se aos escritórios de projetos (*Project Management Office* – PMO); e o segundo, aos modelos de maturidade organizacional em gestão de projetos. Certamente, o interesse que esses temas têm despertado diz respeito ao fato de que ambos estão relacionados à obtenção de melhores resultados em gerenciamento de projetos, entendendo melhores resultados como a entrega de projetos no prazo, dentro do escopo e do orçamento previstos.

A interpretação comum dos atuais gestores brasileiros é a de que a implementação de Escritórios de Gerenciamento de Projetos (EGP ou PMO), mediante a introdução de uma estrutura formal, auxilia as instituições públicas a melhor gerenciar seus projetos/ações/programas, sejam eles de desenvolvimento de novas políticas públicas/serviços ou de implantação de novos processos, ajudando-as a minimizar os riscos associados e diminuindo os conflitos inerentes às disputas políticas. Prevê-se, assim, metodologias adequadas e “isentas” do jogo de poder entre atores públicos. A segunda motivação vem da compreensão de que tais metodologias auxiliam a gestão pública a entender quão imatura se encontra em seus respectivos gerencia-

mentos de projetos, buscando confrontar suas ações com estratégias em busca do aprimoramento contínuo no que diz respeito à aquisição de conhecimento, capacidades técnicas e ferramentas, visando a atingir os objetivos da gestão pública ou da agenda governamental por meio de projetos. Portanto, ambos os assuntos tornaram-se importantes na atual gestão pública, pois direta ou indiretamente agora impactam a sociedade e a imagem dos respectivos gestores públicos.

Tudo leva a crer que a gestão pública encontra-se atualmente no interstício do ciclo de maturidade em gerenciamento de projetos em organizações (FRAME, 1999; RABECHINI JR, 2003), diante do fato de que o modelo burocrático vem aos poucos perdendo espaço para a efetivação de uma “gestão modernizante”, que, automaticamente, traz novas formas de atuação da gestão dos processos de estruturação interna. Se, no passado, a gestão pública se realizava a partir de aptidões e habilidades individuais na solução de problemas, ou na competência de algumas poucas equipes com capacidade de resolução de problemas complexos em contextos multidisciplinares, hoje há a tendência da criação de ambientes que possibilitem o envolvimento tanto do indivíduo quanto das equipes, para que possam realizar seus projetos de forma mais eficaz – implementando e consolidando a importância dos EGP.

Tendo como pressuposto a importância dos atuais modelos de gestão e a absorção de referenciais teóricos de características tão pragmáticas e técnicas, torna-se importante estruturar a reflexão aqui abordada por meio de alguns eixos de análise, apresentando: 1) a importância dos escritórios de gerenciamento de projetos como mecanismos da reforma gerencial do Estado; 2) a metodologia do *Project Management Institute*

(PMI) que se insere na realidade de um EGP/PMO, como uma lógica que perpassa a iniciativa privada; e 3) entre a governança e a eficiência: as características presentes na implementação de um EGP/PMO ao deparar-se com as particularidades da gestão pública – o caso do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

A importância dos escritórios de gerenciamento de projetos como mecanismos da reforma gerencial do Estado

As reformas da administração do Estado, com o propósito de modernização, não podem ser enquadradas como novidades ou acontecimentos inéditos na história do Brasil. A modernização do Estado, promovida por Getúlio Vargas com a introdução dos princípios da administração burocrática em 1936, por órgãos de elaboração e implementação de políticas para o desenvolvimento, entre eles o Dasp (Departamento Administrativo do Serviço Público), iniciou a mudança da administração patrimonialista que o Estado brasileiro herda de Portugal, em que o Estado era definido como propriedade do respectivo dirigente político, enquanto o patrimônio público se confundia com o privado em uma estrutura baseada em padrões de corrupção e nepotismo. Caracterizou-se, portanto, como um primeiro movimento em prol de uma reforma da gestão pública, combatendo a manipulação dos instrumentos do Estado para alcançar fins privados – a qual promovia a naturalização de frases simbólicas em verdadeiras ações do cotidiano da realidade sociopolítica brasileira, a exemplo de: “Aos amigos, tudo! Aos inimigos, a lei!”.

Esse modelo de administração do Estado, exaltado antes do Governo Vargas

e enquadrado como um tipo puro de dominação “tradicional” por Max Weber (2008, p. 131), acabará por se mostrar incompatível com a emergência do capitalismo industrial e o processo de desenvolvimento nacional, que viriam a ser implantados após a Revolução de 1930. Tal como afirmado por Weber, o desenvolvimento do Estado moderno “identifica-se com o da moderna burocracia e o da empresa burocrática”, assim como “a

“A modernização do Estado em direção a uma administração gerencial, objetivando livrar-se das amarras inflexíveis da burocracia moderna, estrutura-se como resposta à crise do Estado e ao próprio processo da globalização...”

evolução do grande capitalismo moderno se identifica com a burocratização crescente das empresas econômicas” (2008, p. 130). Inicia-se assim um processo de profissionalização dos quadros da administração pública brasileira, bem como a racionalização por meio da administração burocrática moderna ou, nas palavras de Weber, “racional-legal”.

Embora, de fato, tenha se mostrado um modelo de administração do Estado muito superior ao patrimonialista, a emergência do Estado social e econômico do século XX e o número crescente de serviços sociais e econômicos assumidos¹ acabaram revelando uma administração burocrática lenta, inflexível, cara, voltada exclusivamente para os interesses do aparelho do Estado e, insuficientemente, prestativa e criativa com relação às demandas e pressões sociais. Para além das limitações apontadas, a crise do Estado dos anos 1980 – definida pela crise fiscal², pelo esgotamento da estratégia estatizante de intervenção estatal³ e, finalmente, pela crise da forma de administrar o Estado, evidenciada pelas disfunções da burocracia moderna – implicou a necessidade de reformulação e reconstrução da estrutura do Estado, com a pretensão de torná-lo menor, mas, ao mesmo tempo, mais eficiente, barato e voltado para o atendimento das demandas dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Medidas com o intuito de renovar a estrutura básica da administração pública, rumo ao estabelecimento de uma administração direta – composta por órgãos integrantes da Presidência da República e dos ministérios – e de uma administração indireta – constituída por autarquias, fundações, agências reguladoras, empresas públicas e sociedades de economia mista – foram instituídas já em 1967, por intermédio do Decreto-Lei nº 200, uma vez que o governo militar estabelecido em 1964 tinha a reforma administrativa como meta (CAVALCANTI, 2005). Contudo, a redemocratização do País e o advento da nova Constituição de 1988, viriam novamente a centralizar a administração pública em um movimento de contrarreforma, de modo que a adoção dos princípios gerenciais seria apenas retomada

em 1995, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso.

A modernização do Estado em direção a uma administração gerencial, objetivando livrar-se das amarras inflexíveis da burocracia moderna, estrutura-se como resposta à crise do Estado e ao próprio processo da globalização, fenômeno que vem ditando a redefinição do papel e das funções do Estado: se a ascensão do capitalismo industrial torna o Estado um protetor das economias nacionais frente à competição internacional, o crescente grau de integração econômica mundial, devido à globalização, demanda do Estado a promoção da economia nacional a um grau de competitividade internacional. Dessa forma, as ideias de descentralização e de flexibilização administrativa vão ganhando espaço em todos os governos, passando a ser adotadas a partir dos anos 1980 por países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a exemplo do Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e países escandinavos, estendendo-se aos Estados Unidos e ao Brasil nos anos 1990. Os principais contornos que estruturam esse novo modelo da administração seriam então:

[...] descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da confiança total; (5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos

processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de autorreferida (BRESSER- PEREIRA, 1996, p. 6).

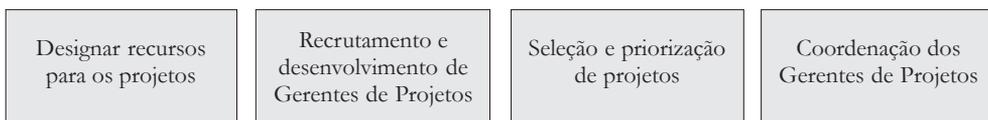
A proposta de reforma do aparelho do Estado parte, segundo Bresser-Pereira (1996), da existência de quatro setores dentro do Estado: (1) o núcleo estratégico do Estado; (2) as atividades exclusivas do Estado; (3) os serviços não exclusivos ou competitivos; e (4) a produção de bens e serviços para o mercado. Para Bresser-Pereira (1997), a reforma provavelmente significará uma redução do Estado, limitando suas funções no que tange à produção de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador. Paralelamente, implicará a ampliação de suas funções no que se refere ao financiamento de organizações públicas não estatais para a realização de atividades consideradas fundamentais e estratégicas, aumentando, assim, a governança ou capacidade de governar; ou seja, a capacidade efetiva do governo de implementar suas políticas, tornando o serviço público ágil, flexível e coerente com a conjuntura atual.

A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de

gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade (BRASIL, 1995, p. 23)

É evidente que o setor público, em sua busca por eficiência, pode se apropriar de mecanismos de gestão próprios do setor privado, tal como a forma de conduzir e monitorar projetos de modo a gerar uma visão centralizada e precisa a respeito do andamento e da situação de cada um deles. De acordo com Cleland (2002), a adoção de escritórios de gerenciamento de projetos permite a uma organização alcançar a condução de seus projetos da forma mais eficaz e eficiente possível, por meio da consolidação de funções do gerenciamento de projetos, proporcionando a adoção de padrões para itens comuns, como cronogramas e relatórios, além da centralização de informações e outros benefícios derivados de sua estrutura, funções e recursos. Nesse contexto, as principais atribuições do EGP/PMO, segundo Dinsmore (1999), podem ser apontadas tal como demonstrado na figura 1.

Trata-se de um modelo que, apropriado do setor privado, pode ser implementado dentro da estrutura do governo para gestão de projetos emblemáticos baseada em práticas consagradas de gerenciamento de projetos, com o objetivo de melhorar a máquina pública e a atratividade de investimentos privados nacionais e internacionais. Para além desses benefícios, o crescente grau de exigência da sociedade civil, no que tange



Fonte: Elaboração própria dos autores

Figura 1: Principais atribuições do EGP/PMO

à eficiência das políticas públicas, vem impulsionando e respaldando a adoção de mecanismos por parte do poder público que resultem na melhor atuação do Estado diante de suas funções.

A forte pressão da sociedade civil também foi outro fator importante, visto que ela se torna cada vez mais exigente e passa a ocupar o status de “cliente do negócio”, exigindo melhorias contínuas dos processos públicos institucionais, fruto da inevitável comparação com as estruturas organizacionais do setor privado e do terceiro setor em especial, fazendo com que a administração pública busque a reestruturação dos seus processos e estabeleça um modelo gerencial com foco nos resultados, em substituição progressiva ao modelo administrativo burocrático tradicional, desfocado das suas funções primordiais (PINTO *et al.*, 2009, p. 5)

Demonstra-se, assim, que a adoção de escritórios de gerenciamento de projetos por parte do setor público vai ao encontro dos objetivos da reforma da administração pública, em torno dos princípios determinados pelo modelo gerencial – relativos à esfera privada –, focado em resultados e voltado para o atendimento das demandas do cidadão-cliente.

A metodologia do EGP/PMO na administração pública: uma lógica que perpassa a esfera privada

Passada a euforia difundida pela onda mundial de criação dos PMO, por meio das práticas estabelecidas para o planejamento estratégico de gerenciamento de projetos⁴, difundidas e aplicadas por incontáveis consultores, especialistas em organizar

esforços ou ideias de forma lógica, convincente e racional, as organizações públicas ou privadas já não aceitam mais discursos cartesianos repletos de termos importados. Fazendo uma comparação com o setor de informática, poderíamos facilmente nos impressionar com alguém que, no final dos anos 1980, dissesse-nos que “precisaríamos formatar o *Hard Disk*” ou, então, que recomendasse a troca de pentes de memória RAM. Ouvir, nos dias atuais, de um especialista em planejamento estratégico que “precisamos fazer a análise *SWOT*” ou que a nossa visão e a missão estão equivocadas, chega a ser algo que quase não demonstra mais as bases de um conhecimento específico adquirido.

Se os PMO instalados nas organizações privadas estão preocupados em justificar sua existência, pois “[...] a cobrança pela geração de valor para um PMO é, de fato, algo muito mais crítico do que a cobrança que normalmente se percebe em áreas de suporte tradicionais, que têm o seu valor traduzido em benefícios nem sempre perceptíveis ou mensuráveis. Ao contrário dessas, um PMO está sendo permanentemente questionado quanto à sua validade e contribuição para a organização, sendo visto muitas vezes como uma espécie de *overhead* da operação” (PINTO *et al.*, 2010, p. 17); para a gestão pública, essa preocupação ainda não se apresenta. A expectativa atual da esfera pública brasileira é exatamente a adaptação de forma correta dos valores e das práticas contidas em um receituário construído ao longo de décadas, voltado ao privado, e que, por conta de ter obtido êxito em seus propósitos em alguns países, autodenomina-se como genérico e usual para qualquer esfera aplicada. Vejamos se essa autodenominação é possível quando voltamos às suas bases teóricas.

Após a análise de diversas posições, ressaltamos, como definição geral, que um escritório de gerenciamento de projetos é um local centralizador de atividades ou funções, devendo contribuir, por meio de projetos, para que a organização alcance melhores resultados em seus objetivos, difundindo suas práticas de forma ampla. Apresenta-se aqui a primeira possibilidade de conflito. Em troca de melhores resultados, o PMO pode causar uma perturbação na cultura organizacional do sistema. Em empresas privadas, uma das primeiras ações, quando se elabora um planejamento estratégico sério, consiste em materializar sua identidade corporativa, descrevendo de forma clara e objetiva a cultura organizacional construída. De posse desse documento validado e de uma expectativa de melhora de seus resultados, a alta administração da empresa toma, então, a decisão de deixar ou não, que um PMO interfira em sua cultura. Na esfera pública, esse processo possui características complexas diversas, que podem levar ao enfraquecimento do PMO antes mesmo de sua criação, como por exemplo, o surgimento de forças políticas de resistências internas e adversas à mudança de cultura organizacional.

Quanto à abordagem, Desouza e Evaristo (2006) identificaram que os papéis de um PMO sempre podem ser classificados em três níveis: estratégico, tático e operacional. O estratégico, ligado à organização como um todo, estaria intimamente relacionado às decisões estratégicas. O nível tático, de assessoramento ao estratégico, promove o aconselhamento e difunde o que foi estrategicamente deliberado, criando condições para que o operacional realize suas tarefas sem dúvidas quanto ao que deve ser feito.

Quando, na esfera privada, associamos essa classificação com as relações de poder

existentes, um PMO pode criar um diagnóstico da situação atual da organização, caso se posicione no nível correto e proponha alterações não ingênuas de melhorias. Na esfera pública, essa classificação é insuficiente para que o PMO entenda sua própria classificação, quando possuímos, por exemplo, em um mesmo nível, funcionários estáveis, prestadores de serviços temporários, autônomos ou cedidos. Além disso, a velocidade com que

“Ao abordar o início da implantação de EGP/PMO na esfera pública, verifica-se que se trata de uma medida atrelada à reforma da gestão pública no Brasil ...”

esses níveis se alteram pode ser mais rápida que qualquer tentativa de diagnóstico, causando uma imprecisa e incorreta avaliação. Na tentativa de amenizar essa crise, que também é observada nas organizações privadas, Englund, Graham e Dinsmore (2003) chegaram a 5 tipos de classificações de PMO: o *Single Control Project Office*, voltado para apenas um

projeto, identificando-se com o operacional; o *Project Support Office*, voltado para toda a empresa, porém identificando-se ainda com o operacional; o *Business Unit Project Office*, voltado para uma área ou departamento, possuindo identificação estratégica e tática; o *Strategic Project Office*, voltado para toda a organização, com identificação estratégica; e o *Project Management Center of Excellence*, com propósito voltado para a inovação. Criou-se, com essa classificação, maior complexidade para o correto posicionamento do PMO.

Após o PMO posicionado, para o seu envolvimento com o ambiente organizacional, utilizaremos a proposta de Assis e Bravim (2008), que apresentam três modelos de escritórios de projetos: a Estação Meteorológica (*Weather Station*), a Torre de Controle (*Control Tower*) e a *Resource Pool*, que chamaremos de Central de Recursos. O modelo denominado como Estação Meteorológica possui a característica principal de monitoramento e apresentação para a alta administração do desempenho dos projetos, introduzindo algumas orientações gerais como a definição de relatórios gerados (periodicidade, formato, ferramentas de elaboração); porém, não exerce influência direta sobre a forma atualmente conduzida para o gerenciamento dos projetos, além de identificar as pessoas e suas práticas. O modelo Torre de Controle interfere um pouco mais no próprio ambiente na medida em que estabelece padrões e ferramentas de planejamento e gerenciamento, indicando como seguir esses padrões (instruções de voo), realizando aferições e auditorias para constatar se os padrões estão sendo utilizados da forma indicada. No último modelo, Central de Recursos, o PMO possui o conhecimento das melhores práticas para cada caso específico da organização, compartilhando experiências com os diversos

gestores de projetos, indicando caminhos com alta chance de sucesso, e principalmente, sendo reconhecido e referendado por quem o utiliza.

Esses modelos podem ser tratados como fases a serem percorridas quando observamos que, na sequência em que foram apresentados, segue-se uma escala de crescimento no que diz respeito ao envolvimento do PMO com a organização. Além disso, tentar pular qualquer uma dessas fases seria mais uma tentativa de adaptação de um receituário pronto, totalmente alheio às características específicas do ambiente organizacional.

[...] Em uma primeira análise, seria possível supor que a maturidade de um PMO deveria evoluir no sentido de ter uma atuação menos operacional e mais estratégica. Entretanto, uma avaliação mais cuidadosa pode nos trazer uma visão diferente do que seria o processo de amadurecimento de um PMO. (PINTO, A. *et al*, 2010, p. 12)

Sendo assim, temos, a partir de nossa observação, no mínimo quatro expectativas e quatro amadurecimentos distintos: a de quem está implantando a mudança, a de quem está recebendo, a do próprio PMO e, ainda, a do ambiente externo; todas elas se relacionando ao mesmo tempo. Uma situação crítica poderia ser representada por um gestor público imaturo que, criando um PMO em uma de suas secretarias, espera que esse tenha uma abordagem de *Project Management Center of Excellence*, possua um envolvimento da Central de Recursos e que já inicie suas atividades com um nível avançado de amadurecimento; tudo isso nos primeiros anos de seu mandato. O que poderia acontecer nesse caso é a transformação do PMO em mais um departamento

dessa secretaria com a função reduzida de apresentar as contas financeiras dos projetos, por exemplo, uma função básica e fundamental para iniciar suas atividades como Estação Meteorológica. Nessa situação, as relações internas da organização já devem estar provavelmente desgastadas, as expectativas parcialmente ou totalmente frustradas e algumas pessoas já devem estar tentando encontrar meios de justificar a existência do PMO. Da mesma forma, um gestor público amadurecido, que intencionalmente cria uma Estação Meteorológica para colher dados para sua ascensão política dentro da organização, pode estar cultivando a ineficiência e promovendo uma falsa expectativa aos olhos dos outros envolvidos. As consequências geradas a partir de problemas com a relação amadurecimento-expectativa podem desviar o PMO de seus objetivos inicialmente planejados.

As assertivas demonstradas não desabonam essa nova perspectiva para a realidade da gestão pública, já que a gênese e a motivação da adoção de tais práticas, como bem define Heldman (2006), dizem respeito ao escritório de gerenciamento de projetos (EGP) como setor da organização que centraliza, supervisiona e gerencia os projetos e programas da organização; demonstrando-se, com isso, que o EGP pode ser implantado em qualquer organização, em qualquer estrutura, além de funcionar como conselheiro para a alta gestão. Para Dinsmore e Cavalieri (2005) um escritório de gerenciamento de projetos (*Project Management Office - PMO*) tem como função dar todo suporte para o gerente de projetos, em relação às ferramentas e metodologias aplicadas.

Pinto (2006), por sua vez, acrescenta aos conceitos existentes a ideia de que um EGP deve integrar todas as atividades de

gerenciamento de projetos do negócio, de acordo com as estratégias organizacionais, metas e recursos disponíveis que, de certa forma, também se enquadram na realidade organizacional da União, dos Estados ou dos Municípios.

A importância aqui ressaltada visa a demonstrar que as etapas para evolução e desenvolvimento dos PMO não podem ser negligenciadas ou estabelecidas, mas podem, sim, incorporar a lógica estabelecida na esfera privada, sem desconsiderar as características intrínsecas da administração pública, como bem ressalta Vargas (2012) no quadro a seguir.

O que se observa a partir dos pontos destacados é que a aplicação das práticas de implantação de um escritório de projetos para a gestão pública não pode ser realizada diretamente sem uma profunda adaptação de suas bases conceituais, mas, ao mesmo tempo, também não pode ser implementada a partir de um modelo híbrido que, ao contrário do modelo em vigência na administração privada, não dialogue com todos os possíveis *stakeholders* da gestão pública.

Governança e eficiência? As características presentes de um EGP/PMO na gestão pública – o caso do Governo do Estado do Rio de Janeiro

Ao abordar o início da implantação de EGP/PMO na esfera pública, verifica-se que se trata de uma medida atrelada à reforma da gestão pública no Brasil, que, ao ser executada, passa a impactar diretamente duas variáveis muito importantes atualmente: a governança e a eficiência.

Sabendo que essas variáveis conceituais apresentam importância estratégica na atual administração pública e que apresentam

Área Privada	Área Pública
Faz o que a Lei não proíbe.	Faz o que a Lei permite.
Salários compatíveis com o mercado.	Salários inadequados.
Maior disponibilidade de pessoal qualificado.	Dificuldade de obtenção de pessoal qualificado.
Possível implantar política de incentivo.	Difícil implantar política de incentivo.
A estrutura do poder formal é próxima do informal.	Maior distorção entre o poder formal e o informal.
Organização voltada para objetivos.	Maior incidência de pessoas e segmentos da organização em desacordo com os objetivos.
Alta administração sofre cobrança permanente quanto a objetivos e metas a serem atingidos.	A cobrança da sociedade é de caráter mais subjetivo e geral.
Continuidade administrativa mais permanente.	Maior risco quanto à quebra da continuidade administrativa.
Pouco frequente a paralisação de programas e projetos por falta de recursos.	Frequentemente ocorre paralisação de programas e projetos por falta de recursos.
Decisão quanto aos objetivos centrada em poucos órgãos.	Maior dispersão quanto à tomada de decisão.
Familiaridade com as ferramentas de planejamento e controle.	Pouca tradição no uso das ferramentas de planejamento e controle.
Impulsionada pela competitividade, baixo grau de consciência quanto à realidade da competição.	Presença marcante da burocracia.
Voltada para a qualidade.	Conceito de qualidade ainda incipiente.

Fonte: Vargas (2012).

múltiplas interpretações, início a questão ressaltando a importância de demonstrar o tipo de conceituação que aqui será abordada, indicando que, ao falar de governança, queremos ressaltar que se trata de:

[...] uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos

problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes. (LOFFER *apud* KISSLER *et al.*, 2006, p. 482).

Sob a ótica dos presentes autores deste trabalho, a governança pública preconizada e atualmente inscrita na realidade política brasileira está intimamente ligada à mudança na gestão pública. Trata-se de uma tendência de se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico

e político, e a uma nova composição de formas de gestão daí decorrentes. Paralelamente à hierarquia e ao mercado, com suas formas de gestão à base de “poder e dinheiro”, ao novo modelo somam-se intensos processos de negociação.

Sendo assim, a governança aqui analisada é entendida como uma alternativa à gestão baseada na hierarquia. Esta, em relação à esfera local, significa que as cidades fortalecem cada vez mais a cooperação com os cidadãos, as empresas e as entidades sem fins lucrativos na condução de suas ações. A cooperação engloba tanto o trabalho conjunto de atores públicos, comunitários e privados, como também novas formas de transferência de serviços para grupos privados. A governança pública é, assim, “uma forma autônoma (*self-organizing*) de coordenação e cooperação, por meio de redes interorganizacionais, que podem ser formadas por representantes de organizações políticas e administrativas, associações, empresas e sociedades civis, com ou sem a participação estatal” (JANN, *apud* KISSLER *et al.*, 2006, p. 483).

Essas mudanças, ocorridas a partir da movimentação das reformas na administração pública e da inserção de uma governança que delega a ação estatal a um papel cada vez mais secundário, também afetam os princípios da eficiência nos serviços públicos, que passa por significativas alterações, ganhando ainda mais flexibilidade e novas características.

Se a eficiência consiste em buscar com objetividade melhores resultados com menor dispêndio, tornando os serviços públicos mais baratos e, portanto, mais acessíveis a toda a sociedade, coibindo o mau gasto do dinheiro público (BANDEIRA DE MELLO, 2007), é importante refletir, no entanto, que a prática encontra-se distante do ideal.

Ao se aprofundar no estudo das mudanças advindas dos processos da reforma da administração pública no Brasil, verifica-se uma constante presença de características de uma gestão atrasada – esta continua estabelecendo esquemas de corrupção, propinas e malversação dos recursos públicos –, que contrariam e impedem a aplicação dos princípios constitucionais da eficiência pública brasileira, tendo como uma de suas motivações de existência

“O tema se torna relevante pelo fato de possibilitar, de forma pioneira, a implementação de medidas de adoção de uma metodologia padronizada para todas as ações dos governos ...”

o favorecimento a instituições e personalidades influentes que, fortalecidas por uma concepção contraditória de governança, interferem nas gestões públicas estabelecendo práticas de alteração das culturas, programas, projetos, políticas públicas e organizações, a partir de modelos academicamente distantes da realidade organizacional da administração pública brasileira – fato presente, por exemplo, na

incorporação de diferentes consultorias e auditorias nos mais diferentes momentos estratégicos dos governos.

Entretanto, é importante salientar que tal assertiva não dá conta de todas as novas estruturas do novo modelo de gestão pública. É preciso ressaltar que tal referência teórica, ao mesmo tempo em que estabelece práticas verticalizadas e atrasadas, também possibilita a exaltação de metodologias e ações que, em sua gênese, tendem a questionar e enfraquecer as ações anteriormente criticadas, como parece ser o caso da implementação de EGP ou PMO nos diferentes órgãos públicos. Assim, os males ocasionados por uma mudança na gestão pública brasileira trazem, por sua vez, possibilidades reais de alteração do *modus operandi* de elaborar, executar, fiscalizar e acompanhar as mais diferentes ações do Estado, possibilitando, ao menos em tese, um caminho que volta a privilegiar princípios de eficiência, economicidade, transparência etc.

Ao exaltar a implementação de EGP/PMO como novas estruturas nos órgãos públicos, não há, por parte desses autores, a ingenuidade de creditar a esses novos desenhos organizacionais um modelo que transforme radicalmente o cenário do setor estatal, ou que seja incorruptível e probo por excelência. O que queremos salientar, por sua vez, é a possibilidade de que os órgãos públicos passem a ter, ao implementarem pela primeira vez dentro de suas estruturas organizacionais, um órgão que poderá – ou, em tese, apresenta em sua gênese esse potencial – padronizar as ações do Estado, estabelecendo metodologia e indicadores reconhecidamente compreensíveis para qualquer gestor, seja da esfera pública ou privada. O tema se torna relevante pelo fato de possibilitar, de forma pioneira, a implementação de medidas de

adoção de uma metodologia padronizada para todas as ações dos governos, dando importância tanto para a administração direta quanto para a administração indireta; o que levaria à evidência de uma das ações mais propensas à retórica de gestão pública de forma moderna e eficiente, que é tão exaltada por políticos e estudiosos da área, mas que ainda não se percebe na prática da gestão pública brasileira.

A implementação de EGP/PMO na gestão pública, de fato, apresenta-se com potencial de modificar e inovar a administração pública, uma vez que possibilita um novo cenário onde as ações estatais são realizadas a partir do planejamento, programação e controle de uma série de tarefas integradas que, trabalhadas conjuntamente, visam a atingir os objetivos dos governos como empreendimentos atrelados aos respectivos recursos, operando sob a lógica das pressões de prazos, custos e qualidade dos serviços públicos (KERZNER, 2002). Essas novas abordagens, que, de antemão, podem parecer distantes da realidade da administração pública brasileira, passam, pouco a pouco, a serem observadas e incluídas pelos respectivos gestores públicos de forma menos desconfiada, o que demonstra uma propensão para adoção de metodologias como as do *Project Management Institute* (PMI). Ou seja, de maneira isolada, algumas prefeituras e governos estaduais brasileiros vêm adotando a implantação de EGP/PMO, utilizando-se desses escritórios como instrumentos de gestão em prol da modernização da administração pública, com foco na prestação de serviços públicos primordiais, como o que parece ocorrer nas ações estratégicas do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

No caso do governo carioca, o EGP do Rio de Janeiro é de importância

estratégica, além de gerenciar os projetos estruturantes, a responsabilidade pela gestão de interesses prioritários da administração pública estadual, já que administra os convênios realizados pelo Estado. Dessa forma, o EGP/PMO instituído na administração pública do Governo do Estado do Rio de Janeiro tem não apenas um papel de controlador, mas, preferencialmente, de órgão com clara definição do que deve ser controlado para alcance das metas estabelecidas pela gestão pública. Sendo assim, verificam-se nestes quase cinco anos de implantação do EGP/PMO – o Decreto 40.890, de criação da EGP-Rio, foi assinado em 08 de agosto de 2007 – os seguintes benefícios referentes aos projetos estruturantes: i) garantia da conclusão dos projetos; ii) execução físico-financeira dos projetos, conforme o planejamento estabelecido; iii) promoção da maior visibilidade do andamento dos trabalhos.

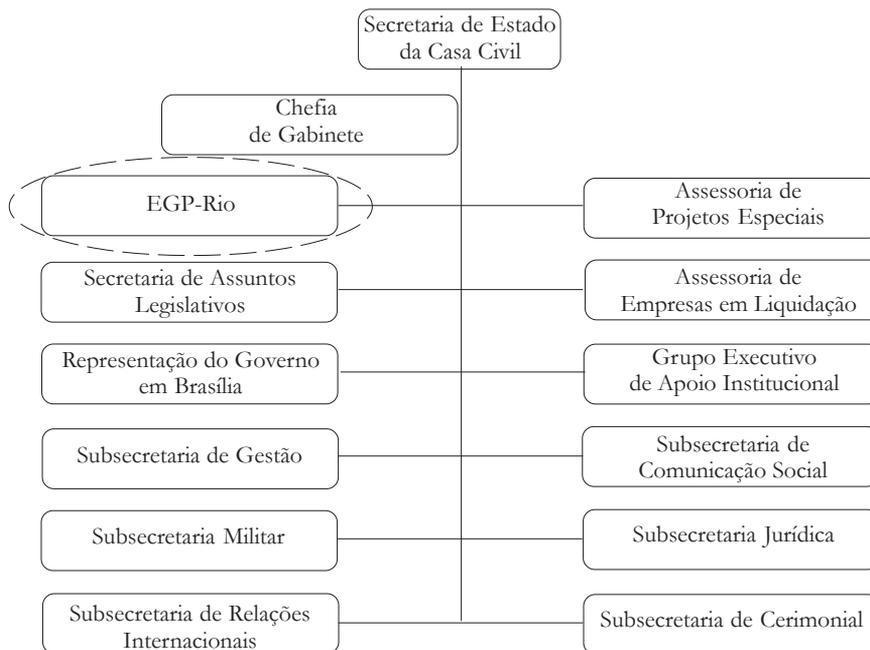
Corroboram-se, assim, a disseminação do conhecimento em gerenciamento de projetos por toda estrutura organizacional do governo, o que, por sua vez, possibilita a implementação de ações com a finalidade de aperfeiçoamento contínuo, já que permite: i) a profissionalização da gestão dos projetos, ações, programas e políticas públicas do governo; ii) o aumento da garantia de cumprimento de prazos e custos e; iii) a possibilidade do alcance das metas dos projetos, a partir de maiores mecanismos de transparência e de informações em tempo real.

Sendo assim, no estudo de caso analisado, a metodologia do EGP-Rio está fielmente aderente ao modelo do *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK do PMI), anteriormente citado e defendido como metodologia ideal para implantação de um EGP/PMO – sendo ainda vinculada a ISO-10006 –, baseado no modelo

de melhoria contínua do ciclo de PDCA (Plan/Do/Check/Act), para cumprimento das metas de profissionalização da gestão por projetos, tendo como foco a eficácia na execução dos projetos e a visibilidade e transparência para todos os *stakeholders*.

O EGP-Rio, ao ser criado, assumiu como uma de suas principais finalidades o compromisso de vencer o desafio de profissionalizar a gestão pública do Estado do Rio de Janeiro. Sua estrutura, além de possibilitar o monitoramento de projetos estruturantes, também passa a capacitar os gerentes dos projetos, buscando tornar-se referência nacional na gestão dos diversos convênios firmados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro. Seu diferencial, em relação às outras estruturas internas de outros governos, é que o EGP-Rio orienta-se diretamente aos projetos estratégicos da agenda governamental, o que possibilita que esse órgão não seja um mero revisor das ações estatais, mas, sim, um parceiro na definição de ações em longo prazo, como fica evidenciado na importância hierárquica obtida pelo EGP no organograma da Secretaria da Casa Civil do Estado do Rio de Janeiro (Figura 2).

O EGP-Rio está diretamente focado no processo destinado à criação, remodelagem e manutenção das políticas internas na estrutura organizacional do ambiente da Secretaria da Casa Civil do Estado do Rio de Janeiro, o que, de certa forma, possibilita que, ao longo do tempo, o EGP-Rio passe a exercer o papel de coordenação de todos os projetos emblemáticos do plano estratégico da agenda de governo, tendo como macroatribuição o monitoramento, o acompanhamento e a comunicação das informações de todos os projetos financiados ou em parcerias com o governo do estado.



Fonte: Portal do EGP-Rio, 2012.

Figura 2: Organograma da Secretaria de Estado da Casa Civil do Governo do Rio de Janeiro

Ao se efetivar como órgão de vital importância na estrutura organizacional do governo, o EGP-Rio possibilitou a padronização das normas e procedimentos por meio da customização de modelos, com foco na criação e atualização de um repositório de documentos para a efetivação de processos, formulários, melhores práticas e padrões a serem replicados, sendo, inclusive, responsáveis pela melhoria contínua.

Suas ações possibilitam revisões e análises dos projetos nos quesitos de qualidade e desempenho, e desenvolvem, por assim dizer, a função de servir à alta administração como ponto único de controle e informação de todos os projetos do portfólio de ações estratégicas estruturantes do Estado do Rio de Janeiro,

fornecendo: i) visão macro do portfólio de projetos estruturantes do governo; ii) visão financeira dos projetos; iii) visão da qualidade dos projetos – dando ênfase a atendimento de requisitos, satisfação da sociedade e indicadores de desempenho. Todas as características dos EGP/PMO colocam-se como novos marcos para a administração pública brasileira, pois esses novos órgãos, acompanhados de metodologias que estão calcadas na construção de indicadores de desempenho e na busca de melhoria contínua, passam a orientar-se na melhoria das gestões de contratos de convênios, criando grupos de gestores que ajudam na melhoria da captação de recursos extratesouro (sejam verbas provenientes do governo federal ou de instituições multilaterais), e dando

aos estatutários e demais colaboradores da gestão pública a possibilidade de capacitações com a finalidade de melhorar a gestão e o controle dos recursos públicos. O que torna essa ação não apenas mais uma medida modernizante, senão vital para uma administração pública contemporaneamente carente de gestões técnicas e calcadas no interesse público (figura 3).

Considerações finais

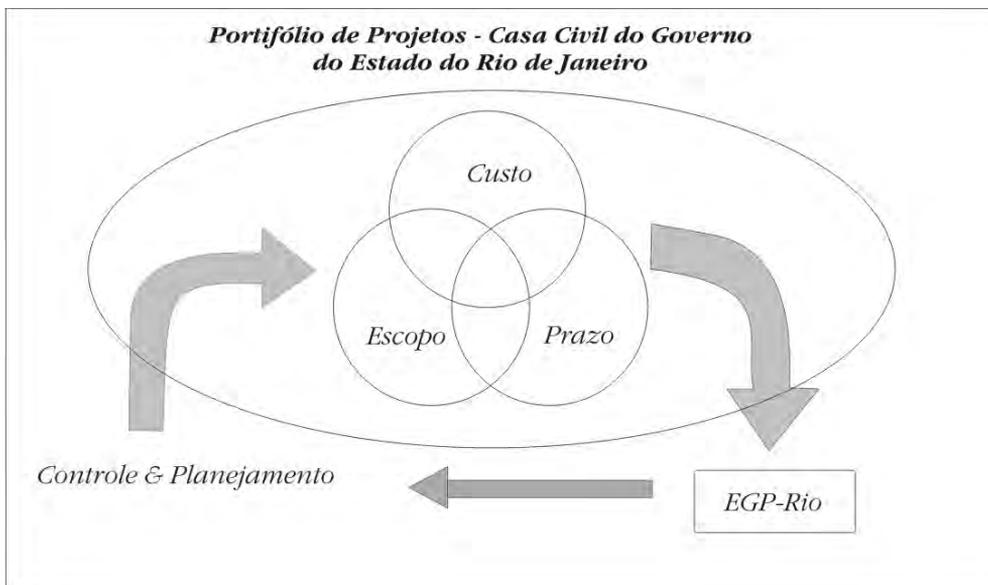
A partir do exposto, pode-se perceber que houve mudanças substanciais que marcaram as duas últimas décadas no mundo, especialmente no que se refere ao reordenamento das relações entre Estado e sociedade. Fica nítida uma reflexão sobre as mudanças ocorridas no Estado, principalmente quando se trata de seu padrão intervencionista de garantir o chamado “bem-estar social” e da garantia de um

padrão de “eficiência” para gerar à população retorno de bens e serviços.

Percebe-se, também, que o discurso pautado pela eficiência, eficácia, modernidade e transparência tornou-se elemento essencial nesse processo de reestruturação governamental e administrativa, que justifica o redirecionamento da gestão da máquina estatal.

As iniciativas pioneiras tomadas nesse sentido foram implementadas a partir de reformas em determinadas secretarias estaduais, municipais e na União, redesenhando-se os modelos de gestão em que as palavras de ordem passaram a ser enxugamento, modernidade, eficiência e fusões.

Além disso, foram retrabalhados os cargos comissionados e realizadas alterações visando à eficácia do planejamento e da gestão dos próprios órgãos da administração pública, e ao controle eficaz das ações e dos gastos efetuados pelos agentes públicos.



Fonte: Elaboração própria dos autores.

Figura 3: Metodologia de gerenciamento de projetos do EGP-Rio

As críticas às ineficiências do sistema burocrático de governo também contribuíram sobremaneira para a instauração de uma nova lógica administrativa pautada em critérios advindos do setor privado, em que a análise do desempenho de pessoas e instituições torna-se elemento-chave. A chamada “cultura do desempenho” é assim garantida a partir da criação do Estado avaliador.

Para o interesse específico desse trabalho, mereceram atenção dois pontos principais: o primeiro refere-se aos escritórios de projetos (*Project Management Office* – PMO) e sua atuação na gestão pública (mais especificamente no EGP-Rio); e o segundo, aos modelos de maturidade organizacional em gestão de projetos.

No Brasil, o chamado modelo gerencial ganha destaque primeiramente no (breve) Governo Collor de Melo, mas é consubstanciado no Governo Fernando Henrique Cardoso, ganhando status de ministério com o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), em que o ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira tornou-se titular da pasta. Trata-se de um movimento que é portador de um novo modelo de administração pública, baseado no estabelecimento de alianças estratégicas entre Estado e sociedade, quer para atenuar disfunções operacionais da parte do Estado, quer para maximizar os resultados da ação social em geral (MARE, 1997).

Sendo assim, a implantação de EGP na administração pública, como se evidencia no modelo do Governo Estadual do Rio de Janeiro, objetiva agregar e abranger todos os conceitos difundidos no ramo da gestão de projetos, tendo, subsidiariamente, a preocupação de detalhar etapas do planejamento e acompanhamento do escritório. Isso fica evidente ao se observarem os sistemas de estruturação

desenvolvidos, por exemplo, no EGP-Rio, que englobam conceitos e modelos atuais para a gestão dos projetos, todos condizentes com os recentes modelos teóricos defendidos para a gestão pública.

Logicamente, a adoção desses novos modelos de gestão apresenta obstáculos para sua efetiva implementação. São barreiras vinculadas à cultura organizacional do governo do estado, à dificuldade de inclusão da alta administração nos processos de implantação das EGP, e, também, à dificuldade de adaptação da estrutura organizacional a uma matriz flexível, que é imprescindível para o bom funcionamento do modelo de gerenciamento proposto.

É importante salientar que as administrações públicas ainda estão em processo de experiência em relação a implementações de PMO, uma vez que tal processo está fatalmente ligado à capacidade dos gestores de adaptar o modelo de PMO, que segue o referencial metodológico da reforma da gestão pública. Assim, flexibilizam suas ações para, enfim, obterem êxito na evolução da mudança cultural dos atores públicos em relação à máquina governamental e para se manterem como órgãos funcionais e adaptados ao caráter de eficiência prevista em nosso direito constitucional; ao contrário de uma eficiência de caráter administrativo que serve aos PMO em instituições privadas, mas que não faz qualquer sentido no espaço estatal e na gestão da “coisa pública”.

O que este *paper* tentou evidenciar foi a importância dos PMO na realidade contemporânea dos governos, demonstrando que tal iniciativa apresenta alguns obstáculos para seu real desenvolvimento, já que a gestão pública apresenta características intrínsecas. Ao expor os desafios desse novo órgão na estrutura organizacional de alguns governos, os autores tiveram a intenção de ressaltar os interesses positivos em relação

aos PMO, por acreditar que tais ações, de certo modo, possibilitam um avanço em prol de ações do Estado menos particularistas e de caráter privado, e a retirada definitiva da influência de instituições e atores privados em relação ao pseudomonopólio sobre conhecimentos, teorias e metodologias de planejamento estratégico e de projetos, que atualmente tornaram-se bons argumentos a favor de ineficientes gastos públicos que favorecem apenas pequenos interesses particulares, sendo muitas vezes não efetivados na realidade pública cotidiana.

Atualmente, a retórica da “enorme ineficiência estatal”, na qual o Estado brasileiro já não atenderia com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, pode ser alterada, caso ações como a dos PMO sejam seriamente executadas, possibilitando à sociedade, aos estudiosos, aos gestores públicos e aos demais interessados um novo desafio que, peremptoriamente, necessitará de amadurecimento e que fatalmente gerará inúmeras expectativas.

(Artigo recebido em agosto de 2012. Versão final em dezembro de 2012).

Notas

¹ Entre tais serviços assumidos, destacam-se, na esfera social: a educação, a saúde, a cultura, a previdência, a assistência social e a pesquisa científica. Na esfera econômica, pode-se citar: a regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, a estabilidade da moeda e do sistema financeiro, a provisão de serviços públicos e de infraestrutura.

² Caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa.

³ Entre as quais, a crise do Estado do bem-estar social, a estratégia de substituição de importações e o estatismo nos países comunistas.

⁴ Projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado. E gerenciamento de projetos é a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto, a fim de atender aos seus requisitos (PMI, 2004).

Referências

ASSIS, J. P.; BRAVIM, V. *PMO: implantando o escritório de projetos*. Vitória, ES: COMPET PM – Treinamento e Consultoria, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

BRASIL. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

- _____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE). *Plano de Reestruturação e Melhoria da Gestão do MARE*. Brasília: MARE, 1997.
- BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos (1996). Da administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, n. 47.
- _____. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 3 (67), 1997.
- CLELAND, David I. & IRELAND, Lewis R. *Gerência de Projetos*. Rio de Janeiro: Reichmann & Affonso, 2002.
- DESOUZA, K. C., & EVARISTO, J. R. *Project Management Offices: a case of knowledge-based archetypes*. *International Journal of Information Management*, 26, 414-423, 2006.
- DINSMORE, Paul C. *Winning in business with enterprise project management*. New York: Amacom, 1999.
- DINSMORE, Paul C.; CAVALIERI, A. *Como se tornar um profissional em Gerenciamento de Projetos*: Rio de Janeiro, Qualitymark, 2005.
- EGP-Rio. Disponível em: <http://www.egprio.rj.gov.br>. Acessado em: 17/07/2012.
- ENGLUND, R. L.; GRAHAM, R. J., & DINSMORE, P. C. *Creating the Project Office – A Manager's Guide to Leading Organizational Change*. San Francisco: Jossey-Bass, 2003.
- FRAME, J. D. *Project management competence: building key skills for individuals, teams, and organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, 1999.
- HELDMAN, K. *Gerência de projetos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- KERZNER, H. *Project Management: a systems approach to planning, scheduling and controlling*. 8 Ed. New York: John Wiley & Sons, 2002.
- KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, 40(3):479-99, maio/jun., 2006.
- PINTO, A.; COTA, M. F.; LEVIN, G. PMO Maturity Cube: um modelo de avaliação de maturidade exclusivo para escritório de projetos. *Revista Mundo PM*, Ano 06, n. 35, nov., 2010.
- PINTO, Analia & SILVA, Wainer. A utilização de escritórios de gerenciamento de projetos na gestão da administração pública. Um estudo de caso: Governo do Estado do Rio de Janeiro. In: II CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2009. Brasília.
- PINTO, A. *Escritório de Projetos e Modelos de Maturidade*. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.americopinto.com.br/biblioteca.asp>>. Acesso em: 18 mar. 2009.
- RABECHINI J. R., Roque. *Competências e maturidade em gestão de projetos: uma perspectiva estruturada*. 2003. Tese (Doutorado) — Departamento de Engenharia de Produção da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, Brasil.
- VARGAS, Ricardo. (2012) Disponível em: <<http://www.ricardo-vargas.com/pt/>>. Acesso em: 20 set. 2012.
- WEBER, M. Die drei reinen Typen der legitimem Herrschaft. In: *Wirtschaft und Gesellschaft*. 4. ed.. Organizada e revisada por Johannes Winkelmann. Tübingen, J.C. B. Mohr (Paul Siebeck), v. II, p.551-58, 1956. Tradução de Gabriel Cohn. In: *WEBER, Max. Sociologia. Coleção grandes cientistas sociais*, n. 13. São Paulo: Ática, 1979.

Resumo – Resumen – Abstract

Entre a expectativa e o amadurecimento: a importância da implantação de escritórios de projetos para a gestão pública

William Melo; Roberto Nacif; Guilherme Marques e Rodrigo Nippes

Este trabalho analisa um fenômeno presente no cenário da administração pública brasileira: a implementação de PMO nas estruturas organizacionais dos governos brasileiros. A incorporação desses métodos, oriundos da gestão privada, incorporados atualmente à administração pública, interfere no processo de produção de novas políticas públicas e formas de gestão. Para tanto, contextualizamos essa ação a partir da consideração de que, a partir do fim dos anos 1980 e início da década de 1990, instauram-se novos tipos de ordenamentos nas relações entre os aparelhos do Estado, a sociedade no Brasil e os gestores públicos brasileiros, questionando-se a excessiva gama de funções do Estado e sua real eficiência. Essas novas metodologias adotadas apontam novas estratégias de gestão e possibilidades ao Estado, como ilustradas no caso da implementação do EGP no Governo do Rio de Janeiro. Estabelece-se, assim, uma solução inovadora dos problemas sociais, criando possibilidades e chances de um desenvolvimento sustentável para toda a sociedade.

Palavras-chave: Reforma do Estado; administração pública; escritórios de gerenciamento de projetos

Entre la expectativa y la maduración: la importancia de la implantación de las oficinas de proyectos para la gestión pública

William Melo; Roberto Nacif; Guilherme Marques y Rodrigo Nippes

Este trabajo examina un fenómeno presente en el escenario de la administración pública brasileña: la implementación de PMO en las estructuras organizativas de los gobiernos de Brasil. Estos métodos, con origen en la gestión privada y ahora incorporados en la administración pública, interfieren en el proceso de producción de nuevas política públicas y formas de gestión. En este sentido, contextualizamos esta acción a partir de la consideración de que, desde fines de los 80 y principios de la década de 1990, se establecen nuevos tipos de órdenes en las relaciones entre los aparatos de Estado, la sociedad en Brasil y los gestores públicos brasileños, a partir de lo que se cuestiona la excesiva gama de funciones del Estado y su eficacia real. Estas nuevas metodologías adoptadas apuntan nuevas estrategias de gestión, estableciendo nuevas posibilidades para el Estado, como se ilustra en el caso de la implementación de la EGP en gobierno de Río de Janeiro. Se establece, por lo tanto, una solución innovadora a los problemas sociales, creando oportunidades y posibilidades de un desarrollo sostenible para toda la sociedad.

Palabras clave: Reforma del Estado; administración pública; oficinas de gestión de proyectos

Between expectation and maturation: the importance of project offices for public management

William Melo; Roberto Nacif; Guilherme Marques and Rodrigo Nippes

This paper examines a phenomenon currently present in the scenario of the Brazilian public administration: the implementation of PMO's in the organizational structures of some Brazilian governments. The incorporation of these methods from the private management, now incorporated into the government interfere directly in the process of production of new policies

and ways of managing. For this purpose, we contextualize this action from the consideration that from the late '80s and early 1990s are established new types of ordering in relations between the apparatus of state, the society in Brazil and the Brazilian public managers by which is questioned the excessive range of functions of the state and its real efficiency. These new methodologies adopted shows new management strategies, providing new possibilities to the State, as illustrated in the case of the implementation of the PMO in the government of Rio de Janeiro. It's established, in this way, an innovative solution of social problems, creating opportunities and chances for a sustainable development for the whole society.

Keywords: State Reform; public administration; project management offices

William Melo

Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). É professor na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), no Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio de Janeiro (CEFET/RJ), na FGV-Rio e consultor/controller na FGV Projetos. E-mail: willian.melo@fgv.br.

Roberto Nacif

Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas. É professor e consultor na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: rbnacif@yahoo.com.br.

Guilherme Marques

Bacharel em Ciências Sociais pela Fundação Getúlio Vargas e trainee da Diretoria Internacional da referida Fundação. E-mail: guimarques@hotmail.com.

Rodrigo Nippes

Mestre em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e consultor na FGV Projetos. E-mail: rodrigonippes@yahoo.com.br.

O modelo de gestão pública por resultados em Minas Gerais analisado à luz da experiência do Programa Estado para Resultados

*Cintbia Helena de Oliveira Bechelaine,
Mauro César da Silveira e Camila Barbosa Neves*

Introdução

A ascensão de teorias críticas às burocracias, classificadas como ineficientes e apegadas à norma, buscou a redução do déficit e a diminuição do setor estatal, bem como a implantação do modelo gerencial marcado pela influência da iniciativa privada. Desde então, a ideia de uma gestão por resultados tem dominado a agenda de reformas governamentais.

No Estado de Minas Gerais, a partir de 2003, foi instituído o programa Choque de Gestão, cujas premissas abordam o ajuste fiscal e a modernização da administração pública. Durante os primeiros quatro anos dessa gestão, foram estabelecidos arranjos institucionais como a integração plano-orçamento, o escritório central de projetos, os acordos de resultados e as avaliações de desempenho.

O Programa Estado para Resultados (EpR), marca da segunda geração de políticas do Choque de Gestão mineiro, propõe um modelo de gestão pública por resultados a partir de mecanismos criados para acompanhar resultados, além

de auxiliar o processo de tomada de decisões na administração. É estabelecido como uma estrutura provisória, extinguindo-se em 31 de janeiro de 2011, cuja coordenação era de responsabilidade do vice-governador do estado, em parceria com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag). O programa era composto por três unidades não formais, sendo elas: Unidade de Gestão Estratégica, Unidade de Empreendedores e Unidade de Indicadores.

Em síntese, o artigo busca compreender como se articulam as funções e as estruturas no modelo de gestão por resultados mineiro. Procura-se, também, evidenciar a composição do EpR a partir de seu processo de construção, modelos teóricos utilizados e estrutura de funcionamento.

Para cumprir esse objetivo, optou-se pela pesquisa descritiva longitudinal, que permite, segundo Hair Jr, Babin, Money e Samouel (2005), mapear elementos administrativos de modo que suas tendências sejam observadas cronologicamente. Como método de pesquisa, utilizou-se a *grounded theory*, traduzida por “teoria fundamentada nos dados” e apresentada como uma alternativa atraente para pesquisas qualitativas sobre fenômenos organizacionais (BANDEIRA-DE-MELLO; CUNHA, 2006). O método originou-se do trabalho de Glaser e Strauss (1967), e emerge da análise de dados e do desenvolvimento, de forma progressiva, de hipóteses fundamentadas nesses dados. Ao contrário de outros métodos, a *grounded theory* não se inicia com uma teoria preconcebida (hipótese).

Para obter uma compreensão mais detalhada da realidade e situação dos envolvidos no estudo de caso do EpR, foram consultados documentos internos, artigos escritos sobre a experiência e, principalmente, entrevistas semiestruturadas realizadas com os coordenadores do

programa, bem como os responsáveis pelas três unidades que o compõem. O *software* ATLAS-ti foi utilizado na pesquisa para apoio às interpretações das entrevistas e organização documental. O *software* foi criado, principalmente, visando à construção de teorias (BANDEIRA-DE-MELLO; CUNHA, 2003), sendo, portanto, uma alternativa importante para o desenvolvimento da *grounded theory*.

De forma esquemática, o trabalho está organizado em quatro seções principais. A segunda seção apresenta, sinteticamente, a trajetória das reformas gerenciais na administração pública, desde a crítica ao modelo burocrático até o advento da gestão pública por resultados. Com vistas a ilustrar e problematizar a elaboração teórica, a terceira seção apresenta o estudo de caso do EpR. Trata-se, portanto, de uma análise da concepção, evolução e validade do programa a partir da percepção de seus dirigentes. Na última seção, destinada às considerações finais, cabe a constatação de que Minas Gerais apresenta um modelo de gestão por resultados marcado pelo incrementalismo, e efetivado, em parte, pela experiência do EpR.

A gestão pública por resultados

O termo “Gestão por resultados” advém da “Administração por objetivos” (APO), mencionado pela primeira vez por Peter Drucker em 1954, no livro *The practice of management* (Serra, 2008), e é definido como um sistema que relaciona metas organizacionais com o desenvolvimento da empresa. Nessa concepção, os objetivos proporcionam um senso de direção para a organização, guiam as decisões e servem de parâmetros para avaliação de desempenho.

Da administração por objetivos de Drucker, para a gestão por resultados da

administração pública atual, foi necessário um longo percurso que teve início junto ao processo de se repensar o papel do Estado, otimizar seu desempenho, melhorar sua eficiência e a qualidade dos serviços, ideias consolidadas no final do século 20.

O movimento gerencialista e a cultura do *management* foram transportados do setor privado para o setor público, engendrando o movimento “reinventando o governo” concebido pelo trabalho de David Osborn e Ted Gaebler. Os autores argumentam a favor de um governo empreendedor, caracterizado pelo estímulo à competição, pela transferência de controle aos cidadãos e pela focalização nos resultados – orientando-se pela missão e objetivos, em vez de regras e regulamentos (OSBORNE; GAEBLER, 1995).

Por “resultados” entende-se a mudança desencadeada na realidade pelo produto final (SERRA, 2008). Esse significado refere-se, também, ao conceito de efeitos (*outcomes*): aquilo que uma intervenção alcançará ou alcançou no curto e no médio prazo (OCDE, 2002).

Por produtos, também conhecidos como *outputs*, entende-se “bens, equipamentos ou serviços que resultam da intervenção de desenvolvimento” (OCDE, 2002). Assim, exemplos de produtos podem ser rodovias pavimentadas, escolas construídas, postos de saúde implantados, entre outros. Entretanto, os produtos gerados pelas intervenções podem, ou não, conduzir a resultados/efeitos. Por exemplo, um maior número de rodovias pavimentadas pode não resultar na ampliação do dinamismo econômico da região.

Com o intuito de gerenciar esses produtos, de acordo com o glossário dos Principais Termos da Avaliação e da Gestão Centrada nos Resultados (OCDE, 2002), a gestão por resultados compreende uma

estratégia de gestão orientada para o desempenho, a obtenção de resultados e efeitos, ao contrário de produtos. De forma semelhante, para Serra (2008), a gestão por resultados se apresenta como uma proposta de cultura organizadora de gestão, mediante a qual se põe ênfase nos resultados e não nos processos e procedimentos.

Complementando a definição de gestão por resultados, o glossário relaciona a gestão com a inclusão de elementos estratégicos,

“... o trabalho de estipular indicadores governamentais dificilmente será neutro e estático, uma vez que a implementação das políticas está sujeita ao papel desempenhado pelos agentes encarregados de colocá-las em ação e avaliá-las...”

como o estabelecimento de objetivos, metas e indicadores de desempenho (OCDE, 2002). Os indicadores de desempenho, no campo aplicado das políticas públicas, são medidas usadas para permitir o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e da sociedade civil, e subsidiar a investigação acadêmica sobre a demanda social e as atividades de

planejamento público na formulação de políticas, nas diferentes esferas de governo (JANUZZI, 2005).

Como coloca Corrêa (2007), a gestão pública por resultados foi desenvolvida como uma estratégia que tem início no momento do planejamento e vai até o processo de *feedback* das políticas públicas, podendo ser considerada uma prática de desenvolvimento institucional, respeitando princípios da distribuição eficiente de recursos públicos e prestação de contas à sociedade, como observa a autora:

Alcançar uma boa prática de gestão pública por resultados não implica somente a implementação de mecanismos de avaliação institucional. A gestão pública por resultados é viabilizada por diversos mecanismos gerenciais, começando pelo planejamento das ações governamentais – sejam elas organizadas em projetos ou programas; ampliação da flexibilidade gerencial; desenvolvimento de indicadores de desempenho; e, por fim, a avaliação de desempenho, que, além da medição das metas estabelecidas, fornece subsídios para retroalimentação de informações para o desenvolvimento de futuras metas gerenciais. (CORRÊA, 2007, p. 498)

Finalmente, cabe ressaltar que o modelo de gestão por resultados preocupa-se com o processo que assegure a criação de valor público dentro de um regime democrático. Por valor público entendem-se respostas efetivas às demandas politicamente desejáveis, com prioridade coletiva e que requeiram mudanças sociais (resultados) que modifiquem certos aspectos no conjunto da sociedade (MOORE, 1995). Assim, a gestão por

resultados foca o cidadão, por meio de objetivos governamentais, e orienta a mudança social.

Como sintetiza Serra (2008), o objetivo último da gestão pública por resultados “é gerar capacidade nas suas organizações para que consigam, mediante a gestão do processo de criação de valor público, os resultados estipulados nos objetivos do programa de governo” (SERRA, 2008, p. 32).

Programa Estado para Resultados, um estudo de caso

Como indicado no estudo “Minas Gerais do século XXI”, em 2003, o Estado de Minas Gerais atravessava um contexto de agravamento do quadro fiscal e graves problemas de desempenho da administração pública (VILHENA, 2006). Em decorrência desse quadro, buscou-se, a partir do programa Choque de Gestão, uma resposta à crise fiscal e administrativa, num esforço de alcançar o equilíbrio das contas públicas e modernizar o aparato institucional do estado.

Como instrumento de planejamento de longo prazo, foi aprovado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), apresentando-se como o plano estratégico norteador da ação governamental do Estado de Minas Gerais (GUIMARÃES; CAMPOS, 2008). Nesse sentido, foram elaboradas três diretrizes estratégicas: (i) reorganizar o setor público estadual; (ii) promover, de forma inovadora, o desenvolvimento econômico; (iii) recuperar o vigor político abalado pela crise fiscal (VILHENA, 2005).

A primeira geração desse Choque de Gestão é marcada por dois pontos fundamentais para a implantação do modelo de gestão pública por resultados, a saber: o

gerenciamento intensivo dos projetos estruturadores e a contratualização de resultados.

No período, foi determinado um portfólio de 30 projetos estruturadores, que representavam as ações prioritárias do governo, submetidos à Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (Geraes), que adquiriu a função de escritório de projetos do governo. Adquirindo a função de escritório de projetos, o Geraes apresentou como principal atribuição o monitoramento intensivo da carteira recém-criada, ou seja, seria responsável por gerenciar os projetos de forma diferenciada, estabelecendo os planos, as metas e acompanhando o desempenho em relação ao planejado (BORGES, 2008).

O instrumento de acompanhamento e solicitação de cotas orçamentárias dos projetos estruturadores é o *status report*, um dos documentos do projeto em que constam prazos, marcos e orçamento. É atualizado mensalmente em reuniões de acompanhamento coordenadas pelo Geraes, gerente, equipe e demais partes do projeto, nas quais há a atualização do cronograma do projeto, bem como o monitoramento de sua progressão (BORGES, 2008).

A adoção da contratualização de resultados foi promovida pela Superintendência Central de Modernização Institucional (Sumin). “O Acordo é um instrumento de pactuação de resultados, que se dá mediante a negociação entre dirigentes dos órgãos e entidades do Poder Executivo, bem como entre gerentes das unidades administrativas e autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão” (CARNEIRO; BARBOSA, 2007, p. 2). Essa ferramenta gerencial celebra um “contrato” que representa um compromisso (negociado entre as partes) que regula as relações (via de regra) entre o

núcleo estratégico (formulador de políticas) e as entidades descentralizadas (executoras) (DUARTE; LEMOS; MARINI; MARTINS, 2006). O acompanhamento intensivo dos projetos considerados estratégicos, assim como os procedimentos de contratualização e de avaliação de desempenho do acordo de resultados foram os pilares da construção da gestão por resultados mineira.

O chamado Choque de Gestão de segunda geração tem suas bases expostas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023 (PMDI) e na estratégia do EpR. O Plano buscou estabelecer resultados finalísticos para 11 áreas de resultado – “áreas focais” de concentração dos esforços e recursos, visando a transformações e melhorias desejadas. Assim, cada área de resultados foi alvo da intervenção de um grupo de projetos estruturadores, reunidos em função de sua sinergia, e monitorados por um grupo de indicadores finalísticos (MINAS GERAIS, PMDI, 2007). Nesse sentido, a reforma da segunda geração de políticas deixaria de se concentrar somente nos órgãos internos da administração pública e passaria a se preocupar em medir os benefícios e malefícios alcançados pelas políticas governamentais.

Qual foi a evolução que mostrou a necessidade da criação de mais uma unidade chamada Estado para Resultados? O que a gente observa é que a execução de projetos por si só e a superação de obstáculos que constam da agenda, não induziam a busca de resultados entendidos como ganhos sociais palpáveis. [...] Quando falamos em pactuar resultados, falamos em resultados expressos, quantificados, traduzidos em metas e que estejam atribuídos a diferentes unidades que integram a administração estadual. (Entrevistado C)

Os entrevistados foram unânimes em afirmar a relação desproporcional entre a quantidade de informação gerada pelo Geraes e a capacidade do executivo principal de filtrá-la, ou seja, toda a informação gerada sobre os projetos não era assimilada satisfatoriamente pelos tomadores de decisão. A partir dessa demanda, foi desenvolvida a unidade de gestão estratégica no EpR, cujo objetivo é “filtrar” questões principais dos projetos estruturadores e transmiti-las ao executivo principal.

No processo de desenvolvimento e implementação desse filtro de informações, foram estabelecidas reuniões executivas chamadas de Comitês de Resultados, cujo objetivo era definir um plano de ação estratégico capaz de auxiliar no alcance dos objetivos perseguidos, bem como deliberrar planos de intervenção (Entrevistado A). No início do programa, as reuniões seriam uma forma de apresentar os marcos e indicadores das áreas de resultado, bem como de atualizar as ações, riscos e dificuldades, em cada área de resultado.

Outro instrumento adotado foi o plano de ação, cujo objetivo é filtrar problemas, riscos, dificuldades e oportunidades estratégicas das áreas de resultado (originados, ou não, das reuniões de comitês) e organizá-los em um sistema de tecnologia da informação. Entende-se por plano de ação o instrumento pelo qual ações corretivas e preventivas de questões envolvendo os projetos estruturadores são elaboradas, documentadas e monitoradas até sua finalização. Por meio dele, são atribuídas responsabilidades e determinadas as circunstâncias em que o trabalho deverá ser realizado.

Além das reuniões de comitês e planos de ação, havia ainda a necessidade de um processo de “alinhamento” dentro da gestão estratégica. Denomina-se alinhamento a

tarefa de assegurar sinergias entre equipes, processos, unidades de negócio e parceiros externos, cujo propósito, segundo Kaplan e Norton (2006), é assegurar que a estratégia, como instrumento de comunicação e de gestão, chegue aos níveis da organização e seja compartilhada (KAPLAN; NORTON, 2006).

Assim, a unidade de gestão estratégica dedica-se principalmente às atividades relativas a comitês de resultados, planos de ação, apoio a gestão dos projetos estruturadores, associados e áreas estratégicas. Destaca-se que esta foi considerada a unidade com as ações mais desenvolvidas do programa, principalmente porque contém a realização dos comitês (Entrevistado A).

O comitê propriamente dito é para que o vice-governador tenha uma informação e gere uma tomada de decisão, uma colagem da estratégia, ou seja, fazer que coisas que não estão caminhando caminhem. [...] (Entrevistado A)

Inicialmente, os comitês eram realizados somente para as áreas de resultados descritas no PMDI 2007-2023. A primeira “rodada” de comitês apresentou o que foi planejado para o governo, até para que os interlocutores se tornassem familiares com a lógica de indicadores finalísticos (Entrevistado C). No entanto, não havia um modelo para a apresentação, e não se sabia ao certo o que retratar na apresentação (Entrevistado A).

A rodada seguinte concentrou-se nas entregas estratégicas e em resultados mais importantes, focando algumas áreas de resultado em especial. A Tabela 1 apresenta o número de realização de comitês, desde o ano de 2007 até outubro de 2009.

Tabela 1: Número de reuniões de comitê por áreas de resultados

Área de Resultados	2007	2008	2009*
Defesa Social	4	11	5
Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce	1	2	2
Educação de Qualidade	2	3	1
Inovação, Tecnologia e Qualidade	1	4	2
Investimento e Valor Agregado de Produção	3	8	3
Logística de Integração e Desenvolvimento	1	3	2
Protagonismo Juvenil	1	12	13
Qualidade Ambiental	1	4	1
Qualidade e Inovação em Gestão Pública	0	5	9
Qualidade Fiscal**	0	0	0
Rede de Cidades e Serviços	3	7	13
Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva	2	8	2
Vida Saudável	1	2	1
Total	20	69	54

Fonte: Programa Estado para Resultados.

* Número de reuniões de comitê até outubro de 2009.

** A área de resultado Qualidade Fiscal não possui reuniões de comitê.

Nota-se, a partir da tabela, diferenças expressivas entre 2007 e 2008. Enquanto, no primeiro ano, ocorreu uma distribuição mais equilibrada de comitês por área de resultado, em 2008, algumas áreas de resultados se destacaram por apresentar um número muito maior de reuniões, diferenciação presente também em 2009. A aparente diferença entre o número de comitês de uma área de resultado e outra pode ser entendida como uma focalização maior das reuniões para os projetos (reunião de pequeno comitê) ou áreas de resultado com maiores problemas, ou como uma priorização de frentes do governo.

O pequeno comitê tornou-se viável quando o formato único de comitê por áreas de resultado demonstrou-se incapaz de abordar pontos que exigem mais discussão e possuem mais detalhes. Seu formato é mais restrito, com uma abordagem

por projeto, um público menor e tempo reduzido. Como argumenta o Entrevistado C, o pequeno comitê foi uma evolução que proporcionou maior foco para as reuniões e ajustou a necessidade de menor *quorum*.

Alguns projetos, até pela sua complexidade, pelo nível de dificuldade, justificavam reuniões mais específicas e com um público menor, pois nessas reuniões menores você pode tratar do assunto de cada projeto de maneira mais extensa, até porque, se você chama mais pessoas para plateia da reunião, você inibe a participação de todos. [...] (Entrevistado C)

A unidade de indicadores, diferentemente da gestão estratégica, possui como atributos a pesquisa, avaliação e apuração dos indicadores finalísticos, bem como a

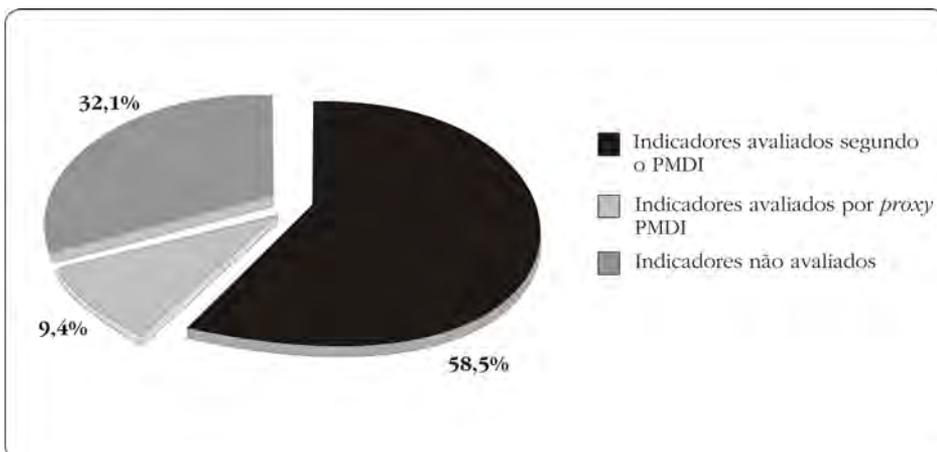
ponderação sobre a aderência dos indicadores à estratégia do estado. Como sustenta Januzzi (2002), para seu emprego na pesquisa acadêmica ou na formulação e avaliação de políticas públicas, o indicador deve gozar de uma série de propriedades como relevância, validade, confiabilidade, cobertura, especificidade, historicidade, atualização etc. Assim, após a primeira avaliação dos indicadores estabelecidos no PMDI, uma série de questionamentos a respeito do cumprimento das propriedades, como as citadas por Januzzi (2002), surgiu.

No PMDI, os 106 indicadores finalísticos apresentavam um perfil de maturidade consideravelmente diferenciado: indicadores completos, ou seja, que possuíam metas para 2007 e 2011; indicadores com metas apenas para um dos dois períodos; indicadores somente com valor de referência; e indicadores sem nenhum dado apurado. Tal disposição oferece uma falta de uniformidade dos indicadores planejados e decorreria em dificuldades para sua avaliação subsequente. Observa-se que, embora a maior parte dos indicadores do PMDI tenha permanecido,

um número considerável de indicadores não foi avaliado e *proxies* foram desenvolvidas – alternativas similares para os indicadores originalmente propostos. Por exemplo, o indicador da área de resultados, inovação, tecnologia e qualidade, “dispêndio em P&D como percentual do PIB”, foi avaliado pela *proxy* “recurso do tesouro empenhado pela Fapemig como percentual do PIB”.

Para a pactuação em 2008, o número de indicadores passou para 101. Foram excluídos aqueles cuja apuração não era possível e incorporados novos indicadores. O quadro de 2009 apresentou mudanças menos significativas que o de 2008 e foi inserido no Caderno de Indicadores do Estado, que organiza e problematiza o conjunto de indicadores por meio de itens como fonte, periodicidade, limites e dados estatísticos. Tal caderno se destaca como importante fonte de registro.

Outra questão citada pelos entrevistados diz respeito à dificuldade em se estabelecer indicadores de resultado e contar com o apoio daqueles que estão sendo cobrados pelas suas metas, como os dirigentes das secretarias de estado e as



Fonte: Programa Estado para Resultados.

Figura 1: Diagnóstico da Avaliação dos Indicadores Finalísticos dos Acordos de Resultado 2007 – MINAS GERAIS, 2008.

equipes dos projetos estruturadores e associados. Como comenta o Entrevistado C:

Quase ninguém gosta de ter meta estabelecida para ele e ser acompanhado, porque significa tirar um pouco as pessoas da zona de conforto. E a função do EpR é tirar da zona de conforto, tirar da inércia, vencer os pontos onde o estado não tem feito o melhor de si, não tem produzido aquilo que é desejável. (Entrevistado C)

Além da própria natureza dos indicadores em estipular metas e cobrar resultados, não menos importante, está o *trade-off* de trabalhar com indicadores: não importa se eles são abrangentes ou defasados, sempre serão criticados. Nas palavras do Entrevistado B:

Nunca vai existir uma estrutura perfeita de indicadores [...] porque nenhum indicador atende a tudo que você precisa, quanto mais gerais e mais abrangentes, mais defasados eles são. Aí você tem um *trade-off* entre defasagem e abrangência que é uma coisa muito difícil. (Entrevistado B)

Parte do comentário é comprovado por Januzzi (2002), que, apesar de admitir que a disponibilidade de um sistema de indicadores certamente potencializa as chances de sucesso do processo de formulação e implementação de políticas públicas (JANUZZI, 2002), argumenta que na prática nem sempre o indicador de maior validade é o mais confiável, nem sempre o mais sensível possui a periodicidade requerida, e assim por diante. Ainda que o indicador reúna muitas qualidades, o governo não é dispensado da tarefa de avaliar o grau de aderência dos

indicadores disponíveis às propriedades necessárias.

Além disso, o trabalho de estipular indicadores governamentais dificilmente será neutro e estático, uma vez que a implementação das políticas está sujeita ao papel desempenhado pelos agentes encarregados de colocá-las em ação e avaliá-las, impedindo a acomodação de interesses; e o contexto social propõe novos desafios

**“... a
implementação do
Estado para
Resultados, em
suas três frentes
de atuação,
contribuiu para
que o processo de
tomada de
decisões fosse
mais efetivo, com
decisões mais
seguras...”**

para o planejamento, necessitando atualizar as medidas de desempenho.

Para completar a lógica entre as unidades dedicadas à estratégia e à medição de resultados, foi criada a unidade responsável pelos empreendedores públicos.

A figura do empreendedor público surgiu para fornecer um apoio técnico e temporário aos pontos críticos das

secretarias de estado, dos projetos estruturadores e associados e das áreas estratégicas. A ideia do empreendedor está relacionada, portanto, a uma “força tarefa” que propõe o cumprimento de atividades para o alcance de resultados; uma vez alcançados os resultados, o empreendedor deverá ser realocado ou deixar o cargo. Assim como comenta o Entrevistado C, o empreendedor não supre a administração pública de recursos humanos para as secretarias.

Os 90 cargos de provimento em comissão, de recrutamento amplo para os empreendedores públicos, foram criados a partir da Lei Delegada nº 174, de 26 de janeiro de 2007, sendo 45 empreendedores I e igual número para empreendedor II. Os cargos são destinados aos encargos temporários do EpR, extinguindo-se em 31 de janeiro de 2011, juntamente com o programa.

Tal iniciativa foi inspirada na experiência chilena com o objetivo de buscar a profissionalização da alta direção dos serviços do Estado. A ideia proveniente do governo federal do Chile propõe uma modernização da gestão de recursos humanos, tanto em nível gerencial (Alta Direção Pública) quanto nas carreiras funcionais do serviço público, contemplando três pilares: 1) Sistema de Alta Direção Pública (SADP); 2) Desenvolvimento de pessoal e carreira funcional; e 3) Criação da Direção Nacional do Serviço Civil (DNSC) (BAU AEDO, 2005).

Para prover as vagas dos cargos de alta direção, o ingresso ocorre por meio da Direção Nacional do Serviço Civil (DNSC)¹ e do Conselho de Alta Direção Pública², que convocam um processo de seleção pública; os ministros do governo devem propor os perfis profissionais para os cargos e o conselho deve propor ao presidente da República uma lista de três a cinco candidatos selecionados.

Em Minas Gerais, a partir do Decreto nº 44.490, de 2007, instituiu-se o Comitê para Pré-Qualificação dos Empreendedores Públicos (Copep), órgão colegiado composto por cinco membros (coordenador executivo e adjunto do programa e três profissionais com notória experiência em administração pública indicados pelo vice-governador do estado), cuja ideia principal é “dividir responsabilidades e discutir sobre o processo de seleção, alocação e avaliação de empreendedores públicos” (Entrevistado B).

O modelo de gestão dos empreendedores públicos apresenta três subsistemas: recrutamento e seleção, desenvolvimento e aplicação de pessoas e remuneração (BERNARDI & GUIMARÃES, 2008). O primeiro diz respeito ao processo de pré-qualificação dos empreendedores, o segundo aos programas de desenvolvimento e, por fim, o último sinaliza o monitoramento de seu desempenho, com a previsão de pagamento de parcela remuneratória variável.

As seis etapas para o processo de pré-qualificação do empreendedor são: 1) elaboração do perfil específico do empreendedor pela entidade solicitante e coordenador do EpR; 2) análise curricular e entrevistas preliminares; 3) aplicação dos métodos de avaliação como teste de personalidade, aptidão gerencial e entrevistas individuais por competência realizados por consultoria especializada; 4) deliberação do Copep; 5) devolutiva oferecida ao solicitante do perfil; e 6) sugestão do nome do candidato pré-qualificado indicado encaminhada ao governador para nomeação.

Os programas de desenvolvimento ocorrem mensalmente, com apoio de consultoria especializada, e englobam o desenvolvimento do grupo de empreendedores públicos e não o desenvolvimento

pessoal do ocupante do cargo, focando as experiências do trabalho como empreendedor (BERNARDI; GUIMARÃES, 2008).

[...] a proposta desse trabalho de desenvolvimento não é uma proposta de trabalho individual de cada empreendedor, a ideia é desenvolver o grupo de empreendedores, é criar laços, é criar identidade entre eles, é fazer uma rede de pessoas que estão trabalhando com desafios, é desenvolver um pouco essa “força tarefa”. (Entrevistado D)

O monitoramento e avaliação dos empreendedores públicos são realizados a partir do plano de trabalho do empreendedor (Entrevistado B), sendo este o

principal instrumento de alinhamento do empreendedor público aos resultados e metas constantes da estratégia de governo (BERNARDI; GUIMARÃES, 2008).

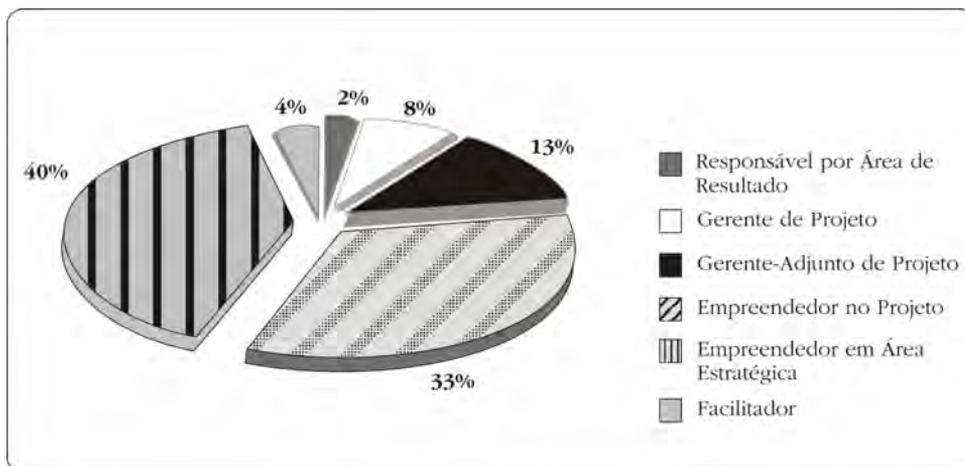
A partir da construção teórica dos dois modelos, o chileno e o mineiro, é possível notar o número de diferenças consideráveis entre ambos (Quadro 1). Segundo o Entrevistado D, “o modelo deles (Chile) é muito mais complexo, amplo, até mais burocrático – é muito mais parecido com um concurso público que o nosso, e precisava ser adaptado” (Entrevistado D).

Quanto aos 90 cargos, pensou-se, primeiramente, em uma atuação maior dos empreendedores como gerentes de projetos (Entrevistado D), já que os gerentes e gerentes-adjuntos eram da alta administração e não se dedicavam exclusivamente

Quadro 1: Principais diferenças entre o *Sistema de Alta Dirección Pública* e os Empreendedores Públicos

Características	Sistema de Alta Dirección Pública Chile	Empreendedores Públicos Minas Gerais
Tempo de duração	Possibilidade de renovação.	Prazo de duração.
Processo Seletivo	Participação ampliada, com publicação de edital.	Participação restrita, com base somente na rede de relacionamentos própria.
Regulamentação	Processo seletivo regulamentado em lei.	Processo seletivo definido por lei e regulamentado em decreto.
Órgão gestor	Direção Nacional do Serviço Civil (DNSC).	Unidade de empreendedores.
Conselho	Conselho de Alta Dirección Pública: 4 membros nomeados pelo presidente e ratificação por 4/7 dos senadores do Chile.	Copep: 5 membros, sendo eles: o coordenador executivo e adjunto do EpR, mais três membros nomeados pelo vice-governador.
Avaliações	Acordos de desempenho, com metas trimestrais.	Planos de trabalhos, com metas anuais.
Programas de desenvolvimento	Processos de certificação e pós-graduação.	Reuniões mensais com base em experiências vivenciadas pelos empreendedores.
Remuneração	Remuneração fixa somada a parcela variável, com base no cumprimento das metas dos acordos de desempenho.	Remuneração fixa somada a parcela variável, com base no cumprimento das metas dos planos de trabalho e critérios de desempenho definidos pelo Copep

Fonte: Elaboração própria.



Fonte: Programa Estado para Resultados.

Nota: Situação em 10/06/2009.

Figura 2: Distribuição dos Empreendedores Públicos por Função – Minas Gerais 2009.

aos resultados dos projetos. Atualmente, entretanto, a distribuição dos empreendedores distancia-se da hipótese original (Figura 2).

Além disso, a proposta inicial para a remuneração variável dos empreendedores era bastante diferenciada da instituída. Ao contrário de até uma remuneração por ano, a primeira proposta era instituir uma remuneração fixa menor que a atual e uma remuneração variável de até cinco salários por ano, para que os empreendedores realmente se mobilizassem a fim de alcançar os resultados pactuados (Entrevistado D).

Entretanto, a proposta não prevaleceu devido à cultura política mineira (Entrevistado F). Ou seja, as propostas iniciais recomendavam mudanças expressivas no estado e, caso fossem implantadas, poderiam encontrar uma resistência maior do que a ocorrida nos órgãos de alocação dos empreendedores.

Temos que conseguir enxergar a nossa possibilidade de inovação vis-à-vis o nosso direito a nossa cultura política, porque nós estaríamos sujeitos a muita crítica. Quer dizer, já foi uma inovação, já teve resistência, imagina se nós tivéssemos uma remuneração variável maior frente a todos os servidores...então, a isonomia nos segurou. (Entrevistado F)

A partir do momento em que a lei estava publicada, surgiram as dificuldades para a inserção do empreendedor público nas secretarias, áreas estratégicas e projetos. Os grandes desafios iniciais, nesse sentido, foram, primeiro, trazer pessoas e definir perfis (Entrevistado A) e, segundo, inserir o empreendedor público na ponta (Entrevistado B).

Nota-se também que ocorreu resistência quanto “a própria aceitação do modelo”

dos empreendedores (Entrevistado D). Destaca-se entre os opositores parte dos servidores, de secretarias e outros órgãos do estado, descontentes principalmente com a questão salarial, já que muitos empreendedores recém-contratados possuíam remuneração maior que servidores públicos que trabalhavam na área há mais tempo.

Outro grande desafio inicial foi o problema da “dupla chefia” (Entrevistado B), ou seja, o vínculo formal do empreendedor está no Estado para Resultados, porém, alguns lidam com a hierarquia interna da secretaria, onde trabalham e acabam absorvendo novas tarefas. Um dos problemas advindos dessa “dupla chefia” é o prejuízo do próprio plano de trabalho dos empreendedores, pois eles se desviam das atividades que foram contratados para fazer.

Talvez o empreendedor esteja em uma secretaria e o chefe dele é um secretário de estado, mas ele tem um vínculo formal com o EpR. Então ele tem uma dupla chefia que é uma coisa completamente nova e não é fácil. Mas a escolha é essa mesmo, a gente acha que é a única forma do empreendedor não ser absorvido pela estrutura. (Entrevistado B)

Por fim, com relação à avaliação e ao monitoramento dos empreendedores, surgiu a dificuldade de desenvolver e avaliar (plano de trabalho) o grupo de empreendedores, considerando a heterogeneidade dos perfis, as diferenças culturais nos órgãos de exercício, a diversidade das tarefas desempenhadas por eles e dos resultados que precisam ser entregues.

Como principais desafios da unidade de empreendedores públicos, foram citados

a gestão estratégica do grupo de empreendedores, o alargamento do processo de seleção e, por fim, o processo de avaliação e desenvolvimento do grupo – que também foram citados como dificuldades iniciais.

Dessa forma, a criação do EpR na administração pública mineira deu-se por dois motivos principais: o primeiro diz respeito ao próprio gerenciamento das mudanças da estratégia do governo demonstrada no PMDI 2007-2023 e sua

“...o modelo confere grande flexibilidade ou autonomia sobre os recursos e os processos aos administradores públicos...”

preocupação em propor indicadores e traduzi-los em metas; e o segundo aborda o gerenciamento estratégico das ações de governo, transformado em comitês de resultado, plano de ação e na busca pelo aprimoramento do alinhamento estratégico. A questão relativa à mão de obra do programa foi completada com a lógica dos empreendedores públicos, entendidos

como uma força-tarefa para as ações consideradas importantes no estado.

Assim, com vistas a proceder à gestão estratégica das áreas de resultado, bem como acompanhar os indicadores do PMDI por meio da alocação de empreendedores públicos, a criação do programa ocorreu com base no art. 8º da Lei Delegada nº 112, de 25 de janeiro de 2007. Em alusão à norma, destaca-se que as atividades listadas inicialmente para o EpR resumem-se na “atuação de frentes que viabilizem a estratégia de governo” (Entrevistado A).

Considerando a função de coordenação do programa e sua relação com a alta gerência do estado, sua vinculação à estrutura de governo foi regularizada pelo Decreto nº 44.447, de 26 de janeiro de 2007, que classificou o EpR como um *staff* direto do vice-governador do estado.

Outro ponto importante nessa discussão considera que a vinculação a um ente político – cargo de vice-governador – transforma, portanto, o EpR em uma unidade transitória na administração pública mineira, já que não é possível afirmar que o mesmo vice-governador continuará no cargo após quatro anos de mandato. A proposta foi, então, transformar o programa em uma estrutura provisória da administração pública, com início em 2007 e fim em janeiro de 2011³.

Por fim, como comenta o Entrevistado B, a implementação do Estado para Resultados, em suas três frentes de atuação, contribuiu para que o processo de tomada de decisões fosse mais efetivo, com decisões mais seguras:

Hoje, a alta gerência do governo (governador, vice-governador, secretários) com o fluxo de fazer comitês, ter empreendedor, medir indicadores, [...] consegue reunir um conjunto de

informação muito bom para que aquela decisão seja tomada. As decisões tendem a ser mais acertadas e mais seguras. (Entrevistado B)

Considerações finais

Quanto ao modelo de gestão por resultados, destaca-se o direcionamento dos organismos públicos para atuar sobre todos os aspectos que afetam ou modelam os resultados da organização, em busca da criação de valor público. O modelo supõe essencialmente que os efeitos das intervenções públicas, em substituição à coordenação por procedimentos, são o que de fato importa ao cidadão, que é a mudança real nas condições de vida.

Assim, a gestão pública por resultados pode ser entendida como um ciclo que se inicia com o planejamento dos efeitos almejados, a partir da operacionalização dos objetivos de governo; que prescreve o monitoramento e a avaliação do desempenho da organização ou da política pública a partir do alcance desses efeitos; e que retroalimenta o sistema de gestão, propiciando o *feedback* decorrente dessa avaliação. Ademais, o modelo confere grande flexibilidade ou autonomia sobre os recursos e os processos aos administradores públicos, que estabelecem sanções positivas e negativas frente ao desempenho alcançado.

A gestão pública por resultados foi introduzida em Minas Gerais em um contexto de reforma administrativa, denominada Choque de Gestão, possuindo como bases o PMDI 2003-2020 e o escritório central de projetos (Geraes), e operacionalizada, em princípio, pelos acordos de resultados, PMDI 2007-2023 e Programa Estado para Resultados.

Seguindo os princípios da gestão por resultados, a contratualização de resultados

introduziu mecanismos de incentivos e sanção frente ao desempenho alcançado. Para reforçar o modelo de gestão por resultados, houve a introdução de objetivos estratégicos e indicadores finalísticos no PMDI 2007-2023. Submetido à aprovação da Assembleia Legislativa, o plano constituiu-se um importante marco do modelo, na medida em que disponibiliza o conhecimento das metas de governo.

Por fim, o EpR complementa a cadeia da gestão por resultados mineira. Suas funções podem ser entendidas como um processo que se inicia com o estabelecimento dos resultados desejados e prossegue na busca por esses resultados, por meio do trabalho de empreendedores públicos alocados em áreas críticas, no monitoramento da atuação por meio dos comitês de resultado e na avaliação do desempenho das políticas públicas a partir do quadro de indicadores finalísticos. Assim, o EpR, por intermédio de suas três unidades essenciais, busca permitir que a estratégia do governo seja, de fato, implementada.

Tendo em vista tais proposições, o modelo mineiro de gestão pública por resultados se apresenta como coerente por abordar as três dimensões descritas por Serra (2008): conceitual, na medida em que os resultados almejados são traduzidos em

objetivos estratégicos e indicadores finalísticos; cultural, quanto à vinculação dos dirigentes aos resultados perseguidos; e operacional, na aplicação de sanções, positivas e negativas, a partir da avaliação do alcance dos resultados.

No entanto, considerando as entrevistas analisadas e a trajetória em construção pelo EpR, salientam-se dificuldades e limitações inerentes ao modelo de gestão pública por resultados, principalmente o *feedback* das avaliações realizadas, a partir da apuração dos indicadores finalísticos, capazes de retroalimentar o sistema de gestão e propiciar, assim, ações corretivas.

Nota-se, portanto, na visão dos entrevistados, a contribuição do modelo incremental do Programa Estado para Resultados na busca por uma melhor consecução da estratégia do governo. Nesse sentido, por meio das análises realizadas, atenta-se para algumas boas práticas deixadas pelo programa, como: filtrar informações estratégicas e transportá-las ao executivo principal; selecionar pessoas para a administração pública de forma impessoal; desenvolver o quadro de indicadores finalísticos, buscando torná-lo mais relevante e confiável.

(Artigo recebido em março de 2012. Versão final em dezembro de 2012).

Notas

¹ A Direção Nacional do Serviço Civil (DNSC) é um serviço descentralizado do Ministério da Fazenda, que coordena, supervisiona e aperfeiçoa os recursos humanos do Estado. Sua missão é de “institucionalizar uma nova política de gestão e desenvolvimento de pessoal da administração pública, baseada no mérito e na idoneidade, que contribua para melhorar a eficácia e a eficiência de serviços em prol da cidadania.”

² O Conselho de Alta Direção Pública possui como funções principais a condução e regulação do processo de seleção de candidatos a cargos do sistema de alta direção. Os integrantes do conselho são quatro membros nomeados pelo presidente e ratificados pelo Senado, por 4/7 dos senadores em exercício.

³ Dessa maneira, todos os cargos associados à estrutura do programa também seriam provi-sórios, incluindo os cargos de empreendedores públicos, com fim em janeiro de 2011.

Referências bibliográficas

Anastasia, A. A. J. Apresentação. In: VILHENA, R. *et al.* (Orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

BANDEIRA-DE-MELO, R.; CUNHA, C. J. C. de A. Grounded theory. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. Operacionalizando o Método da *Grounded Theory* nas Pesquisas em Estratégia: técnicas e procedimentos de análise com apoio do software Atlas/Ti. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 21, 2003, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: EnAnpad, 2003.

BAU AEDO, C. Experiencias Exitosas en la Profesionalización de la Función Pública en América Latina – El caso de Chile. In: FORO IBEROAMERICANO: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Ciudad de México, México, mayo de 2005.

BERNARDI, M.; GUIMARÃES, T. B. Empreendedores públicos: uma experiência de gestão estratégica de pessoas na administração pública do Governo do Estado de Minas Gerais. In: XIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 13, 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: CLAD, 2008.

BORGES, T. B. *A Construção do Alinhamento Estratégico no Estado de Minas Gerais*. 2008. Monografia (Graduação em Administração Pública). Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte.

CARNEIRO, R.; BARBOSA, L. O. S. Acordo de Resultados: Análise da Experiência do Governo Mineiro. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31, 2007, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: EnAnpad, 2007.

CORRÊA, I. M. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do Estado de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, v. 41, n. 3, pp. 487-504, mai./jun. 2007.

DUARTE, K.; LEMOS, C.; MARINI, C.; MARTINS, H. F. Acordo de Resultados. In: VILHENA, R. *et al.* (Orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. Cap. 6, p. 95- 127.

- GUIMARÃES, T. B.; CAMPOS, E. S. A. Gestão da estratégia no Governo do Estado de Minas Gerais: em busca da harmonia entre a ação e os resultados. In: XIII CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 13, 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: CLAD, 2008.
- GUIMARÃES, T. B.; ALMEIDA, B. de. O Duplo Planejamento. VILHENA, R. *et al.* (Orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. Cap. 2, p. 43-54.
- HAIR JR., J.; BABIN, B.; MONEY, A.; SAMOUEL, P. *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- JANUZZI, P. de M. Indicadores Sociais na Formulação e Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 36, pp. 51-72, jan./ fev. 2002.
- _____. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, n. 56, v. 2, pp. 137-160, abr./jun. 2005.
- KAPLAN, R.; NORTON, D. P. *Alignment: using the balanced scorecard to create corporate synergies*. Cambridge: Harvard Business School press, 2006.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Planejamento e Gestão. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023*. Belo Horizonte, 2007.
- MOORE, M. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- MOYNIHAN, D. P. Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform. *Public Administration Review*, n. 1, v. 66, p. 77-89, jan./feb. 2006.
- OCDE. *Glossário dos Principais Termos da Avaliação e da Gestão Centrada nos Resultados*. 2002. Recuperado em 07 setembro, 2009, de <<http://www.oecd.org/development/peerreview/sofdacmembers/17486415.pdf>>.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventando o governo; como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1995.
- SERRA, A. *Modelo aberto de gestão para resultados no setor público*. Natal: SEARH, 2008.
- VILHENA, R. Rumo à Segunda Geração do Choque de Gestão. VILHENA, R. *et al.* (Orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. Cap. 20, p. 351-356.

Resumo – Resumen – Abstract

O modelo de gestão pública por resultados em Minas Gerais analisado à luz da experiência do Programa Estado para Resultados

Cinthia Helena O. Bechelaine, Mauro César da Silveira e Camila Barbosa Neves

O presente trabalho almeja investigar o processo de desenvolvimento da gestão por resultados em Minas Gerais, marca da segunda geração de políticas mineira intitulada Choque de Gestão. Em termos específicos, objetiva-se analisar o Programa Estado para Resultados (EpR), sua composição, processo de construção e estrutura de funcionamento. Como método de pesquisa, utilizou-se a *grounded theory*, traduzida por teoria fundamentada nos dados e apresentada como uma alternativa para pesquisas qualitativas sobre fenômenos organizacionais. Apresenta-se uma discussão teórica que visa a definir o conceito de gestão pública por resultados, cuja finalidade é a criação de valor público. As implicações dessa discussão são ilustradas e problematizadas em um estudo de caso do EpR, à luz de seus antecedentes. Por fim, conclui-se que o EpR constitui um modelo híbrido e particular da gestão por resultados mineira que visa, essencialmente, a consecução da estratégia de governo e o suporte aos processos de tomada de decisões no estado.

Palavras-chave: Gestão; público; resultados

El modelo de gestión pública por resultados en Minas Gerais analizado a la luz de la experiencia del programa ‘Estado para Resultados’

Cinthia Helena O. Bechelaine, Mauro César da Silveira y Camila Barbosa Neves

El presente estudio tiene como objetivo investigar el proceso de desarrollo de la gestión por resultados en Minas Gerais, marca de la segunda generación de la política titulada Choque de Gestão. Tiene el propósito de analizar la composición del Programa Estado para Resultados (EpR), su proceso de construcción y la estructura operativa. Como método de investigación, hemos utilizado la *grounded theory*, traducido por la teoría firmada en una base de datos y presentada (la teoría) como una alternativa a la investigación cualitativa sobre los fenómenos organizacionales. Se presenta una discusión teórica destinada a definir el concepto de gestión pública por resultados. Las implicaciones de este debate se ilustran y se problematizan en un estudio de caso del EpR, bajo la luz de sus antecedentes. Por último, la conclusión de que el EpR es un determinado modelo híbrido de gestión de Minas Gerais, que tiene como objetivo primordial el logro de la estrategia del gobierno y el apoyo de los procesos de toma de decisiones en el estado.

Palabras clave: Gestión; público; resultados

The model of the results-based management in Minas Gerais: analyzing the experience of the *Estado para Resultados* Program

Cinthia Helena O. Bechelaine, Mauro César da Silveira and Camila Barbosa Neves

This paper aims to investigate the process of development of the results-based management in Minas Gerais, label of the second policy generation entitled Management Shock. The main goal is to analyze the composition of the Estado para Resultados program (EpR), its construction process and operating structure behind the program. The research method used is the grounded theory. This paper presents a theoretical discussion aimed at defining the

concept of the results-based management in the public sector. The implications of this discussion are illustrated and problematized in a case study of the EpR, based in its background stemming. Finally, the conclusion that the EpR is a particular hybrid model of Minas Gerais's management and that aims primarily achieving the government strategy and support the decision-making processes in the state.

Keywords: Management; public; results

Cynthia Helena de Oliveira Bechelaine

Mestranda em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e bacharel em administração pública pela Fundação João Pinheiro. Analista de desenvolvimento do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S/A (BDMG). Contato: cynthia.bechelaine@gmail.com

Mauro César da Silveira

Doutorando em administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestre em administração pela UFMG e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo do Estado de Minas Gerais. Contato: maurocsilveira@hotmail.com

Camila Barbosa Neves

Bacharel em administração pública. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo do Estado de Minas Gerais. Contato: camila.neves@planejamento.mg.gov.br



Diretrizes para implantação da governança de tecnologia da informação no setor público brasileiro à luz da Teoria Institucional

José Geraldo Loureiro Rodrigues e João Souza Neto

Introdução

A governança de tecnologia de informação (GTI), no âmbito do setor público, não apresenta, conceitualmente, diferenças relevantes em relação àquela aplicada no setor privado. Para Rocheleau e Wu (2002), a diferença fundamental é que o setor público fornece “bens públicos”, não serviços para venda. O aspecto financeiro, que envolve as organizações do setor privado, permite, com mais facilidade, a aquisição de tecnologias de ponta, uma vez que o investimento proporciona uma vantagem competitiva e subsequente ganho financeiro para a organização. Porém, como constatado pelo Tribunal de Contas da União (CAVALCANTI, 2008, p. 14), as fragilidades no setor público brasileiro denotam a falta da governança de TI, e a principal causa seria a ausência da boa governança corporativa.

De fato, além das irrefutáveis evidências apontadas pelo Tribunal de Contas da União, corroboram o entendimento sobre a ausência de GTI nas organizações públicas do Brasil as características das atividades inerentes aos gestores

de TI nesse setor, mais apropriadas ao conceito de gerenciamento de TI, seja pela baixa representatividade dos mandatários dessas unidades em relação à autoridade ministerial, seja pelo seu foco, que é interno e voltado à administração dos processos e serviços de TI, com pouca ou nenhuma influência na estratégia organizacional.

Por outro lado, apesar das determinações dos órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas da União (TCU), raras são as iniciativas estruturadas de implantação da governança de TI nas organizações do setor público. Desse modo, fica patente que as mudanças não acontecem pela simples publicação de uma instrução normativa, ou pela determinação formal de um órgão de controle para que as boas práticas e procedimentos de governança de TI sejam incorporados e utilizados. Num ambiente em que prevalecem valores culturais e mitos construídos em décadas de história, a legitimação das orientações é fator determinante para o sucesso dos projetos de melhoria de processos.

A Teoria Institucional, por meio do isomorfismo coercitivo, mimético e normativo, esclarece as dificuldades de implantação da GTI no setor público brasileiro, indicando que a necessidade de legitimação das decisões, como salvaguarda perante questionamentos das instâncias de controle, faz com que as mudanças e inovações aconteçam lentamente e à medida que os níveis operacionais das áreas de TI as incorporem em sua cultura e aos valores institucionais.

Assim, o objetivo deste artigo é a apresentação de diretrizes para implantação da governança de TI no setor público brasileiro, de modo sustentável, que considere as características culturais e ambientais, bem como a busca por legitimidade nas

decisões, base do isomorfismo institucional. Esse conjunto de orientações deve considerar os diferentes níveis de maturidade das áreas de TI nas organizações públicas brasileiras e a forte influência dos órgãos de controle na determinação de padrões de comportamento dos mandatários das áreas de TI.

Governança e gerenciamento da TI

O termo “governança de TI” foi usado por Loh e Venkatraman (1992 *apud* BROWN & GRANT, 2005, p.698) e por Henderson e Venkatraman (1999, p.474), para descrever o conjunto de mecanismos (e.g. parcerias, *joint ventures*, alianças estratégicas etc.) para assegurar a obtenção de capacitação em TI. Mas o termo só voltou a ser registrado na literatura acadêmica ao final dos anos 1990, quando BROWN (1997 *apud* BROWN & GRANT, 2005, p.698) e Sambamurthy e Zmud (1999, p.1) introduziram, em seus artigos, a noção de *IS governance frameworks* e depois *IT governance frameworks*, respectivamente.

Para Peterson (2004, p.41), “a governança de TI é um tema mal definido, com limites obscuros e pouco compreendido pelos profissionais de TI”. Mesmo que o termo esteja se tornando rapidamente popular entre os profissionais de TI, seu conceito, frequentemente, é mal empregado ou compreendido pelos mesmos (MCLANE, 2003 *apud* LUNARDI, 2008, p.34).

A falta de clareza do conceito de governança de TI não é surpreendente, dado que Sistemas de Informação é uma disciplina relativamente nova, que surgiu de forma orgânica a partir de uma variedade de diferentes disciplinas, incluindo, entre outras, as Ciências Sociais e a Ciência da Computação (WEBB, P.; POLLARD, C. & RIDLEY, G., 2006, p.1). A mais recente definição vem da ISO/IEC 38500 (2008,

p. 3), segundo a qual governança de TI é o sistema pelo qual a atual e a futura utilização da TI são dirigidas e controladas, envolvendo a avaliação e orientação da utilização da TI para apoiar a organização no atendimento de suas metas, incluindo as estratégias e políticas de utilização da TI dentro dessa organização.

Há pouca literatura que diferencie governança de TI de gerenciamento da TI. Como consequência, os dois conceitos são muitas vezes considerados sinônimos, embora sejam diferentes entre si (SOHAL & FITZPATRICK, 2002 *apud* SETHIBE, T.; CAMPBELL, J. & MCDONALD, C., 2007, p. 835).

Segundo o Dicionário Houaiss, conceitualmente “governança” significa ato de governar, governação, governo. Por outro lado, “gestão” é o ato de gerir, administrar, e a aceção da palavra “gerência” significa ação de gerir, gerenciamento. Os termos gestão e gerência estão muito próximos conceitualmente e somente analisando a etimologia das palavras é que poderemos identificar a tênue diferença.

Gestão vem do latim *gestio, ónis* - ação de administrar, de dirigir, gestão. Gerência seria o particípio presente do latim *gerere* - fazer, produzir, criar, gerir.

Desse modo, gestão estaria mais próxima aos conceitos de direção de uma entidade, enquanto gerência estaria mais próxima aos conceitos de supervisão de uma unidade.

Weill (2004, p. 2) corrobora essa análise, ao afirmar que “a governança de TI não se preocupa com ‘quais’ decisões foram tomadas, isto é gerenciamento da TI. A governança de TI está sistematicamente atenta, determinando ‘quem’ toma cada tipo de decisão (a decisão correta), ‘quem’ contribui para as decisões (a entrada de dados correta) e ‘como’ essas pessoas, ou grupos, são monitorados em seus papéis”.

Peterson (2004, p. 44) também reforça esse entendimento ao registrar que o gerenciamento da TI foca na eficiência e eficácia do fornecimento de produtos e serviços de TI no âmbito interno, bem como no gerenciamento atual das operações de TI; e a governança de TI está concentrada em dar suporte e melhorar o desempenho das atividades da corporação e, ainda, em transformar e posicionar a TI

**“... o nível
estratégico do
órgão, ao assumir
compromissos
políticos e sociais
incompatíveis com
a maturidade/
capacidade de
sua área de TI,
encaminha
demandas
inexequíveis ...”**

de modo a habilitá-la aos futuros desafios nos negócios.

Assim, o gerenciamento da TI, seus elementos, produtos entregues e serviços prestados podem ser delegados a um provedor externo, enquanto a governança de TI é exclusiva da organização, uma vez que direção e controle da TI não podem ser delegados ao mercado (PETERSON, 2004, p. 44).

A norma ISO/IEC 38500 (2008, p. 5) registra a existência de confusão entre os conceitos de governança e gerenciamento de TI, mas esclarece que gerenciamento no contexto de TI é o sistema de controle e processos requeridos para se alcançar objetivos estratégicos em conformidade com o corpo governante da organização.

Diferenças entre a governança de TI do setor público e do setor privado

Para Vinten (2002 *apud* ALI & GREEN, 2007, p. 42), as organizações do setor público há muito reconhecem a importância da efetiva governança de TI para o seu sucesso. Contudo, poucas pesquisas têm sido realizadas para examinar quais mecanismos contribuem para estabelecer essa efetividade dentro de organizações públicas. De fato, não foram identificadas conceituações para a governança de TI em organizações públicas, o que pode indicar semelhanças entre a aplicação do conceito no setor público e no setor privado.

A literatura sobre GTI destaca alguns basilares nas organizações que governam suas áreas de tecnologias: alinhamento estratégico entre a TI e os negócios, entrega de valor pela TI à organização, gerenciamento dos riscos relacionados à TI, gerenciamento do desempenho da TI, gerenciamento de recursos e controle, e responsabilização pelas decisões de TI (GREMBERGEN, W.; HAES, S. & GULDENTOPS, E., 2004, p. 7; ITGI, 2003, p. 21; WEBB *et al.*, 2006, p. 7; FLETCHER, 2006, p. 34). Com foco nesses basilares, não se identificam diferenças entre a governança de TI aplicável em organizações do setor público e do setor privado. Reforça essa ausência de diferenças a publicação da Norma Internacional ISO/IEC 38500 (2008), que trata da governança corporativa

e governança de TI, definindo ser plenamente aplicável aos setores público e privado, inclusive os conceitos.

Utilizando-se dos estudos de Barrett (2001, p. 12) sobre as diferenças entre organizações públicas e privadas, projeta-se que a governança de TI em organizações do setor público sofre a influência do ambiente político – com foco em verificações –, e dos sistemas de valores, que enfatizam questões éticas e cumprimento de normas e dispositivos legais. Pode-se, então, afirmar que os modelos de governança de TI nos setores público e privado são semelhantes em seus pilares básicos, mas muito diferentes nos aspectos ambientais que envolvem as características das pressões institucionais externas e internas. De fato, as pressões institucionais representam importante fonte de demandas para as áreas de TI nas organizações públicas, e as pressões financeiras e de mercado, inerentes ao setor privado, são forças propuloras de demandas nas empresas e firmas.

A divergência maior entre o setor público e o privado se encontra na forma como os agentes responsáveis pela governança reagem a essas pressões. No setor privado, o foco está na reversão do resultado financeiro, na busca pela remuneração do capital investido, para sobrevivência da empresa. No setor público, busca-se a salvaguarda das decisões e legitimidade das ações; a sobrevivência da organização depende do cumprimento de cerimoniais, ritos legais e mitos culturais, dado que inexistem indicadores de resultado.

Teoria Institucional

A Teoria Institucional teve seu início com os postulados de Meyer e Rowan (1977, p. 340) sobre institucionalismo, segundo os quais as organizações são levadas a

incorporar as práticas e procedimentos definidos pelos conceitos que predominam no ambiente organizacional e que estejam institucionalizados na sociedade. Assim, as estruturas formais de muitas organizações refletem os mitos de seu ambiente institucionalizado, em vez das reais necessidades das atividades de trabalho.

Estruturas formais que celebram mitos institucionalizados diferem das estruturas que buscam atuar de forma eficiente. Nesses casos, o cumprimento de ritos cerimoniais é mais significativo que os resultados concretos (MERTON, 1940; MARCH & SIMON, 1958 *apud* MEYER & ROWAN, 1977, p. 355).

Para Scott (1987, p. 493), a sabedoria implícita na abordagem da Teoria Institucional é a de reconhecer, desde o início, que não existe uma, mas diversas variantes. Nesse sentido, Jacobson (2009, p. 6) afirma terem sido feitas tentativas para reunir as variantes em uma teoria geral e, citando Greenwood e Hinings (1996, p. 1023), exemplifica a combinação entre o velho institucionalismo, com ênfase no conflito de interesses, competitividade e influência social, e o novo institucionalismo, com seu foco na legitimidade e incorporação de áreas organizacionais, resultando no comumente chamado neo-institucionalismo.

Para Greenwood e Hinings (1996, p. 1023), a Teoria Neo-institucional é fraca em analisar a dinâmica interna da mudança organizacional e, por consequência, é omissa sobre o motivo pelo qual algumas organizações adotam uma mudança radical, enquanto outras não, apesar de experimentarem as mesmas pressões institucionais. Para os autores, essa teoria contém *insights* (compreensões) e sugestões que, elaborados, fornecem um modelo de mudança que liga o contexto organizacional e a dinâmica

intraorganizacional. Assim, a Teoria Institucional não é normalmente vista como uma teoria de mudança organizacional, mas, geralmente, é considerada uma explicação da similaridade (isomorfismo) e estabilidade de arranjos organizacionais em uma dada população ou área de interesse organizacional.

Isomorfismo

O conceito que melhor representa esse processo de homogeneização é o isomorfismo. Para Hawley (1968 *apud* DIMAGGIO & POWELL, 1983, p. 149), isomorfismo é um processo restritivo que força uma unidade em uma população a assemelhar-se a outras unidades, que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais. Tal conceito é uma importante ferramenta para se entender as políticas e o cerimonial que permeiam a vida das modernas organizações. Existem três mecanismos por meio dos quais as mudanças isomórficas institucionais ocorrem: isomorfismo coercitivo, que decorre de influência política e do problema da legitimidade; isomorfismo mimético, resultante da padronização de respostas à incerteza; e isomorfismo normativo, associado com profissionalização (DIMAGGIO & POWELL, 1983, p. 150).

O isomorfismo coercitivo resulta de pressões formais e informais exercidas sobre organizações por outras organizações das quais elas dependem, e pelas expectativas culturais da sociedade em que as organizações atuam (DIMAGGIO & POWELL, 1983, p. 150). Ou seja, é o mecanismo pelo qual as organizações se conformam às regulamentações governamentais e às expectativas culturais, capazes de impor uniformidade às organizações.

O isomorfismo mimético ocorre quando tecnologias organizacionais são pobres,

quando objetivos são ambíguos ou quando o ambiente cria incertezas simbólicas, levando as organizações a modelarem-se em outras. A incerteza é uma poderosa força para incentivar a imitação (DIMAGGIO & POWELL, 1983, p. 151).

Já o isomorfismo normativo tem origem na profissionalização, educação formal, disseminação de conhecimento por especialistas e na definição de métodos de trabalho para estabelecimento de uma base cognitiva e de legitimidade (DIMAGGIO & POWELL, 1983, p. 152). Para os autores, uma importante fonte de isomorfismo normativo é a seleção de pessoal, pois, dentro de muitas áreas organizacionais, a seleção ocorre por meio de contratação de indivíduos a partir de empresas do mesmo setor, por intermédio do recrutamento de pessoal de uma pequena gama de instituições de formação e, por fim, considerando requisitos de perfil para funções específicas. Muitos profissionais de carreira são tão fortemente enquadrados, na entrada e em toda a progressão de carreira, que os indivíduos no início e no topo são virtualmente indistinguíveis.

Para Meyer (1979 *apud* DIMAGGIO & POWELL, 1983, p. 149) e Fennell (1980 *apud* DIMAGGIO & POWELL, 1983, p. 149), há dois tipos de isomorfismo: o competitivo e o institucional. O isomorfismo competitivo, segundo Hannan e Freeman (1977 *apud* DIMAGGIO & POWELL, 1983, p. 149), é um sistema racional que enfatiza a competição de mercado, mudança de nicho e avaliação de aptidão, comuns nas áreas de livre mercado e competição. Nesse caso, as organizações copiam produtos, procedimentos e serviços, assemelhando-se entre si durante o processo de competição pelo mercado.

O isomorfismo institucional, para Aldrich (1979 *apud* DIMAGGIO & POWELL, 1983, p. 149), é um conceito útil para

entender as políticas e cerimoniais existentes em várias organizações que competem entre si, não apenas por recursos e clientes, mas por poder político e legitimidade institucional, com foco em objetivos sociais e econômicos – caso comum às organizações do setor público ou organizações presentes em segmentos com baixa competitividade.

Para Meyer e Rowan (1977, p. 340), não é novidade que as organizações sejam estruturadas em conformidade com as características de seus ambientes – ou área de negócio de que a organização participa – e tendam a se tornarem isomórficas com eles. Uma explicação para o isomorfismo é que organizações se tornam idênticas com o ambiente de que participam devido às interdependências técnicas e ao intercâmbio de conhecimento existente. Do ponto de vista de Parsons (1956 *apud* MEYER & ROWAN, 1977, p. 346) e de Udy (1970 *apud* MEYER & ROWAN, 1977, p. 346), as organizações são fortemente condicionadas pelas características gerais dos ambientes institucionais de que participam e, por conseguinte, pelas próprias instituições participantes desse ambiente.

Por outro lado, enfatizando aspectos que envolvem as mudanças em organizações, DiMaggio e Powell (1983, p. 147) deram relevante impulso à teoria, reforçando o conceito de isomorfismo, segundo o qual as organizações podem tentar mudar constantemente, mas, depois de certo nível de estruturação de uma determinada área organizacional, o efeito agregado de cada mudança leva à homogeneidade dentro dessa área. Para os autores, as mudanças nas estruturas organizacionais deixaram de ser impulsionadas pela concorrência e necessidade de eficiência, resultando em processos que tornam as organizações mais similares, sem necessariamente serem mais

eficientes. Ou seja, as abordagens organizacionais altamente estruturadas provêm de um contexto no qual o esforço individual para tratar racionalmente a incerteza e restrições frequentemente leva à homogeneidade em estrutura, cultura e resultado.

Uma vez que diferentes organizações, de mesma área de negócios, se estruturam em ambientes altamente institucionalizados, forças poderosas emergem, levando essas organizações a tornarem-se similares entre si. Essas entidades podem tentar mudar metas ou desenvolver novos processos, mas os atores que tomam decisões constroem à sua volta um ambiente que restringe essas mudanças, frustrando inovadores individuais que buscam a melhoria no desempenho do processo (DIMAGGIO & POWELL, 1983, pp. 148-149). Para esses autores, o grau de diversidade se reduz por meio do efeito do intercâmbio de conhecimento em busca de legitimidade no ambiente institucional.

Legitimidade

Meyer e Rowan (1977, p. 355) esclarecem que dois problemas comuns surgem em organizações cujo sucesso depende preliminarmente de isomorfismo com as regras institucionalizadas. Em primeiro lugar, as atividades técnicas e as exigências por eficiência criam conflitos e incoerências no esforço institucional de uma organização para estar em conformidade com as regras cerimoniais de produção. Em segundo lugar, dado que essas regras são transmitidas por meio de mitos que têm as mais distintas origens, umas regras estabelecidas podem entrar em conflito com outras existentes. Assim, essas inconsistências criam dificuldades para a eficiência, a coordenação e o controle.

Para ultrapassar essas fronteiras, há de se buscar a legitimidade das iniciativas,

pois a incorporação de elementos já institucionalizados proporciona uma salvaguarda para as decisões e atividades, protegendo a organização de ter sua conduta questionada. A organização torna-se, em uma palavra, legitimada, e ela usa sua legitimidade para reforçar o seu apoio e assegurar a sua sobrevivência (MEYER & ROWAN, 1977, p. 349).

Já para Pfeffer (1982 *apud* EISENHARDT, 1988, p. 492), a ideia-chave por trás da

“À medida que a utilização de boas práticas e mecanismos de melhoria de processos vai se tornando mais consciente e seu uso, mais frequente, maior é o nível de maturidade da governança de TI...”

institucionalização é que muitas ações organizacionais refletem uma maneira de fazer coisas que evolui ao longo do tempo e torna-se legitimada dentro de uma organização ou ambiente. Para Zucker (1977 *apud* EISENHARDT, 1988, p. 492), essa legitimidade faz com que coisas sejam feitas de uma certa maneira, pelo simples fato de haver se tornado o único modo aceitável de fazê-las.

Situação atual da governança de TI no governo brasileiro

Os reiterados registros de fragilidades na governança da área de TI dos órgãos e entidades da APF, efetuados pelo Tribunal de Contas da União, por meio de diversos acórdãos (TCU, 2012, 2010, 2008 a, b), demonstram que a situação da governança de TI na APF ainda se encontra em estado precário. O Acórdão 2584/2012 (TCU, 2012) afirma que houve evolução na situação da governança de TI na administração pública federal em relação ao último levantamento (2010), contudo, há ainda oportunidades de melhoria.

Com relação aos mecanismos básicos para a alta administração dos órgãos da APF governar a TI de forma efetiva (e.g. pela designação de um comitê estratégico de TI, pela definição de metas de desempenho e pelo monitoramento desse desempenho), o quadro, segundo o TCU, ainda se encontra em nível baixo de maturidade. Os dados levantados em 2012 demonstraram evolução da estrutura de governança de TI das instituições públicas federais, e sugerem que sua alta administração passou a compreender melhor a importância dessa estrutura para o seu negócio. Contudo, é preocupante que 46% dos avaliados tenham declarado não se responsabilizar pelas políticas de TI, já que essas políticas visam a garantir que o uso da TI contribua para melhor desempenho da instituição.

Quanto à apuração realizada, verificou-se que, em 2012, 54% das instituições estabeleceram objetivos de desempenho de TI, contra 43% em 2010, revelando melhora em relação ao levantamento anterior. Entretanto, 46% de instituições que não definiram esses objetivos ainda são percentual alto, levando em consideração o risco associado à ausência dessas diretrizes. A situação piora quando

se observa que apenas 37% dos avaliados estabeleceram indicadores de desempenho e somente 23% acompanham os indicadores de benefícios dos principais sistemas de informação. Em resumo, esses números sugerem que a maioria das instituições públicas federais tem dificuldade em perseguir seus objetivos, uma vez que nem chegam a definir os indicadores que serão a referência para avaliar o seu alcance. Além disso, poucos são os órgãos que tomam decisões com base nos benefícios de negócio oriundos de seus principais sistemas de informação. Dessa forma, sob a ótica da eficiência e da efetividade, o alcance dos resultados institucionais tende a ser prejudicado (TCU, 2012).

Uma questão crítica vivida hoje pelas instituições públicas federais é a da precariedade ou completa ausência da gestão de risco. O TCU (2012, p. 17-18) afirma:

Entre os índices, causa preocupação especial o baixo percentual de instituições que realizam análise de risco, que passou de 17% para 10%. Ou seja, 90% das instituições públicas federais ainda não realizam esse tipo de análise. Deve-se ressaltar que um processo de análise de riscos é indicador da maturidade da gestão de determinada instituição. De início, esse processo recebe como insumos o mapa dos processos críticos e o inventário de ativos, físicos e de informação, necessários a esses processos. Sem esses elementos básicos, qualquer gestão de riscos é, na melhor das hipóteses, incompleta. Além disso, o resultado da análise de riscos é insumo essencial para outros processos, como a gestão de continuidade do negócio. Dessa forma, dado que apenas 10% das organizações declararam realizar análise de

riscos, pode-se concluir que a gestão da tecnologia da informação ainda se encontra em nível baixo de maturidade na administração pública. Entre os potenciais efeitos desse quadro, tem-se: ineficiência na aplicação dos recursos; desconhecimento dos riscos aos quais os processos críticos da instituição estão expostos; e ausência de critérios sólidos de planejamento e de priorização das ações de segurança da informação.

Outro ponto importante é o do gerenciamento de serviços de TI. Percebe-se que a situação continua crítica. Verifica-se, por exemplo, que 73% das instituições não possuem catálogo dos serviços de TI a serem ofertados à sua clientela. Em um cenário ainda mais crítico, observa-se que 98% das organizações públicas federais sequer estabelecem acordos de nível de serviços (ANS) entre a área de TI e suas áreas clientes, situação que prejudica a avaliação dos serviços de TI e tende a afetar a qualidade dos resultados esperados (TCU, 2012).

Uma proposta de diretrizes de GTI no setor público à luz da Teoria Institucional

Com base nas análises e diagnósticos apresentados neste artigo, entende-se que a governança de TI, para ser implantada no setor público brasileiro, requer a adaptação dos processos para considerar o isomorfismo institucional como orientador da legitimação das práticas e procedimentos aplicáveis às áreas de TI dos órgãos públicos.

Assim, o estabelecimento de diretrizes para implantação da governança de TI na administração pública federal passa pelo entendimento do funcionamento dessa

governança à luz da Teoria Institucional e do isomorfismo institucional que a caracteriza. A Teoria Institucional não é normalmente vista como uma teoria de mudança organizacional, mas, geralmente, é considerada uma explicação da similaridade (isomorfismo) em uma população que atua no mesmo ambiente, ou ainda, em uma área de interesse organizacional (GREENWOOD & HININGS, 1996, p. 1023). Desse modo, os conceitos inerentes a essa teoria podem explicar como se processam as mudanças em ambientes altamente institucionalizados, comuns às organizações do setor público brasileiro.

Conforme já dito, segundo a Teoria Institucional, as organizações são levadas a incorporar as práticas e procedimentos definidos pelos conceitos que predominam no ambiente organizacional e que estão institucionalizados no ambiente em que atuam. Assim, as estruturas formais de muitas organizações refletem os mitos de seu ambiente institucionalizado, em vez das reais necessidades das atividades de trabalho (MEYER & ROWAN, 1977, p. 340).

As estruturas formais que celebram mitos institucionalizados diferem das estruturas que buscam atuar de forma eficiente. Nesses casos, o cumprimento de ritos cerimoniais incorporados pelas organizações é mais significativo que a obtenção de resultados concretos (MERTON, 1940; MARCH & SIMON, 1958 *apud* MEYER & ROWAN, 1977, p. 355).

Assim, a simples introdução, no setor público, dos modelos e boas práticas do setor privado, sem considerar as características das organizações públicas e suas necessidades de legitimar procedimentos e ações, gera mais resistência do que apoio do nível operacional. A legitimidade, inerente ao modelo institucional, faz com que as coisas sejam feitas de certa maneira, pelo

simples fato de haver se tornado o único modo aceitável de fazê-las (ZUCKER, 1977 *apud* EISENHARDT, 1988, p. 492).

Como consequência das pressões institucionais incompatíveis com a realidade das áreas de TI, ou seja, de exigências superiores à sua capacidade de atendimento, os gestores dessas áreas buscam o cumprimento do rito coercitivo, sem compromisso com a efetividade de seus resultados. A falta de resultados efetivos e a tentativa de cumprimento de determinações independentemente do nível de maturidade/capacidade da equipe fazem com que as áreas de TI incorram em novas falhas, gerando mais mitos burocráticos e ritos cerimoniais que podem levar à estagnação das atividades do órgão. Para Machado da Silva e Gonçalves (1999 *apud* ROSSETTO & ROSSETTO, 2005, p. 6), as organizações interagem com o seu ambiente em busca de legitimidade, fazendo com que as decisões tomadas sejam influenciadas pela conformidade às regras, normas e crenças (mitos) institucionalizadas, de forma independente dos critérios de eficiência, distanciando a estrutura formal das práticas adotadas.

Da mesma forma, o nível estratégico do órgão, ao assumir compromissos políticos e sociais incompatíveis com a maturidade/capacidade de sua área de TI, encaminha demandas inexecutáveis de serem cumpridas se respeitada a conformidade com as normas, procedimentos e boas práticas previstos para a área de TI. O resultado desse contrassenso é o desalinhamento da área de TI com os objetivos estratégicos do órgão, ou o descumprimento de determinações normativas e legais, ou ambos.

Por essa justa medida, entende-se que a implantação da governança de TI no setor público brasileiro não acontecerá por determinação de lei, decreto presidencial, acórdão

do Tribunal de Contas ou por portaria ministerial, do mesmo modo que, no setor privado, não se implanta uma governança de TI pela simples vontade do proprietário/acionista. A área de TI deve ter os meios (recursos) e a capacidade (competência e habilidade) para incorporar as mudanças organizacionais necessárias. Para Lunardi (2008, p. 21), independentemente de estarem ou não engajadas formalmente no processo de implementação da governança de TI, as organizações apresentam níveis de maturidade quanto à utilização dessas práticas no seu dia a dia. Algumas desenvolvem seu próprio modelo, outras acabam implementando uma ou mais metodologias ou *frameworks* já consolidados no mercado (como o Cobit e o Itil); e também existem aquelas organizações cujo processo de governança ainda não é formalizado, utilizando, entretanto, algumas dessas práticas em maior ou menor grau.

Em ambientes altamente institucionalizados, em que inexistem indicadores de resultado e prevalecem metas ambíguas ou inexecutáveis, as organizações tendem à homogeneização como salvaguarda das ações e decisões dos gestores, e sobrevivência da organização (MEYER & ROWAM, 1977).

Assim, o efeito do intercâmbio de conhecimento, em busca de legitimidade no ambiente institucional, levará à redução do grau de diversidade, tornando as organizações similares em seus procedimentos e atividades (DIMAGGIO & POWELL, 1983).

Essa tendência à homogeneização no setor público contribui para replicação de modelos e boas práticas de governança de TI. A necessidade de incorporação de práticas já legitimadas agiliza as mudanças, resultando em melhorias nos processos de trabalho e, por consequência, na governança da área de TI. Para Machado da Silva

e Fonseca (1993 *apud* ROSSETTO & ROSSETTO, 2005, p. 6), as organizações são levadas a assumirem uma postura isomórfica em relação às organizações líderes em seu ambiente, como forma de autodefesa em relação a problemas que não conseguem resolver por seus próprios meios. Então, adotam processos semelhantes aos de outras organizações, a fim de favorecer o seu funcionamento a partir de regras socialmente aceitas.

Desse modo, é possível afirmar que a legitimidade, maturidade e melhoria de processos estão intervencionadas entre si. Assim, para melhoria de processos, há de se elevar a maturidade, por meio da introdução de modelos e práticas já legitimadas em organizações do setor público.

O isomorfismo institucional seria o conceito que melhor representaria essa busca pela homogeneização e legitimidade das decisões e ações. Assim, para a adequada (e legítima) implantação da governança de TI no setor público brasileiro, seria necessária a adoção de mecanismos baseados no isomorfismo institucional. Então, a partir dos conceitos de DiMaggio e Powell (1983, p. 150), apresentam-se os seguintes exemplos:

- Isomorfismo mimético – as mudanças decorrem da reprodução de boas práticas e procedimentos de outros órgãos com características semelhantes e nível de maturidade mais elevado. A validação da boa prática pelos órgãos normatizadores e de controle, bem como a ampla divulgação dos bons resultados se tornam elementos de legitimação do órgão e do procedimento;

- Isomorfismo normativo – as mudanças emanam dos processos de capacitação e treinamento de agentes públicos, de modo a elevar o nível de maturidade do órgão. Esses agentes podem atuar, inclusive, como disseminadores das melhorias;

- Isomorfismo coercitivo – as mudanças decorrem de determinações internas ou externas que consideram as peculiaridades e maturidade dos agentes responsáveis pela atividade. Essas determinações devem servir de balizadores medianos, pois se pautam em procedimentos já legitimados.

À medida que a utilização de boas práticas e mecanismos de melhoria de processos vai se tornando mais consciente e seu uso, mais frequente, maior é o nível de

“O isomorfismo institucional, como instrumento da legitimidade para mudança organizacional, é o elo-chave para elevação gradual do nível de maturidade dos processos das áreas de TI ...”

maturidade da governança de TI, tendo como um dos seus principais benefícios a melhor compreensão dos investimentos realizados e a verificação se os mesmos vêm atingindo os resultados esperados (GREMBERGEN *et al.*, 2004).

Desse modo, a elevação gradativa dos níveis de maturidade dos processos da área de TI, utilizando-se de mecanismos

isomórficos institucionais, pode ser a maneira mais adequada para implantação da governança da tecnologia da informação nas organizações do setor público. Enfatiza-se que nem todas as áreas de TI das organizações públicas chegarão ao nível máximo de maturidade e capacidade, pois as necessidades corporativas dos órgãos são diferentes, mas a complexidade dos processos suportados e os riscos inerentes às atividades da organização darão a justa medida para o nível de maturidade necessário.

A legitimidade e a maturidade são elementos-chave para transposição dos problemas institucionais relacionados com a mudança institucional e, por consequência, para implantação da governança de TI no setor público brasileiro.

Diretrizes para implantação da governança de TI

As pesquisas demonstram que não há uma forma ideal de estruturar a TI, uma vez que a solução para qualquer organização é contingenciada por fatores como: tamanho da organização, ramo de atuação, localização geográfica, estrutura organizacional, estratégia e natureza da organização, entre outros (BROWN & GRANT, 2005, p. 703).

Também, segundo Haes e Grembergen (2008, p. 24), o desenvolvimento de um modelo de GTI em alto nível não garante o funcionamento da governança na organização, pois a concepção de um modelo de GTI é apenas o primeiro passo, sua implantação como uma solução sustentável é o maior desafio.

Assim, propõe-se um conjunto de diretrizes para implantação da governança de TI na administração pública federal, envolvendo a incorporação

de ações isomórficas institucionais para legitimação dos procedimentos e decisões dos gestores de TI, de forma que suas equipes possam amadurecer seus processos, enquanto se capacitam e se habilitam na sustentação da boa prática adotada. O isomorfismo institucional, como instrumento da legitimidade para mudança organizacional, é o elo-chave para elevação gradual do nível de maturidade dos processos das áreas de TI e, conseqüentemente, da implantação das boas práticas de GTI existentes.

As diretrizes representam um conjunto de boas práticas e seguem o postulado de Haes e Grembergen (2008, p. 24), segundo o qual a governança de TI pode ser implantada usando uma mistura de várias estruturas, processos e mecanismos de relacionamento:

- Estruturas de GTI incluem dispositivos e mecanismos estruturais (formais) para conectar e permitir contatos horizontais entre negócios e as funções de gerenciamento de TI (tomada de decisões).
- Processos de GTI referem-se à formalização e à institucionalização da tomada de decisão estratégica de TI ou dos procedimentos de controle de TI.
- Os mecanismos de relacionamento tratam da ativa participação e colaboração entre os executivos da corporação, os gestores de TI e os gestores de negócios.

Estrutura da GTI

As estruturas da GTI envolvem a organização e o posicionamento da área de TI na estrutura hierárquica da organização, bem como a clara definição de papéis e responsabilidades dos cargos que compõem essa estrutura (HAES & GREMBERGEN, 2008, p. 24).

1ª Diretriz – Criação do segmento de governança de TI na estrutura dos órgãos

Quando se discute a implantação da governança de TI nas organizações públicas brasileiras, a concepção básica é a participação representativa da TI, no nível estratégico da organização. Para Weill e Ross (2006, p. 2), a GTI reflete princípios amplos de governança corporativa, definindo responsabilidades sobre a gestão e uso dos recursos de TI como suporte aos objetivos de negócios.

Assim, não basta o reposicionamento hierárquico da área de TI, mantendo-se o viés operacional atual; há de se ir além. A área de TI deve ganhar representatividade no nível estratégico da organização, por meio da criação de uma função de ligação da Secretaria-Executiva do Ministério (ou presidência do órgão) com a atual Coordenação-Geral de TI.

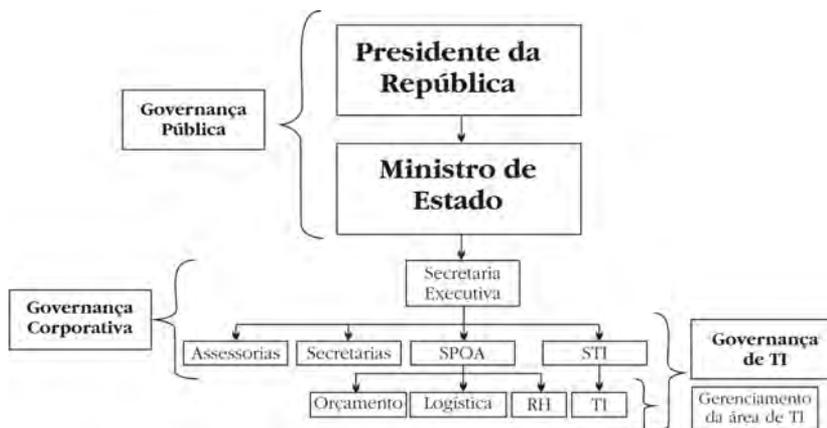
Uma das possíveis implementações seria a criação de uma subsecretaria de TI, tendo como função principal as atividades

inerentes à governança de TI. A Figura 1 apresenta a proposta de estrutura hierárquica para governança de TI no setor público brasileiro.

Uma definição clara e não ambígua dos papéis e responsabilidades das partes envolvidas é pré-requisito crucial para uma boa governança de TI (GREMBERGEN *et al.*, 2004, p. 21). Assim, as responsabilidades atribuídas a esse subsecretário de TI poderiam ser estabelecidas a partir do ciclo Avaliação-Direção-Controle proposto pela ISO/IEC 38500 (2008, p. 7), a saber:

Avaliação:

- A direção deve analisar e fazer o julgamento sobre o uso atual e futuro da TI, incluindo estratégias, propostas e acordos de fornecimento.
- Na avaliação do uso da TI, os diretores devem considerar as pressões internas e/ou externas que atuam sobre os negócios, bem como a evolução tecnológica, as tendências econômicas e sociais, e as influências políticas.



Fonte: Elaboração própria

Figura 1: Proposta de estrutura hierárquica para governança de TI no setor público brasileiro

- A direção deve realizar avaliações contínuas, garantindo a constante melhoria nos processos.

- A direção deve ter ciência das atuais e futuras necessidades do negócio – os objetivos atuais e futuros que a organização deve atingir.

Direção:

- A direção deve atribuir responsabilidades e participar da preparação e execução de planos e políticas. Os planos devem definir a direção dos investimentos em projetos de TI e em operações de TI. As políticas devem estabelecer um comportamento racional no uso da TI.

- A direção deve assegurar que a transição de projetos para o ambiente de produção esteja devidamente planejada e gerida, bem como esteja considerando os impactos nos negócios, nos procedimentos operacionais, nos sistemas existentes e na infraestrutura de TI.

- A direção deve incentivar uma cultura de boa governança de TI na organização, determinando aos gestores subordinados o fornecimento de informações gerais sobre a aplicação de boas práticas em conformidade com os seis princípios da boa governança relacionados na ISO/IEC 38500.

Controle:

- A direção deverá acompanhar, por meio de sistemas de medição adequados, o desempenho da TI, garantindo que o desempenho esteja em conformidade com os planos, especialmente no que diz respeito aos objetivos do negócio.

- A direção também deve se certificar de que está em conformidade com as obrigações externas (regulamentação, legislação vigente, termos contratuais) e normas internas de trabalho.

Para a norma internacional ISO/IEC 38500 (2008), a responsabilidade pelos

aspectos específicos da TI pode ser delegada aos gerentes dentro da hierarquia da organização, porém a responsabilidade pelo uso e distribuição da TI em uma organização, de modo eficaz, eficiente e aceitável, permanece com os diretores e não pode ser delegada.

Mecanismos de relacionamento

Os mecanismos de relacionamento complementam a governança de TI, incorporando as relações da TI com as demais áreas da organização e com seus usuários. Tais mecanismos garantem o funcionamento da estrutura criada para a TI e dos processos estabelecidos (HAES & GREMBERGEN, 2008, p. 24).

2ª Diretriz – Implantação de mecanismos de relacionamento

Para Weill e Ross (2006, p. 87), os mecanismos de governança de TI, quando bem concebidos, bem compreendidos e transparentes, promovem comportamentos desejáveis em termos de TI. Nesse contexto, os autores enumeram 15 dos mecanismos mais comuns de governança de TI, agrupados em três tipologias – estruturas de tomada de decisões, processos de alinhamento e abordagens de comunicação, a saber:

- estruturas de tomadas de decisão;
- comitê administrativo executivo ou sênior;
- comitê de liderança de TI, compreendendo o executivo de TI;
- equipes de processo com membros de TI;
- gerentes de relacionamento entre negócios e TI;
- conselho de TI, compreendendo executivos de negócios e TI;
- comitê de arquitetura de TI;
- comitê de aprovação de orçamento;
- processos de alinhamento;

- acompanhamento de projetos de TI e recursos consumidos;
- acordos de nível de serviço;
- rastreamento formal do valor de negócio da TI;
- arranjos de cobrança reversa;
- abordagens de comunicação;
- trabalho com gerentes que não seguem as regras;
- comunicados da alta gerência;
- escritório da governança de TI; e
- portais *web* e *intranets* para TI.

Todos os mecanismos propostos são aplicáveis ao setor público brasileiro. Assim, os 15 mecanismos propostos por Weill e Ross (2006), em pesquisa sobre boas práticas de governança de TI, realizada em 255 empresas de todo o mundo, incluindo várias do setor público, tornam-se ferramentas legítimas para utilização nos processos de implantação da governança de TI na administração pública federal.

Processos de GTI

Processos de GTI abordam a tomada de decisão estratégica, o planejamento estratégico de TI e os *frameworks* de monitoramento, controle e processos (HAES E GREMBERGEN, 2008, p. 24).

3ª Diretriz – Evolução da maturidade dos principais processos de TI, de modo sustentável

O nível de maturidade do processo de TI deve descrever as boas práticas que garantam legitimidade aos procedimentos e sejam compatíveis com o perfil e capacidade dos recursos da área de TI de um órgão público com características inerentes àquele nível.

Desse modo, a decisão de melhorar a maturidade em determinado processo corresponderia ao cumprimento de procedimentos já legitimados por outros órgãos

e disponíveis para serem incorporados ao segmento de TI, com as adaptações julgadas necessárias. Concluída a transição, que significa a adoção das práticas e procedimentos pela equipe de TI, esse novo caso de sucesso seria publicado para, de modo legítimo, ser utilizado por outros órgãos em suas iniciativas de elevação da maturidade de seus processos.

Em conformidade com a Teoria Institucional, nesta proposta duas palavras-chave se destacam: legitimidade e maturidade. A busca da legitimidade requer ações distintas para o envolvimento do nível estratégico e do nível operacional, pois, embora tanto os dirigentes estratégicos quanto os dirigentes operacionais devam se adaptar ao novo modelo de governança de TI, as abordagens são diferentes em cada caso.

Para o nível estratégico da organização, a legitimidade se inicia com o reconhecimento da importância estratégica da TI para a organização. Além disso, será necessário contar com a elevação simultânea do nível de maturidade da governança corporativa da organização, pois será mais difícil elevar a maturidade da GTI de uma organização pública sem o correspondente amadurecimento da sua governança corporativa.

Para o nível operacional, o foco deverá estar concentrado na capacitação e habilitação nos aspectos de liderança da gerência média, por meio de identificação de perfis adequados e formação específica, com ênfase administrativa e gerencial e menos técnica.

A dupla abordagem *middle-up/middle-down* torna-se uma das principais premissas para implantação da governança de TI no setor público brasileiro, pois corresponde à atuação do governante de TI no nível estratégico da organização que, de um lado, acompanha as estratégias e estabelece políticas e diretrizes sobre o uso da TI na organização e, de outro, exerce o monitoramento e acompanhamento da mudança

organizacional junto ao nível operacional da TI, garantindo que a gerência da área de TI se processe dentro das melhores práticas e de modo compatível com o perfil e capacidade de sua equipe. Tal característica orientou o nome do método (GTI-MUD – as primeiras letras de governança de tecnologia da informação, *Middle – Up – Down*).

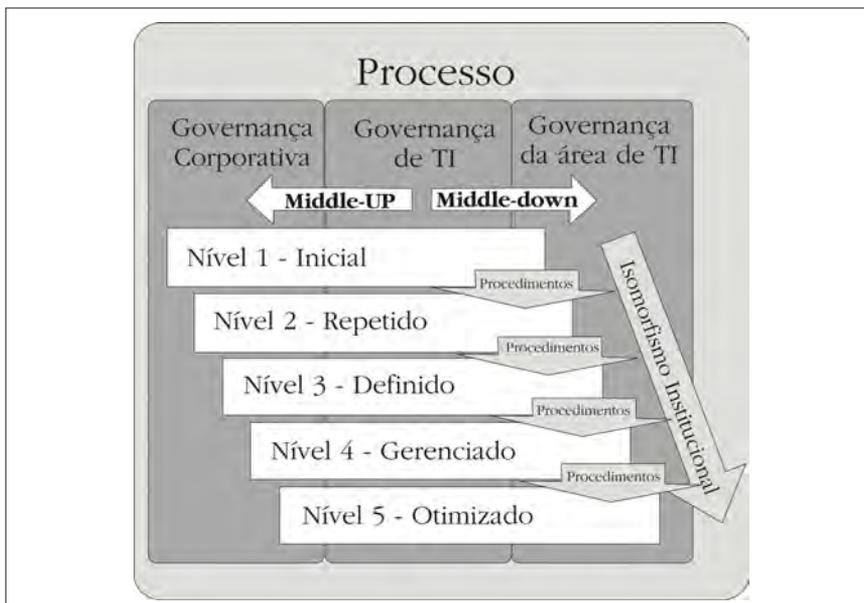
Na Figura 2, apresenta-se uma representação esquemática do método GTI-MUD, tendo as ações isomórficas como balizadores da evolução entre os níveis de maturidade de um processo que envolve a incorporação de procedimentos e as boas práticas no âmbito da governança corporativa, governança de TI e gerenciamento da área de TI.

4ª Diretriz – Introdução de procedimentos e práticas já legitimados na APF

O método GTI-MUD não pretende rediscutir a segmentação da área de TI em processos e domínios, por isso pode ser

complementado com qualquer *framework* de processos de TI existente. Como proposta para implantação da GTI nas organizações públicas brasileiras, entende-se que o *framework* Cobit 4.1, por ter sido muito utilizado por gestores de TI e órgãos de controle (TCU, 2008a e 2008b), estaria legitimado para servir de base à descrição das ações isomórficas que orientam as atividades dos agentes responsáveis pelos procedimentos e boas práticas que viabilizarão a elevação do nível de maturidade em cada processo.

Desse modo, para cada nível de maturidade dos 34 processos do Cobit 4.1 (ITGI, 2007), propõe-se que sejam identificadas ações isomórficas miméticas, normativas e coercitivas que legitimem os procedimentos de governança de TI, alinhando-os ao nível estratégico da organização (*middle-up*) e ao nível operacional da área de TI (*middle-down*).



Fonte: Elaboração própria

Figura 2: Representação esquemática do método GTI-MUD

Como no Nível 0 o processo é inexistente, o primeiro nível utilizado para relacionar as ações isomórficas será o Nível 1 – Inicial/*Ad Hoc*. Assim, em cada nível serão descritos procedimentos e boas práticas que legitimarão os agentes envolvidos na implantação ou melhoria do processo.

A título de exemplo dos conceitos do GTI-MUD, utilizar-se-á o processo PO1 – Definir um Plano Estratégico de TI do Domínio Planejamento e Organização do Cobit 4.1 –, para descrever as ações isomórficas institucionais necessárias para elevação do nível de maturidade de 1 para 2.

A proposta do Método GTI-MUD para alcançar o nível 1 de maturidade de modo sustentável, considerando ações já legitimadas em outros órgãos, é apresentada no Quadro 1 (ver página seguinte), que descreve as ações com orientação *Middle-Up*, envolvendo o governante de TI e as principais autoridades do órgão; e orientação *Middle-Down*, que envolve a relação entre o governante de TI e as equipes responsáveis pelo gerenciamento da área de TI.

Exemplos de aplicação do GTI-MOD, com ações isomórficas para a maioria dos processos que envolvem as recomendações do TCU, registradas no Acórdão 1603/2008, estão disponíveis no endereço <http://www.wikigov.net/>.

Conclusão

O objetivo deste trabalho foi o desenvolvimento de um conjunto de diretrizes que, de forma sustentável, possibilitem a introdução de boas práticas e procedimen-

tos de governança de TI na APF, transpondo as dificuldades inerentes aos processos de mudança no setor público.

As justificativas para realização dessa pesquisa se pautam nos reiterados registros de fragilidades na governança da área de TI dos órgãos e entidades da APF, efetuados pelo Tribunal de Contas da União, por meio de diversos acórdãos.

Neste trabalho, estabeleceram-se orientações básicas para implantação da governança de TI no setor público brasileiro, que consideraram as características institucionais dos órgãos públicos e a tendência à homogeneização por meio do isomorfismo mimético, normativo e coercitivo proposto em postulados da Teoria Institucional.

As diretrizes para implantação da governança de TI na APF permitem realizar, de modo sustentável, a incorporação de boas práticas e procedimentos nas áreas de TI dos órgãos públicos, pois consideram características isomórficas e a necessidade de legitimidade e maturidade como fatores de mudança.

Também devem-se considerar as diretrizes replicáveis, pois independem das características da organização pública (tamanho, poder da União do qual participa, volume de recursos que administra etc.) ou das características do *framework* de governança adotado (Cobit, Itil etc.).

Por fim, o mais importante, as diretrizes para implantação da governança de TI são exequíveis, pois consideram a incorporação de práticas e procedimentos já validados por órgãos com nível de maturidade mais elevado, transpondo as resistências a mudanças, típicas de organizações do setor público.

(Artigo recebido em agosto de 2012. Versão final em dezembro de 2012).

Quadro 1: GTI-MUD – Nível Inicial/*Ad Hoc*

Orientação <i>Middle-Up</i>	
Ações isomórficas miméticas	Justificativa
Analisar o Plano Estratégico de TI (PETI) de outros órgãos públicos.	Esse procedimento permite a avaliação da qualidade e abrangência dos planos publicados por outros órgãos.
Visitar órgãos públicos que tenham o processo de elaboração de Peti amadurecido.	Esse procedimento é importante para identificar as boas práticas de implantação do processo e quantificar o esforço operacional a ser despendido na tarefa.
Ações isomórficas normativas	Justificativa
Treinamento em elaboração de planejamento estratégico específico para os gestores de TI e seus substitutos.	Esse procedimento amplia o conhecimento a respeito dessa ação gerencial, bem como aproxima os gestores que têm problemas comuns, mas níveis de maturidade distintos, em uma sala de aula, com possibilidades favoráveis de compartilhar boas práticas de implementação de planos estratégicos de TI.
Definição de um padrão de plano estratégico de TI.	Esse procedimento, de responsabilidade da SLTI, permite a padronização dos planos, o estabelecimento da estrutura mínima de informações e a apresentação de orientações básicas para seu preenchimento.
Ações isomórficas coercitivas	Justificativa
Estabelecer a obrigatoriedade de publicação do planejamento estratégico de TI no sítio do órgão, na <i>Internet</i> .	Esse procedimento permite a análise comparativa da qualidade e abrangência dos planos por parte de entidades de controle externo, interno e pelo controle social. Também facilita o compartilhamento das boas práticas e a identificação de órgãos com processos maduros para realização de visitas técnicas.
Orientação <i>middle-down</i>	
Ações isomórficas miméticas	Justificativa
Conscientização dos líderes de equipe acerca da importância do planejamento de TI: estratégico, tático e operacional.	Esse procedimento permite a introdução de boas práticas durante as reuniões periódicas com os líderes ou por meio de palestras proferidas por especialistas.
Realização do planejamento das atividades do governante de TI.	Esse procedimento serve para demonstrar que a autoridade máxima da TI faz planejamento de suas atividades e constitui fator de motivação para toda a equipe operacional na realização de suas tarefas.
Enfatizar os casos de sucesso e as boas práticas adotadas por uma ou mais equipes operacionais.	Esse procedimento permite que o gestor de TI ressalte os ganhos advindos com o procedimento adotado e valorize a adoção do procedimento.
Ações isomórficas normativas	Justificativa
Treinamento em planejamento para os líderes de equipe e para servidores responsáveis pela elaboração do planejamento de TI.	Esse procedimento amplia o conhecimento a respeito dessa ação gerencial e permite sua aplicação nas atividades diárias das equipes.
Estabelecer a disciplina de planejamento estratégico de TI nas seleções de novos servidores do órgão.	Esse procedimento possibilita que os novos servidores do órgão, por já terem conhecimento em planejamento estratégico de TI, influenciem os mais antigos na adoção de boas práticas relacionadas a essa ação gerencial.
Ações isomórficas coercitivas	Justificativa
Estabelecer, formalmente, reunião periódica, no mínimo mensal, para discutir os projetos da área de TI com os líderes de equipe.	Esse procedimento permite ao gestor de TI adotar práticas de controle de prazo, escopo, recursos humanos etc., para que possa orientar cada líder de projeto na adoção de práticas de planejamento e acompanhamento de seus projetos.

Fonte: Elaboração própria

Referências bibliográficas

- ALI, S., & GREEN, P. IT Governance Mechanisms in Public Sector Organisations: An Australian Context. *Journal of Global Information Management*, 15(4), 41-63. 2007. Acesso em: 19 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.igi-global.com/Bookstore/Article.aspx?TitleId=3660>.
- BARRETT, P. Corporate Governance – More than Good Management. *CPA South Australia Annual Congress*. 2001. Acesso em: 19 de janeiro de 2012. Disponível em: http://anao.gov.au/uploads/documents/Corporate_Governance_More_than_Good_Management.pdf
- BROWN, A., & GRANT, G. Framing the Frameworks: A Review of IT Governance Research. *Communications of the Association for Information Systems*, 15, 696-712. 2005. Acesso em: 18 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.sims.monash.edu.au/subjects/ims3012/resources/IT%20Governance.pdf>.
- CAVALCANTI, A. S. As principais deliberações do TCU sobre Tecnologia da Informação. SEMINÁRIO: TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO: CONTROLE EXTERNO EM AÇÃO. 2008. Acesso em: 18 de janeiro de 2012. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/eventos/documentos_eventos?evento=171.
- DIMAGGIO, P. & POWELL, W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160. 1983. Acesso em: 19 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2095101>.
- EISENHARDT, K. Agency – and Institutional – Theory Explanations: The case of retail sales compensation. *Academy of Management Journal*, 31(3), 488-511. 1988. Acesso em: 19 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/256457>.
- FLETCHER, M. *Five Domains of Information Technology Governance for Consideration by Boards of Directors*. 2006. Dissertação de Mestrado, University of Oregon, Portland, Oregon, USA. Acesso em: 19 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://aim.uoregon.edu/research/pdfs/2006-fletcher.pdf>.
- GREENWOOD, R. & HININGS, C. Understanding Radical Organizational Change: Bringing together the Old and the New Institutionalism. *Academy of Management Review*, 21(4), 1022-1054, 1996. Acesso em: 19 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/259163>.
- GREMBERGEN, W., HAES, S. & GULDENTOPS, E. Structures, processes and relational mechanisms for IT governance. *Strategies for Information Technology Governance*. London: Idea Group Publishing, 2004.
- GULDENTOPS, E. Governing Information Technology through COBIT. *Strategies for Information Technology Governance*. London: Idea Group Publishing, 2004.
- GULDENTOPS, E. The Rule of Four of IT Governance. *Information System Control Journal*, 6. 2007. Acesso em: 19 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.isaca.org/Journal/Past-Issues/2007/Volume-6/Documents/jpdf0706-the-rule-of-four.pdf>.

- HAES, S. & GREMBERGEN, W. Analysing the Relationship Between IT Governance and Business/IT Alignment Maturity. PROCEEDINGS OF THE 41ST HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES. 2008. Acesso em: 19 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://csdl2.computer.org/comp/proceedings/hicss/2008/3075/00/30750428.pdf>.
- HENDERSON, J. & VENKATRAMAN, N. Strategic alignment: Leveraging information technology for transforming organizations. *IBM Systems Journal*, 28 (2), 472-484, 1999. Acesso em: 19 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://ieeexplore.ieee.org/Xplore/login.jsp?url=http%3A%2F%2Fieeexplore.ieee.org%2Fstamp%2Fstamp.jsp%3Ftp%3D%26arnumber%3D5387096&authDecision=-203>.
- INTERNATIONAL Organization for Standardization & International Electrotechnical Commission *International Standard ISO/IEC 38500 – Corporate governance of information technology*. 2008. Acesso em: 19 de janeiro de 2012. Disponível em: http://www.iso.org/iso/iso_catalogue/catalogue_tc/catalogue_detail.htm?csnumber=51639.
- IT GOVERNANCE INSTITUTE. *Board Briefing on IT Governance*. 2003. Acesso em: 19 de janeiro de 2012. Disponível em: http://www.isaca.org/Knowledge-Center/Research/Documents/BoardBriefing/26904_Board_Briefing_final.pdf.
- IT GOVERNANCE INSTITUTE. *COBIT 4.1*. 2007. Acesso em: 19 de janeiro de 2012. Disponível em: <https://www.isaca.org/Knowledge-Center/cobit/Documents/CobIT-4.1-Brochure.pdf>.
- JACOBSON, D. Revisiting IT Governance in the Light of Institutional Theory. 42TH HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES. IEEE Computer Society. 2009. Acesso em: 19 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://csdl2.computer.org/comp/proceedings/hicss/2009/3450/00/09-10-02.pdf>.
- LUFTMAN, J. N. *Managing the information technology resource: Leadership in the information age*. New Jersey: Prentice Hall Publisher, 2004.
- LUNARDI, G. *Um Estudo Empírico e Analítico do Impacto da Governança de TI no Desempenho Organizacional*. 2008. Tese de Doutorado em Administração. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil. Acesso em: 19 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/13248/000642838.pdf?sequence=1>.
- MEYER, J. & ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*, 83, 1977. Acesso em: 19 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2778293>.
- PETERSON, R. R. Integration Strategies and Tactics for Information Technology Governance. *Strategies for Information Technology Governance*. London: Idea Group Publishing. 2004.
- ROCHELEAU, B. & WU, L. Public versus private information systems: Do they differ in important ways? A review and empirical test. *American Review of Public Administration*, 32(4), 379-397, 2002. Acesso em: 19 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://arp.sagepub.com/cgi/content/abstract/32/4/379>.
- ROSSETTO, C. & ROSSETTO, A. Teoria Institucional e Dependência de Recursos na Adaptação Organizacional: uma visão complementar. *RAE-eletrônica*, 4(1), 2005. Acesso em: 19 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www16.fgv.br/rae/redirect.cfm?ID=1869>.

SAMBAMURTHY, V. & ZMUD, R. Arrangements for Information Technology Governance: A Theory of Multiple Contingencies. *MIS Quarterly*, 23, 261-290, 1999. Acesso em: 19 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/249754>.

SCOTT, R. The Adolescence of Institutional Theory. *Administrative Science Quarterly*, 32, 493-511, 1987. Acesso em: 19 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2392880>.

SETHIBE, T., CAMPBELL, J. & MCDONALD, C. IT Governance in Public and Private Sector Organisations: Examining the Differences and Defining Future Research Directions. 18TH AUSTRALASIAN CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS. 2007. Acesso em: 19 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.acis2007.usq.edu.au/assets/papers/137.pdf>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 2471/2008-Plenário*. Acesso em: 19 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=%28AC-2471-46/08-P%29%5bnumd%5d%5bB001,B002,B012%5d>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 1603/2008-Plenário*. Acesso em: 19 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=%28AC-1603-32/08-P%29%5bnumd%5d%5bB001,B002,B012%5d>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 2308/2010-Plenário*. Acesso em: 18 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.ticontrole.gov.br/portal/pls/portal/docs/1604920.PDF>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 2584/2012-Plenário*. Acesso em: 22 de janeiro de 2013. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2012_38.pdf.

WEBB, P., POLLARD, C. & RIDLEY, G. Attempting to Define IT Governance: Wisdom or Folly? 39TH HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES. IEEE Computer Society. 2006. Acesso em: 19 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://csdl2.computer.org/comp/proceedings/hicss/2006/2507/08/250780194a.pdf>.

WEILL, P. Don't Just Lead, Govern: How Top Performing Firms Govern IT. *MIS Quarterly Executive*, 8, 2004. Acesso em: 19 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://web.mit.edu/cisr/working%20papers/cisrwp341.pdf>.

WEILL, P. & ROSS, J. W. *Governança de TI, Tecnologia da Informação*. São Paulo: Editora M. Books do Brasil, 2006.

Resumo – Resumen – Abstract

Diretrizes para implantação da governança de tecnologia da informação no setor público brasileiro à luz da Teoria Institucional

José Geraldo Loureiro Rodrigues e João Souza Neto

Neste trabalho, foi desenvolvido um conjunto de diretrizes que, de forma sustentável, possibilitam a introdução de boas práticas e procedimentos de governança de TI na administração pública federal (APF), transpondo as dificuldades inerentes aos processos de mudança no setor público. Para tanto, foi estabelecida uma metodologia de pesquisa que contemplou o levantamento bibliográfico dos conceitos de governança corporativa, governança de TI, gerenciamento da área de TI, no âmbito do setor privado e do setor público, e das teorias organizacionais, para identificação de explicações aplicáveis aos processos de mudança no setor público. Também se submeteu um questionário aos gestores de TI das principais organizações da APF, para identificação do nível de conformidade com as recomendações do TCU, consubstanciadas nos acórdãos 1603/2008, 2308/2010 e 2584/2012, e das possíveis causas que levaram ao cumprimento ou descumprimento dessas recomendações. Por fim, estabeleceram-se orientações básicas para implantação da governança de TI no setor público brasileiro, que considerou as características institucionais dos órgãos públicos e a tendência à homogeneização por meio do isomorfismo mimético, normativo e coercitivo, proposto em postulados da Teoria Institucional.

Palavras-chave: governança de tecnologia da informação; setor público; Teoria Institucional

Directrices para la implantación de la gobernanza de tecnología de la información en el sector público brasileño a la luz de la Teoría Institucional

José Geraldo Loureiro Rodrigues y João Souza Neto

En este trabajo fue desarrollado un conjunto de directrices que, de una manera sostenible, posibilita la introducción de mejores prácticas y de procedimientos de gobierno de TI en la APF, trasponiendo las dificultades inherentes a los procesos de cambios en el sector público. Por lo tanto, se estableció una metodología de investigación que incluyó una revisión bibliográfica de los conceptos de gobierno corporativo, gobierno de TI, gestión del área de TI, en el sector privado y en el público, y de las teorías de las empresas, para la identificación de las explicaciones aplicables a los procesos de cambio en el sector público. También se presentó un cuestionario a los gestores de TI de los principales organismos de la administración pública federal, para la identificación del nivel de conformidad con las recomendaciones del TCU, consolidadas en las normas 1603/2008, 2308/2010 y 2584/2012, y de las posibles causas que llevaron a su cumplimiento o no. Por último, se establecieron directrices básicas para la implantación del gobierno de TI en el sector público brasileño, que consideró las características institucionales de los organismos públicos y la tendencia a la homogeneización a través de isomorfismo mimético, normativo y coercitivo, postulados propuestos en la teoría institucional.

Palabras clave: Gobierno de tecnología de la información; sector público; Teoría Institucional

Guidelines for the implementation of IT Governance in the Brazilian Federal Public Administration based on Institutional Theory

José Geraldo Loureiro Rodrigues and João Souza Neto

In this work, a set of guidelines for the sustainable implementation of best practices and procedures of IT Governance in the Brazilian Federal Public Administration was developed, overcoming the inherent difficulties found in the change processes of the public sector. In order to accomplish this, a research methodology was defined and it was composed of bibliographic research of the concepts of Corporate Governance, IT Governance, and IT Management, in the scope of the public and private sectors, and of the organizational theories, to help identify explanations for these inherent difficulties. A questionnaire was submitted to IT Managers of Brazilian Federal Public Administration organizations to identify the level of compliance with the recommendations of the Court of Audit, described in the Acórdãos 1603/2008, 2308/2010, and 2584/2012, and to identify the possible causes that led to the fulfillment or nonfulfillment of these recommendations. At last, basic guidelines for the implementation of IT Governance in the Brazilian Federal Public Administration were proposed, taking into consideration the institutional characteristics of the public organizations and their tendency to become homogeneous by means of mimetic, normative, and coercive isomorphism, defined by Institutional Theory.

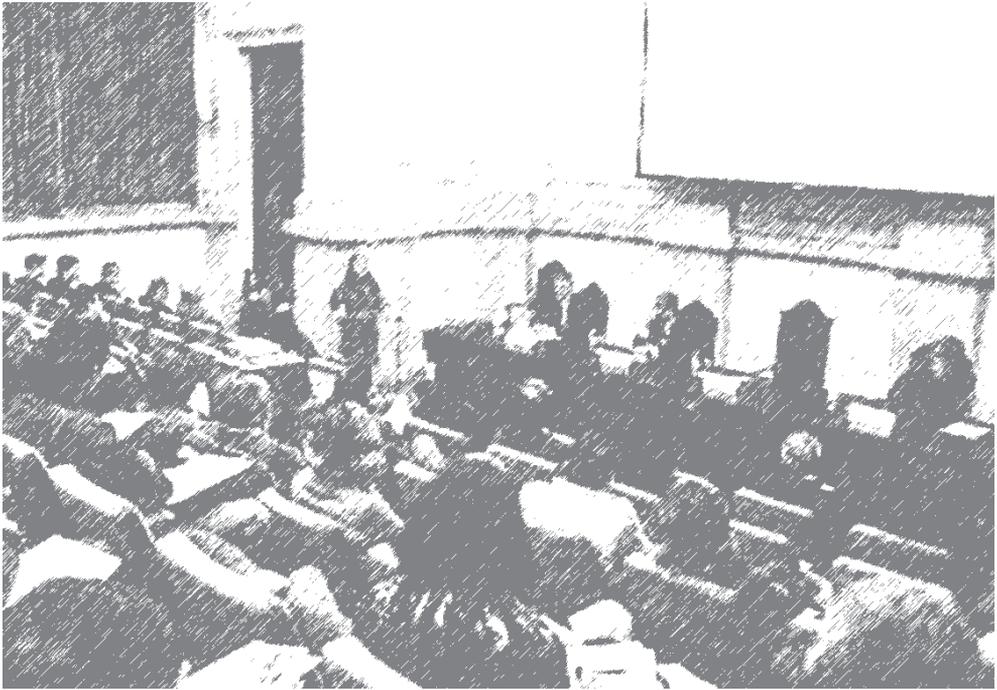
Keywords: IT governance; public sector; Institutional Theory

José Geraldo Loureiro Rodrigues

Mestre em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Contato: geraldo@loureiroweb.com

João Souza Neto

Doutor em Engenharia Elétrica pela Universidade de Brasília (UnB) e Professor do curso de Mestrado em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Contato: joaon@ucb.br



Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais

Clóvis Henrique Leite de Souza e Roberto Rocha Coelho Pires

A multiplicação de experiências de participação social no Brasil foi acompanhada por um movimento na literatura especializada que se voltou para compreendê-las, privilegiando a perspectiva da sociedade civil. Em grande parte, os trabalhos sobre instituições participativas enfatizaram a ótica dos movimentos sociais, das organizações civis e de outros atores não governamentais, que passaram a atuar em fóruns e instâncias formalizados de interação com o Estado. Inicialmente, ressaltando os benefícios da conquista de espaços de participação, em seguida, observando com ceticismo as dificuldades de concretização de ideais democráticos e, posteriormente, delineando distintas estratégias de avaliação. Como consequência desse itinerário, até o momento, pouco se considerou a perspectiva dos gestores públicos e outros agentes burocráticos envolvidos na implementação de políticas que incorporam a interação com a sociedade em suas práticas.

O objetivo deste trabalho é fazer uma análise exploratória das percepções, motivações e justificativas dadas por gerentes de programas federais para a utilização

de mecanismos de participação social. Em particular, buscamos compreender os usos, papéis e sentidos atribuídos por esses atores às conferências nacionais. Como atores burocráticos percebem a incidência de processos participativos (i.e. conferências) sobre a gestão de programas e ações sob sua responsabilidade? Em que medida as visões e sentidos atribuídos por tais agentes convergem com os objetivos formalmente estabelecidos para os processos conferenciais?

Para abordar tais questões, integramos estudos a respeito dos objetivos declarados nos atos normativos desses mecanismos de participação (SOUZA, 2012) e a respeito das múltiplas formas de relação entre Estado e sociedade em âmbito nacional (PIRES E VAZ, 2012). Utilizamos dados oriundos de registros administrativos de avaliação dos programas federais que compuseram o Plano Plurianual 2008-2011 e contrastamos com informações obtidas em registros de conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2010.

De início, poderíamos esperar coincidência entre os papéis almejados no momento de concepção das conferências e os papéis desempenhados por esses mecanismos de participação social na gestão de programas, afinal, em ambos os casos, os declarantes envolvem atores do próprio governo federal. Há, sim, muita concordância, mas os dados revelam distintos usos, a depender das áreas de políticas públicas analisadas. Também chama atenção a baixa frequência de utilização de conferências, quando comparadas com outros mecanismos de participação utilizados pelos programas federais. Mesmo que tenha havido ampliação temática e intensa mobilização, os responsáveis pelos programas federais têm relatado baixo uso da conferência como forma de interação com

a sociedade. Isso pode sinalizar dificuldades de incidência na gestão pública, seja pela natureza e forma de funcionamento das conferências, seja pelos múltiplos entendimentos sobre seu papel.

A pesquisa aqui apresentada teve mais a intenção de conhecer a multiplicidade desses entendimentos para, em estudos futuros, investigar a percepção dos gestores federais a respeito dos desafios da gestão pública participativa. Torna-se relevante a visão dos sujeitos presentes na estrutura do Estado, para compreender suas concepções sobre as formas de relação com a sociedade. Essa perspectiva, até então pouco explorada, faz-se necessária quando entra em pauta a discussão da efetividade das instituições participativas (PIRES, 2011). Afinal, compreender como os gestores públicos justificam as formas de relação com a sociedade é elemento de análise importante para investigar os usos e os papéis que assumem tais mecanismos.

Este artigo focaliza as conferências como interfaces socioestatais e busca conhecer a diversidade de visões a seu respeito. Iniciamos com uma breve apresentação da lente analítica que utilizamos no trabalho – o conceito de interfaces socioestatais –, apontando seus potenciais ganhos para a reflexão sobre as formas de atuação e sentidos atribuídos por sujeitos estatais aos processos participativos. Em seguida, descrevemos as fontes de dados utilizadas e a estratégia metodológica que orientou a análise. A partir daí, apresentamos as conferências nacionais como interfaces e os usos e papéis atribuídos a elas pelos gerentes de programas federais em desenvolvimento no período de 2009 e 2010. Por fim, questionamo-nos sobre as consequências do baixo uso das conferências e da multiplicidade de visões sobre seus papéis para a incidência na gestão pública.

Para além da participação: sujeitos estatais em interface com sujeitos sociais

Diante de conjunto tão diverso de áreas de políticas públicas, de atores sociais e atores governamentais, é intuitiva a percepção de que haverá diversidade de formas de relação entre Estado e sociedade. Para explicar tal variedade, poderíamos elencar fatores como grau de institucionalização da política, densidade organizativa do setor social, disputa de projetos políticos, entre outros. No entanto, não pretendemos traçar aqui o perfil das relações Estado-sociedade nesta ou naquela área de política pública, muito menos apresentar razões para tais características. Assim como Pires e Vaz (2012), queremos ressaltar essa diversidade e questionar se a noção de participação é capaz de abranger distintas formas de relação entre Estado e sociedade.

Vinculada a ideais de soberania popular, a noção de participação emergiu na teoria democrática, no decorrer do século XX, para fazer frente a visões que restringiam a democracia aos procedimentos eleitorais. Para as correntes teóricas ortodoxas, a participação tinha pouca relevância e ocupava lugar de destaque apenas quanto aos perigos relacionados à estabilidade dos sistemas políticos (PATEMAN, 1992). O surgimento de um pensamento heterodoxo, no que diz respeito ao procedimentalismo democrático, adveio com as perspectivas teóricas da deliberação e do espaço público que ampliaram a noção de participação (AVRITZER, 1994; 1997; 2002; SANTOS e AVRITZER, 2002).

Mesmo quando se reconhece que a “participação abrange um universo diferenciado de manifestações empíricas, e [que]

sempre haverá dificuldades na sistematização de todo seu repertório nas democracias contemporâneas” (AVELAR, 2007, p. 265), a noção de participação é permeada com a ideia de “exercício coletivo do poder político” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 53). Seja pela via teórica que enfatiza a deliberação pública ou por aquela que investiga a ação coletiva, as reflexões desenvolvidas a respeito da participação tendem

“...percebe-se nas justificativas dadas pelos gerentes de programas federais que estes também reconhecem as conferências para além da proposição, como espaços de agendamento, avaliação e fortalecimento da participação”

a ressaltar o caráter coletivo do processo, privilegiando o olhar de atores sociais.

Acreditamos que esse entendimento é fruto de concepções legítimas e muito bem fundamentadas, até pelos contextos histórico, político e intelectual em que emergiram as teorias contra-hegemônicas de democracia. No entanto, quando se percebe o caminho que tomou o processo de

redemocratização brasileiro, em particular com a emergência de novas instituições que incorporam o diálogo com a sociedade, é pertinente questionar se a lente analítica da participação não é demasiadamente restritiva.

Considerando o “grau de institucionalização e capilaridade territorial dos arranjos participativos, bem como o fato de a participação ser uma feição institucional do Estado no Brasil” (LAVALLE, 2011, p. 17), vale indagar se a participação entendida como expressão do exercício coletivo do poder político é chave interpretativa suficiente para compreender as distintas formas de interação do Estado com a sociedade. Se for suficiente, por que as pesquisas sobre participação concentraram-se até o momento em orçamentos participativos, conselhos e conferências de políticas públicas, e quase ignoraram, por exemplo, consultas públicas, audiências e ouvidorias?

Em nosso entendimento, tanto o direcionamento do olhar para a perspectiva de movimentos sociais e organizações civis como o enquadramento analítico para a ação coletiva, implícito na noção de participação, têm limitado a análise a respeito das distintas formas de relação entre o Estado e a sociedade. E mesmo trabalhos que reconhecem múltiplos repertórios de interação (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2011) tendem a assumir a participação institucionalizada em uma perspectiva de ação coletiva, que acaba por aproximar a análise da visão de atores sociais, mesmo que a fronteira entre Estado e sociedade seja questionada. Por isso, observando a multiplicidade nas relações Estado-sociedade, percebemos a necessidade de uma nova lente analítica.

Nesse sentido, parece adequada a retomada que Vera (2006), Lavalle e Vera (2010) e Hevia e Vera (2010, p. 61) fazem da noção de interface, entendida como

“espaço de intercâmbio e conflito em que certos atores se relacionam de forma intencional e não causal”. Os autores desenvolvem¹, a partir daí, a ideia de interface socioestatal como “um dos possíveis espaços de intercâmbio, sendo composta por sujeitos sociais e sujeitos estatais” com diferentes intenções e papéis atribuídos².

O conceito de interface socioestatal permite, portanto, duas ampliações de escopo analítico em relação à forma como a literatura tem tratado os espaços institucionalizados de participação. A primeira diz respeito à percepção de formas de relação entre Estado e sociedade que vão além da participação de atores sociais em fóruns públicos, incluindo também interações presenciais ou não presenciais entre sujeitos sociais individuais e coletivos, de maneira permanente e regular ou esporádica e eventual; pois interfaces socioestatais se referem tanto a relações com fundamento legal quanto a interações *ad hoc*. A segunda ampliação se dá à medida que se reconhece que tão importante quanto o envolvimento de sujeitos sociais é o envolvimento de sujeitos estatais.

Assim, uma interface socioestatal se abre em pelo menos duas distintas perspectivas: a do ator estatal e a do ator social. Em cada uma delas, o valor, o sentido e a função das interações socioestatais podem ser distintos, dado que o ponto, a partir do qual as relações são avaliadas, é de natureza diversa. Tal reconhecimento, embora possa parecer trivial, tem o potencial de nos permitir enxergar a perspectiva do ator estatal sobre os processos participativos, contrabalanceando a forte tendência da literatura de privilegiar o ponto de vista da sociedade civil.

Há relevância na ideia de interface socioestatal, pois as relações entre Estado e sociedade não se restringem às ações

coletivas, nem aos mecanismos institucionalizados, mas, sim, encobrem uma variedade maior de formas de interação. Em segundo lugar, e talvez ainda mais relevante para os propósitos da presente análise, a noção de interface reconhece a possível diferenciação de perspectivas de sujeitos sociais e sujeitos estatais sobre os seus próprios encontros. Assim, chama a atenção para a intencionalidade desses sujeitos ao se relacionarem, isto é, aos sentidos, funções e papéis que atribuem ao esforço de interação. Ainda que possam ser eventuais, tais interações não seriam fortuitas, mas reveladoras do encontro das distintas perspectivas e intencionalidades (seja de intercâmbio ou de conflito) de atores sociais e estatais.

Organização dos dados e estratégia de análise

A noção de interface socioestatal possibilita o reconhecimento da multiplicidade de visões dos sujeitos envolvidos (sociais e estatais) nos encontros entre Estado e sociedade. Diante de tal possibilidade, a presente análise se propõe a identificar os sentidos, usos e papéis que os gestores públicos atribuem às conferências nacionais e compreender em que medida tais percepções convergem ou se diferenciam em relação aos objetivos formalmente estabelecidos. A estratégia analítica adotada baseia-se no contraste entre os objetivos e finalidades formalmente declarados nos atos normativos das conferências nacionais e as percepções declaradas pelos gestores públicos quanto ao papel desempenhado pelas conferências na gestão e implementação dos programas sob sua responsabilidade.

De um lado, as informações relativas à percepção dos gestores sobre os sentidos,

usos e papéis das conferências são oriundas do módulo de avaliação de programas do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão³. Para cada programa federal, integrante do Plano Plurianual (PPA), há um gerente responsável pela alimentação do sistema com informações relativas ao desempenho de seu programa. No momento da avaliação, cada gerente respondeu a seguinte questão: “O Programa possui mecanismos que promovem a participação social?”. Quando a resposta foi afirmativa, questionou-se sobre o tipo de mecanismo utilizado, sendo dadas as seguintes opções: ouvidoria, audiência pública, consulta pública, reunião com grupos de interesse, discussão em conselho setorial, discussão em conferências e outros (PIRES e VAZ, 2012).

A discussão em conferências foi uma categoria disponibilizada somente na avaliação dos programas do PPA para os anos 2009 e 2010; por isso, apenas as respostas dos 434 programas⁴ realizados nesses anos puderam ser aqui analisadas. Além de dizer se o programa possuía ou não mecanismo de promoção da participação social, os gerentes deveriam explicar como tal mecanismo era utilizado. Foram essas explicações e justificativas, relativas ao uso das conferências nacionais, que geraram informações para as análises. Cabe mencionar que a opção foi pelo anonimato dos programas, diante da possibilidade de fácil identificação de seus gerentes. Assim, quando necessário, as respostas foram ajustadas para evitar a identificação.

De outro lado, as informações referentes aos objetivos formalmente declarados das conferências nacionais foram sistematizadas a partir dos atos normativos a elas associados. Foram utilizadas leis, decretos,

portarias ministeriais ou interministeriais, resoluções de conselhos e, em particular, os atos que instituíram os regimentos dos processos participativos, pois especificavam os objetivos das conferências nacionais.

Os objetivos constantes nos atos normativos foram extraídos dos documentos-fonte, organizados em categorias e analisados. Após a compilação e a identificação de ideias centrais em cada objetivo, o processo de agrupamento por semelhança permitiu a criação de categorias-síntese. Tal como definido em Souza (2012), tais categorias de objetivos incluem: a) “agendamento”, quando se referem à difusão de ideias e à afirmação de compromissos; b) “avaliação”, quando estão em foco ações de diagnóstico de uma situação ou avaliação de políticas; c) “participação”, quando falam em ampliação ou fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas; e d) “proposição”, quando trazem aspectos de formulação de estratégias ou políticas. Das 74 conferências nacionais ocorridas entre 2003 e 2010, foram encontrados documentos que revelaram os objetivos de 68 processos conferenciais⁵. Esse foi o universo de análise que, quando pertinente, foi desagregado nos processos realizados em 2009 e 2010, combinando com os dados dos programas federais.

Para que as comparações entre as percepções dos gestores públicos sobre os papéis e usos das conferências e as suas finalidades e objetivos formalmente declarados fossem possíveis, os dados foram organizados tendo como base os programas federais e agregados em áreas temáticas de políticas públicas. Revisitamos as classes temáticas já utilizadas em Pires e Vaz (2012) e Alencar *et al.* (2012) e chegamos à tipologia descrita a seguir. Os programas governamentais foram classificados, considerando

seus nomes e finalidades, nas seguintes categorias:

- *Desenvolvimento econômico* – ações de apoio, fomento, regulação e financiamento voltadas ao setor produtivo, à organização do mercado e ao crescimento econômico;
- *Infraestrutura e recursos naturais* – ações voltadas para o desenvolvimento de condições materiais nas diversas áreas e à preservação do meio ambiente;
- *Políticas sociais* – ações voltadas para a organização e provisão de bens e serviços públicos destinados a promover condições e oportunidades de vida digna para a população;
- *Garantia de direitos* – ações com finalidade de efetivar direitos e prover oportunidades a grupos sociais historicamente excluídos.

Os programas que não foram desenvolvidos pelo Executivo foram agrupados na categoria “outros poderes”. Os programas destinados a atuar como suporte e subsídio à gestão das demais atividades do governo foram reunidos na categoria “apoio à gestão”.

Cabe ressaltar que nesta pesquisa foram utilizados dados oriundos dos registros administrativos de avaliação dos programas federais desenvolvidos em 2009 e 2010, pois apenas nesses anos o sistema de avaliação do Plano Plurianual incorporou as conferências como uma das possibilidades de interface socioestatal, ou, nos termos do questionário, como um dos mecanismos de promoção da participação social. A limitação temporal da análise é relativizada quando percebemos que esses dois anos são representativos da realização de conferências nacionais entre 2003 e 2010, tendo em vista que foram realizados 74 processos no período, média de nove por ano, e que em 2009 foram realizados 13 e em 2010 manteve-se a média.

Dado o corte temporal imposto pela existência de dados, é necessário apontar que as conferências nacionais são realizadas com diferentes periodicidades. Há processos realizados anualmente, bienalmente, trienalmente e quatrienalmente. Dessa forma, poderíamos deparar-nos com outra limitação da análise, pois programas vinculados a áreas que não realizaram conferências no período não informariam o uso dessas interfaces. No entanto, não é isso que se verifica. Mesmo áreas que não realizaram conferências nacionais em 2009 e 2010 tiveram programas federais que declararam o uso dessas interfaces socioestatais. Isso, como veremos, pode indicar a influência de processos de áreas correlatas, bem como que os efeitos dos processos conferenciais podem ser sentidos ao longo do tempo e não apenas nos anos de sua realização.

Conferências nacionais como interfaces socioestatais

As conferências nacionais, entendidas como “processos participativos que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade civil para a formulação de propostas para determinada política pública” (SOUZA, 2012, p. 9), podem ser consideradas interfaces socioestatais. As conferências podem ser examinadas com essa lente analítica por serem espaços intencionais de intercâmbio e conflito entre sujeitos estatais e sociais, sejam estes coletivos ou individuais. Ademais, mesmo com regulamentação específica, são convocadas por período determinado e não têm existência contínua.

Há intencionalidade no processo conferencial, tanto do ponto de vista do Estado quanto da sociedade, pois a convocação é feita pelo Poder Executivo e a adesão social é facultativa. Observadas as

etapas preparatórias, em especial municipais e livres, percebe-se que o envolvimento é proposital. Afinal, os indivíduos e os grupos que se envolvem nessas atividades locais agem deliberadamente. A etapa livre, cada vez mais usada pelas conferências⁶, ressalta o caráter intencional, pois se realiza conforme a capacidade organizativa dos grupos sociais interessados.

Nas etapas preparatórias, mesmo que indivíduos possam tomar parte e não

“...se levanta a possibilidade de a conferência ser espaço de articulação institucional que pode estabelecer cooperação entre órgãos e entes da federação, oportunizando a transversalidade de certos temas”

necessariamente organizações coletivas, o que se vê, em grande medida, é um processo participativo no sentido delineado, ou seja, exercício coletivo do poder político. Isso ocorre porque as conferências são realizadas em uma dinâmica deliberativa (FARIA *et al.*, 2012). No entanto, há também conferências que possibilitam a interação individual com o Estado, em

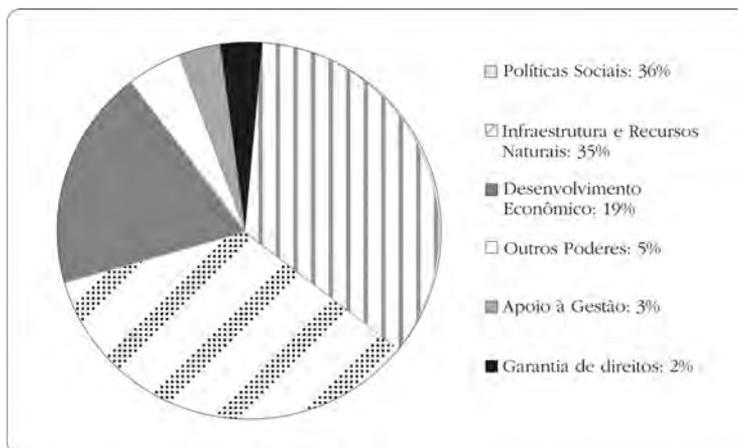
particular quando realizam modalidades virtuais em que as pessoas formulam propostas via *internet*, em plataformas especialmente desenhadas para tal. Não raro também, essas modalidades buscam fomentar o diálogo, configurando-se novamente como participação. De toda forma, individual ou coletivamente, as conferências possibilitam intercâmbio ou conflito entre Estado e sociedade.

Passadas as etapas iniciais, as conferências seguem um processo encadeado em que há escolha de representantes para as fases seguintes. No momento de escolha de representantes, existem especificações de vagas para governo e sociedade. Isso fortalece a característica de interação entre Estado e sociedade, pois o governo é reconhecido como participante do processo (TEIXEIRA *et al.*, 2012). Nesse sentido, conferências não seriam espaços apenas de escuta de demandas, mas de intercâmbio e conflito entre representantes sociais e estatais. Seriam espaços de encontro intencional entre atores estatais e sociais, com múltiplas visões e intenções.

Usos das conferências em 2009 e 2010

Ao observar os 399 programas que declararam possuir alguma interface socioestatal, percebe-se que apenas 15% disseram utilizar as conferências como forma de relação com a sociedade. Entre os 337 programas que não utilizaram conferências como interfaces, a maior parte é de políticas sociais e de infraestrutura e recursos nacionais, como se observa no Gráfico 1.

É possível ver que, mesmo com grande número de programas utilizando interfaces socioestatais, com a ampliação do número de conferências realizadas e com a maior visibilidade dada à participação social, ainda há baixo uso das conferências pelos programas. As conferências, embora tenham grande potencial de mobilização popular⁷, não foram consideradas como forma de relação com a sociedade pela maioria dos gestores públicos responsáveis pelos programas federais realizados em 2009 e 2010. Tendo em vista que a



Fonte: Sigplan 2009 e 2010, elaboração própria.

Gráfico 1: Proporção de programas que não utilizaram conferências

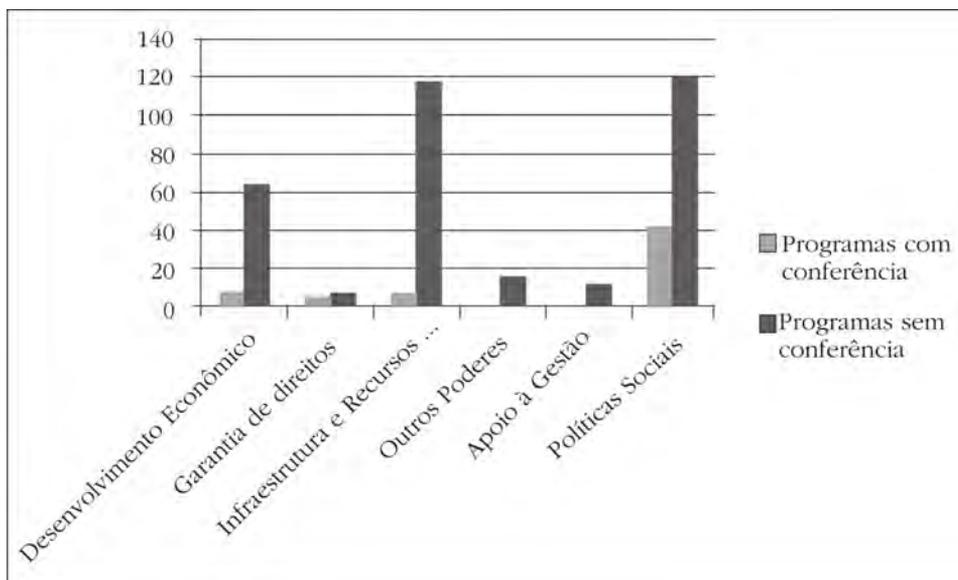
declaração de uso das conferências pelos programas poderia estar vinculada a ciclos mais amplos de gestão, como é o próprio PPA, cabe seguir a investigação para verificar se, em anos de formulação do plano, essa taxa de utilização seria alterada. O que pudemos perceber com os dados disponíveis é que, no período analisado, em vigência o PPA 2008-2011, houve baixo uso das conferências, inclusive se levarmos em consideração que era época de revisão do plano.

Dos 62 programas que afirmaram utilizar conferências nacionais⁸, 12 disseram realizar conferência, e todos os outros tipos de interface indicados no questionário de avaliação do PPA, a saber: ouvidorias, conselhos, reuniões com grupos de interesse, audiências e consultas públicas. Somente um programa (Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Genéticos) disse que utilizou

apenas a conferência como forma de interface socioestatal.

Entre os programas que declararam utilizar conferências nacionais, 68% eram da área de políticas sociais, 13% de desenvolvimento econômico, 11% de infraestrutura e recursos naturais e 8% de garantia de direitos. Nem programas de outros poderes, nem de apoio à gestão disseram ter realizado conferências nos anos de 2009 ou 2010. O Gráfico 2 apresenta o contraste entre o número de programas com e sem conferências nacionais.

Conforme mencionado no gráfico, é possível perceber que garantia de direitos é a área de política pública com maior proporção de programas com conferências nacionais (41%). Em seguida, vêm os programas de políticas sociais, em que 26% do total utilizaram conferência com interface socioestatal. A área de desenvolvimento econômico contou com 11% dos



Fonte: Sigplan 2009 e 2010, elaboração própria.

Gráfico 2: Programas com e sem conferências nacionais

programas com conferências, e apenas 5% dos programas de infraestrutura e recursos naturais utilizaram as conferências como forma de relação com a sociedade. Para comparação, é útil observar a Tabela 1, que traz a distribuição das conferências nacionais realizadas entre 2009 e 2010 por área de política.

Ao observar o Gráfico 2, verifica-se que a maior proporção de uso das conferências como interface socioestatal ocorre em programas de garantia de direitos. No entanto, no período não ocorreu nenhuma conferência relacionada a essa área, conforme indica a Tabela 1. Ao mesmo tempo, nenhum programa de apoio à gestão declara usar conferência como interface socioestatal, mesmo que no período tenha ocorrido uma conferência dessa área. Isso pode sinalizar que os gerentes de programas da área de garantia de direitos estejam considerando conferências de outras áreas como espaço de interlocução com a sociedade. Ao mesmo tempo, programas da área de apoio à gestão, ao menos os que tratam de temas afetos aos recursos humanos, parecem ignorar a realização da conferência da área, ocorrida em 2009.

Finalidades e papéis das conferências nacionais em 2009 e 2010

A constatação do baixo uso das conferências nacionais como interfaces socioestatais, as distintas proporções de utilização, a depender da área de política, e a possível consideração de conferências de outras áreas ou desconsideração das conferências da área do programa, levantam a questão sobre os papéis que esses processos podem ter adquirido nesse período. A parte que cabe a esse tipo de interface no ciclo de gestão de políticas públicas, ou seja, sua incidência na gestão é uma indagação de difícil resposta e, aqui, não é enfrentada diretamente. No entanto, podemos tecer considerações sobre as visões dos gerentes de programas federais a respeito das conferências nacionais, o que pode sinalizar potenciais e limites para a incidência de tais interfaces socioestatais.

Antes dessa consideração, cabe conhecer os objetivos declarados nos atos normativos das conferências, pois já expressam o resultado do encontro de visões de atores sociais e estatais; afinal, são definidos na comissão organizadora

Tabela 1: Distribuição de conferências nacionais por áreas de políticas

Área Privada	Número de Conferências	%
Apoio à gestão	1	5
Desenvolvimento econômico	4	19
Garantia de direitos	0	0
Infraestrutura e recursos naturais	2	9
Outros poderes	0	0
Políticas sociais	14	67
Total	21	100

Fonte: Souza (2012), elaboração própria.

que realiza os preparativos do processo. Nessa perspectiva, a multiplicidade de objetivos atribuídos às conferências já se destaca. Entre as conferências realizadas no período de 2003 a 2010, além de objetivos ligados à proposição de políticas públicas, foram observadas intenções de inclusão de temas na agenda pública, fortalecimento de espaços participativos e avaliação de políticas públicas.

O caráter propositivo é o que predomina nas conferências, com 44,2% das ocorrências. Também se destacam os objetivos ligados ao agendamento (24,5%), ou seja, aqueles que se referem à difusão de ideias e à afirmação de compromissos. Além disso, foram identificadas finalidades ligadas à ampliação ou ao fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas, sentido apreendido em finalidades do grupo participação (17,3%). Por fim, as conferências também se prestaram a objetivos de avaliação (14%), focalizando ações de diagnóstico de uma situação ou avaliação de políticas (SOUZA, 2012).

Para abordar as percepções dos gestores federais sobre as conferências nacionais, analisamos as justificativas dadas para o uso dessas interfaces socioestatais. Entre os 62 programas que disseram utilizar conferências nacionais, vemos distintas justificativas para o uso desse tipo de interface socioestatal. Entre as respostas dadas pelos gerentes de programas federais, identificamos possíveis papéis desempenhados pelas conferências na gestão pública. São eles:

- Acolhimento de demandas sociais – conferência como espaço para receber reivindicações de representantes da sociedade. Por exemplo, “O Ministério realizou [a conferência] que recebeu representantes de todas as áreas (...) e acolheu suas reivindicações”.

- Avaliação de ações governamentais – conferência como processo avaliativo da gestão pública. Por exemplo, “São realizadas conferências nacionais e estaduais, a fim de reunir o setor (...) para discussão dos entraves encontrados, de introdução de novas tecnologias, insumos, apoio governamental etc.”.

- Difusão de informações – conferência como ocasião para informar a respeito de temas de interesse governamental.

“...chama a atenção o potencial de utilização das conferências nacionais como meio de articulação interna para a execução de projeto conjunto entre diferentes áreas do órgão responsável”

Por exemplo, “Sensibilizar a comunidade (...) para a importância da atividade (...) que contribui para a geração de renda, criação de empregos diretos e promoção da igualdade social”.

- Discussão ampliada – conferência como processo de mobilização para discussão e inclusão de temas na agenda pública. Por exemplo, “O tema sugere clamor público e debates de várias políticas

públicas que tangenciam os direitos (...), por isso sempre pautamos nas demais políticas públicas transversalmente o tema (...) a fim de viabilizar a inclusão plena, real e irrestrita no âmbito do desenvolvimento nacional”.

- Formulação de diretrizes para políticas – conferência como uma etapa do ciclo de formulação de políticas públicas. Por exemplo, “As políticas (...) expressas no [plano nacional] são definidas com base nos resultados das Conferências Nacionais (...)”.

- Interlocação com público-foco – conferência como oportunidade de fortalecer diálogo com público destinatário da política. Por exemplo, “[O órgão] realizou a [conferência], oportunidade em que foi realizada uma plenária específica para as comunidades (...). Além da plenária, a programação da [conferência] contemplou uma mesa temática para a discussão das ações para as comunidades (...)”.

- Fortalecimento da articulação federativa – conferência como oportunidade para fortalecer vínculos da União com estados e municípios. Por exemplo, “Destacam-se as conferências (...) no sentido de compartilhar a política (...) com estados e municípios, criando uma rede (...)”.

- Representação institucional – conferência como possibilidade do órgão gestor de uma política se fazer representar em espaços correlatos. Por exemplo, “Destaca-se que em 2010, no âmbito do [programa], o [ministério] participou da [conferência], apoiando tanto sua organização quanto assegurando a representação deste ministério nos debates relativos à intersectorialidade entre política de assistência social e de saúde mental”.

Como poderíamos esperar, há multiplicidade de papéis desempenhados pelas conferências nacionais. Observando o agrupamento em oito blocos de respostas, que vão da interlocação com público-foco

à articulação federativa, passando pela avaliação de ações e pela representação institucional, sem desconsiderar o acolhimento de demandas, a discussão ampliada e a formulação de diretrizes para políticas, percebe-se a abundância de justificativas para o uso dessas interfaces. São modos de expor como os programas federais utilizam as conferências, os quais extrapolam o que seria mais esperado pelas características dessas, ou seja, o intercâmbio de informações e a formulação de propostas.

Aparentemente, os gerentes de programas identificam nas conferências oportunidades ligadas a outras fases do ciclo de gestão de políticas públicas. Não se trata, pois, de ver as conferências apenas como espaços para a recepção e negociação de demandas sociais que resultariam na formulação de políticas, mas de reconhecer outros potenciais desse tipo de interface socioestatal.

Como ocorre na pesquisa de Souza (2012), a respeito das finalidades declaradas *a priori*, constata-se que as conferências nacionais vão além da formulação de políticas. *A posteriori*, percebe-se nas justificativas dadas pelos gerentes de programas federais que estes também reconhecem as conferências para além da proposição, como espaços de agendamento, avaliação e fortalecimento da participação. Na Tabela 2, estabelece-se a correspondência entre as justificativas e os objetivos.

Na Tabela 2 destacam-se duas justificativas sem correspondência nas finalidades: fortalecimento da articulação federativa e representação institucional. A representação institucional foi declarada como um papel da conferência nacional para 18% dos programas que a utilizaram como interface socioestatal. Já a articulação federativa é apontada em apenas um dos programas.

Tabela 2: Correspondência entre justificativas e objetivos de conferências nacionais

Justificativas	Objetivos
Difusão de informações	Agendamento
Discussão ampliada	
Avaliação de ações governamentais	Avaliação
Interlocução com público-foco	Fortalecimento da participação
Acolhimento de demandas sociais	Proposição
Formulação de diretrizes para políticas	
Fortalecimento da articulação federativa	} Não há correspondência
Representação institucional	

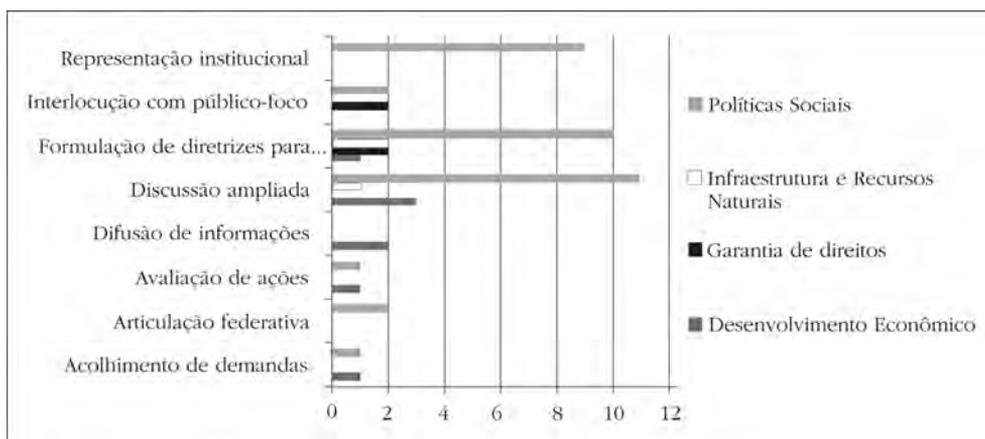
Fonte: Dados desta pesquisa

Ao observar quais programas utilizaram as conferências nacionais como espaço para representação institucional ou para articulação federativa, nota-se que foram apenas programas da área de políticas sociais. Pelas justificativas apresentadas, não se pode perceber se essa concentração refere-se a características das políticas, dos órgãos responsáveis por elas, ou mesmo uma visão diferenciada dos gestores daquela área temática.

O Gráfico 3 indica a distribuição das justificativas nas distintas áreas de políticas públicas. Vemos que os programas de garantia de direitos, área que conta com mais programas que utilizam conferências como interface (41%), percebem as conferências com papéis específicos: ou as conferências são para falar com os públicos de suas ações ou para formular diretrizes para a política. Também a área de infraestrutura e recursos naturais direciona os papéis das conferências nacionais: ampliar a discussão de determinado tema e formular diretrizes para políticas.

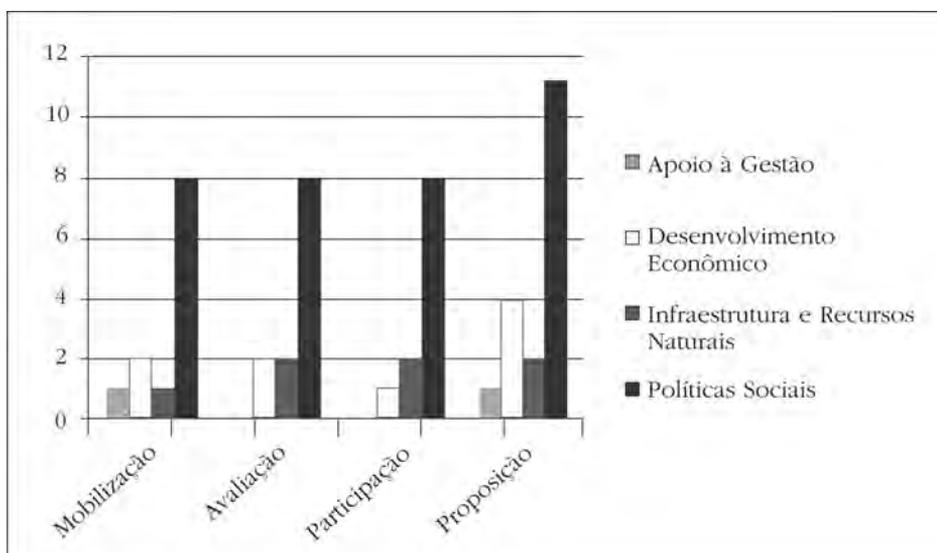
Se o Gráfico 3, que traz a distribuição das justificativas para a utilização de conferências, é comparado com o Gráfico 4, que apresenta os objetivos das conferências, declarados *a priori*, veremos distribuições distintas por áreas de políticas públicas. Em especial, notaremos que as conferências da área de infraestrutura e recursos naturais declararam querer mais do que os papéis que os gestores de programas da mesma área atribuíram a essas interfaces. Para além da diferença entre o dito e o realizado, pode-se pensar sobre os diferentes entendimentos de quem promove a conferência e de quem utiliza seus resultados na gestão.

É necessário aprofundar a investigação para compreender as diferentes visões dos sujeitos envolvidos nessas interfaces. Em se tratando dos papéis atribuídos às conferências nacionais, cabe ainda considerarmos alguns aspectos revelados pelas justificativas, pois se levanta a possibilidade de a conferência ser espaço de articulação institucional que pode estabelecer cooperação entre órgãos



Fonte: Sigplan 2009 e 2010, elaboração própria.

Gráfico 3: Justificativas para utilização de conferências nacionais por área de política



Fonte: SOUZA, 2012, elaboração própria.

Gráfico 4: Objetivos de conferências nacionais por área de política

e entes da federação, oportunizando a transversalidade de certos temas.

A ideia de representação institucional, agrupamento aqui ressaltado pela novidade indicada na pesquisa sobre conferências, também pode sinalizar que as conferências são espaços de cooperação no próprio órgão realizador. Vê-se isso na seguinte justificativa:

“[A unidade administrativa] enviou servidores para atuarem em diversas dessas conferências [municipais e estaduais], e para participarem do Comitê Executivo Nacional que preparou a conferência. Representantes [do órgão] integraram também o Grupo de Trabalho responsável pela sistematização do caderno de propostas da conferência.”.

Há nessa narrativa a sinalização de que a unidade administrativa responsável pelo programa se envolveu na preparação e na realização da conferência. Embora se saiba que as conferências são realizadas por uma área do ministério, em colaboração com o conselho nacional, em alguns casos há dificuldades de envolvimento de outros setores do próprio ministério. Por isso, chama a atenção o potencial de utilização das conferências nacionais como meio de articulação interna para a execução de projeto conjunto entre diferentes áreas do órgão responsável. Isso pode, inclusive, ter consequências na incidência das conferências, pois os técnicos envolvidos no processo podem contribuir com o encaminhamento dos resultados.

Vale ressaltar que também couberam na categoria representação institucional as respostas mais evasivas como “participação na [conferência]” ou “participação em algumas conferências municipais e

estaduais”. A ideia de representação institucional, apenas como comparecimento, também pode ser percebida quando se analisa as respostas dadas pelos gestores. Isso indica que as conferências nacionais podem estar na rotina de eventos em que gestores públicos necessitam comparecer, sem que isso, necessariamente, sinalize qualquer envolvimento nas discussões que possa diretamente fazer pontes com as ações do programa federal.

Considerações finais

A noção de interface socioestatal possibilita o reconhecimento das distintas perspectivas de sujeitos sociais e estatais sobre as relações entre Estado e sociedade. O olhar para as conferências, a partir da perspectiva dos agentes do Estado, revela sentidos e usos peculiares atribuídos a essas interfaces. Conhecer a visão desses atores a respeito das conferências nacionais foi o intento deste trabalho. Percebe-se que gestores públicos federais assinalam que as conferências, como interfaces socioestatais, desempenham múltiplos papéis.

Além das funções de proposição de políticas e de intercâmbio informacional, verifica-se que as conferências nacionais tiveram como finalidades o agendamento, a avaliação e o fortalecimento da participação. Além da confirmação de pesquisas anteriores, os resultados aqui apresentados revelam que as conferências nacionais são vistas pelos gestores também como oportunidade de representação institucional. Nesse sentido, pode-se considerar que os gerentes de programas identificam nas conferências outros potenciais desse tipo de interface socioestatal, a saber: articulação interinstitucional e articulação interna.

Constata-se que esse tipo de interface pode, então, oportunizar cooperação entre

órgãos e também ampliar vínculos no próprio órgão responsável pela conferência nacional. O expressivo número de programas (18% dos que utilizaram conferências nacionais) que sinalizou que essa interface cumpre papel de representação institucional pode indicar, inclusive, que os programas recebem *inputs* de diferentes conferências. Isso foi percebido também quando gerentes de programas afirmaram ter utilizado conferências, mesmo que em sua área de política não tenham sido realizados processos conferenciais no período. Observa-se, assim, que uma conferência nacional pode ser utilizada como interface socioestatal por diferentes programas. Esse é o potencial que a noção de representação institucional nos revela. Ao mesmo tempo, cabe perceber que existem limites em tal ideia, pois alguns gestores sinalizam que as conferências nacionais são parte de atribuições rotineiras, sem impacto direto na gestão do programa. Isso pode ser pensado quando as respostas revelam que a conferência é mais um evento em que se precisa comparecer.

Mesmo com o grande uso de interfaces socioestatais nos programas federais e com a ampliação da quantidade de pessoas envolvidas e de temas em pauta em conferências nacionais, esse tipo de interface tem sido

pouco utilizado pelos programas, como meio de relação com a sociedade (apenas 15% dos programas federais declararam utilizá-la). Por um lado, os gestores públicos podem considerar outras interfaces socioestatais como mais adequadas à relação com a sociedade. Por outro lado, as conferências nacionais podem ainda não ter sido compreendidas e utilizadas. Ambas as possibilidades indicam desafios na gestão das interfaces socioestatais.

Conhecendo a multiplicidade de entendimentos a respeito das conferências nacionais, caberá seguir na investigação sobre a percepção dos gestores federais a respeito dos desafios da gestão pública participativa. Considerando o modo de organização das conferências, seus usos, os distintos objetivos declarados *a priori* e os diversos papéis atribuídos *a posteriori*, podemos construir bases para investigar os efeitos de tais interfaces na gestão pública. A partir dos resultados do trabalho aqui apresentado, fortalecemos a hipótese a ser investigada: o grau de incidência das interfaces socioestatais na gestão das políticas também é função da visão do gestor sobre a contribuição destas para suas atividades gerenciais.

(Artigo recebido em agosto de 2012. Versão final em dezembro de 2012).

Notas

¹ Em alguma medida, a noção de interface retoma *insights* já presentes no debate sobre instituições participativas no Brasil, como o conceito de instituições híbridas (AVRITZER & PEREIRA, 2005).

² Hevia e Vera (2010, p. 64-65) propõem alguns tipos ideais de interfaces: de contribuição, de transparência, comunicativa, mandatória, de transferência e cogestionária. A tipologia é útil para o entendimento, mas é necessário ressaltar que os próprios autores reconhecem que há imbricação dos tipos na experiência empírica.

³ Agradecemos à equipe da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão pelo apoio à pesquisa e acesso aos dados. Aproveitamos para agradecer a Alexander Vaz pela contribuição fundamental no tratamento das informações.

⁴ Foram 240 programas em 2009 e 194 em 2010; deste total, a maior parte refere-se a programas de políticas sociais (39%) e de infraestrutura e recursos naturais (31%), sendo também expressiva a proporção de programas de desenvolvimento econômico (19%), e com menor proporção as áreas de garantia de direitos (3%), apoio à gestão (4%) e outros poderes (4%). Entre os 434 programas, apenas 9% não contaram com alguma interface socioestatal.

⁵ Não foram encontrados os objetivos das seguintes conferências: 1ª de Aprendizagem Profissional; 1ª de Aquicultura e Pesca; 3ª de Arranjos Produtivos Locais; 3ª de Saúde Bucal; 8ª e 10ª dos Direitos Humanos.

⁶ Teixeira *et al.* (2012, p. 27) indicam que das 74 conferências realizadas entre 2003 e 2010, seis contaram com etapas livres.

⁷ De acordo com pesquisa do Prodep/Vox Populi, mais de 40% da população brasileira ouviu falar das conferências, sendo que 6,5% da população participou nas diversas etapas (AVRITZER, 2012, p. 12).

⁸ Nos anos de 2009 e 2010, foram realizadas 21 conferências. Foram elas: 1ª de Comunicação; 1ª de Defesa Civil e Assistência Humanitária; 1ª de Educação; 1ª de Educação Escolar Indígena; 1ª de Saúde Ambiental; 1ª de Segurança Pública; 1ª de Recursos Humanos da Administração Pública Federal; 2ª das Comunidades Brasileiras no Exterior; 2ª de Cultura; 2ª dos Direitos da Pessoa Idosa; 2ª de Economia Solidária; 3ª das Comunidades Brasileiras no Exterior; 3ª de Aquicultura e Pesca; 3ª do Esporte; 3ª Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente; 4ª de Arranjos Produtivos Locais; 4ª das Cidades; 4ª de Ciência Tecnologia e Inovação; 4ª de Saúde Mental; 7ª de Assistência Social; 8ª dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. *Novas relações Estado-sociedade no governo federal brasileiro: uma visão desde um Estado heterogêneo*. Trabalho apresentado no GT Controles democráticos e legitimidade do 35º Encontro Anual da ANPOCS, 2011, Caxambu.

ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; PIRES, Roberto Rocha Coelho; FONSECA, Igor Ferraz; CRUXÊN, Isadora Araújo; RIBEIRO, Uriella Coelho. *Participação social e desigualdade nos conselhos nacionais*. Trabalho apresentado no GT Novas Arenas de Participação do SIMPÓSIO NACIONAL SOBRE DEMOCRACIA E DESIGUALDADES, Brasília, 2012.

AVELAR, Lúcia. Participação Política. In: AVELAR, Lúcia. & CINTRA, Antônio Octávio (orgs.) *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2007.

AVRITZER, Leonardo. (org.) *Sociedade Civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

- _____. *A moralidade da democracia*. São Paulo/Belo Horizonte: Perspectiva/UFMG, 1996.
- _____. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton, 2002.
- _____. *Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. Texto para discussão 1739. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.
- AVRITZER, Leonardo & PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. *Democracia, participação e instituições híbridas*. In: Teoria & Sociedade. Número especial. Março de 2005.
- FARIA, Cláudia Feres; LINS, Isabella L.; LOBÃO, Evelyn R.; CARDOSO, João Antônio P.; PETINELLI, Viviane. *Conferências Locais, Distritais e Municipais de Saúde: mudança de escala e formação de um sistema participativo, representativo e deliberativo de políticas públicas*. Texto para discussão 1727. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.
- HEVIA, Felipe & VERA, Ernesto Isunza. La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México. In: OLVERA, Alberto J. (coord.) *La democratización frustrada*. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México. México: CIESAS, Universidad Veracruzana, 2010.
- LAVALLE, Adrian Gurza. *Após a participação: nota introdutória*. Lua Nova, São Paulo, 84: 13-23, 2011.
- LAVALLE, Adrian Gurza. & VERA, Ernesto Isunza. *Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática*. participación, controles sociales y representación. In: LAVALLE, Adrian Gurza. & VERA, Ernesto Isunza. (coord.) *La innovación democrática en América Latina*. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: CIESAS, Universidad Veracruzana, 2010.
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho [org.] *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.
- PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais*. Texto para discussão 1707. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. & AVRITZER, Leonardo. Para Ampliar o Cânone Democrático. In: *Democratizar a Democracia*. Boaventura de Sousa Santos. (org.) Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. *A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010*. Texto para discussão 1718. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.
- TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. LIMA, Paula Pompeu Fiuza. *Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais*. Texto para discussão 1735. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.
- VERA, Ernesto Isunza. Interfaces socioestatais, prestação de contas e projetos políticos no contexto da transição política mexicana. In: DAGNINO, Evelina. OLVERA, Alberto J. & PANFICHI, Aldo. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

Resumo – Resumen – Abstract**Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais***Clóvis Henrique Leite de Souza e Roberto Rocha Coelho Pires*

O estudo enfoca as conferências nacionais promovidas ao longo da última década pelo governo federal, como uma forma de interface entre Estado e sociedade. São utilizados dados oriundos de registros administrativos de avaliação de todos os programas federais que compõem o Plano Plurianual e informações contidas em atos normativos de conferências nacionais. Os resultados das análises revelam os padrões de distribuição das conferências nas diversas áreas de políticas públicas e as percepções de gestores públicos sobre os papéis que tais processos participativos vêm desempenhando na execução de programas federais. O conjunto de dados e análises sugere novos parâmetros para a reflexão sobre instituições participativas, em especial o reconhecimento da perspectiva dos atores estatais como elemento central para a compreensão das formas de relação entre Estado e sociedade, na efetivação da gestão pública participativa.

Palavras-chave: conferências; interfaces socioestatais; participação

Conferencias nacionales como interfaces socioestatales: sus usos y papeles en la perspectiva de los gestores federales*Clóvis Henrique Leite de Souza y Roberto Rocha Coelho Pires*

El estudio se centra en las conferencias nacionales promovidas en la última década por el gobierno federal como una forma de relación entre Estado y sociedad. Los autores utilizan datos procedentes de registros administrativos para evaluar todos los programas federales que conforman el Plan Plurianual y la información contenida en los actos normativos de las conferencias nacionales. Los resultados del análisis muestran la distribución de las conferencias en las diversas áreas de políticas públicas, las percepciones de los gerentes públicos acerca de las funciones que estos procesos de participación han jugado en la ejecución de los programas federales. El conjunto de datos y análisis sugiere nuevos parámetros para el debate sobre las instituciones participativas, en particular el reconocimiento de la perspectiva de los actores estatales como central para entender el tipo de relación entre el Estado y la sociedad, para la efectuada de la gestión pública participativa.

Palabras claves: conferencias; interfaces socioestatales; participación

National conferences as state-society interfaces: their uses and roles from the point of view of federal managers*Clóvis Henrique Leite de Souza and Roberto Rocha Coelho Pires*

The study focuses on national conferences promoted in the last decade by the federal government as a form of relationship between State and society. The authors use data from administrative records to evaluate all federal programs that integrate the Multi-Year Plan and the information contained in legislative acts of the national conferences. The analysis shows conferences' distribution in areas of public policy, public managers' perceptions about the roles that these participatory processes have played in implementing federal programs. The set of data and analysis suggests new parameters for the debate on participatory institutions, in particular the recognition of the perspective of state actors as central to understanding the type of relationship between State and society for effective participatory governance.

Keywords: conferences; state society interaction; participation

Clóvis Henrique Leite de Souza

Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília e Assistente de Pesquisa no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Contato: clovis.souza@ipea.gov.br

Roberto Rocha Coelho Pires

Doutor em Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology e Técnico de Planejamento e Pesquisa no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Contato: roberto.pires@ipea.gov.br

Análise da relação principal-agente nos regimes próprios de Previdência Social: o caso do Agros

Caio César de Medeiros Costa; Alan Antunes Vieira Macabem e Marco Aurélio Marques Ferreira

Introdução

A questão previdenciária no Brasil apresenta-se, desde o fim da década de 1980, como o cerne de inúmeras discussões que envolvem finanças públicas do País. Entre os vários motivos que elevaram a previdência a esse patamar, encontram-se os crescentes déficits, quer sejam os enfrentados pelo próprio Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), criado a partir da edição da Lei nº 8.029/1990, quer sejam aqueles arcados pelos regimes previdenciários dos servidores públicos.

Ademais, há que se considerar tais fatos em associação a um histórico quadro de desigualdades e diferenças de direitos e regras. Fatos estes que fizeram com que esse tema ocupasse uma posição de destaque na agenda político-econômica do País (ZYLBERSTAJN, 2005).

De acordo com o INSS (2009), a previdência social é um seguro que garante a renda do contribuinte e de sua família em casos de doença, acidente, gravidez,

prisão, morte e velhice. Oferece vários benefícios que, juntos, garantem tranquilidade quanto ao presente e em relação ao futuro, assegurando um rendimento seguro.

A previdência se destaca como sendo uma das mais importantes políticas públicas do Brasil. Essa política é importante para o País, pois, se não houvesse, 34% dos idosos urbanos figurariam entre os 10% mais pobres do País em 2008; no entanto, devido às transferências previdenciárias e assistenciais, os aposentados concentram-se nos 50% superiores da escala de distribuição de renda, em que estão 79% dos beneficiários. No perímetro rural, a situação é semelhante: caso não houvesse a previdência rural, 39,4% dos aposentados comporiam o grupo dos 10% mais pobres; no entanto, o pagamento regular de benefícios previdenciários na área rural faz com que quase a metade dos aposentados rurais (47,7%) encontre-se entre o 5º e o 7º decil da distribuição de renda, ou seja, nos 30% acima da metade da escala (INSS, 2009).

Entretanto, especificamente no caso brasileiro, a ocorrência dos mais variados problemas relacionados à questão da previdência, aliados à falta de transparência, contribuiu para que a confiança dos contribuintes no sistema de previdência social se tornasse cada dia menor.

Com isso, percebe-se a importância da emergência de mecanismos que garantam, ou facilitem, aos usuários dos planos de previdência o controle das finanças dos institutos responsáveis por lhes prover a aposentadoria. Nesse sentido, ações foram realizadas, destacando, entre elas, a criação do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), que tem, entre outros objetivos, o de dar transparência às informações acerca da previdência, conforme disposto no sítio eletrônico da Dataprev (2010),

vinculada ao Ministério da Previdência Social do governo federal.

A criação de mecanismos, como os citados anteriormente, contribui para diminuir o impacto negativo de erros de estratégia e gestão sobre a imagem da previdência social frente ao contribuinte. É salutar que assim ocorra, uma vez que, no País, vários são os institutos de seguridade social, conforme dados do Ministério da Previdência Social, publicados em seu Anuário Estatístico da Previdência Social (2008). Entre esses institutos, alguns apresentam situação diferenciada quando comparados à realidade da Previdência no País; em especial o Instituto UFV (Universidade Federal de Viçosa) de Seguridade Social (Agros), que se caracteriza como entidade de previdência privada fechada, e que se constitui sob a forma de sociedade civil pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), cujo objetivo é suplementar as prestações asseguradas pela previdência oficial aos grupos familiares dos empregados dos patrocinadores, e promover o bem-estar social dos seus destinatários. O Instituto apresenta, de acordo com informações oriundas da própria instituição, uma situação financeira sólida (AGROS, 2012).

Além da questão financeira, outras ações são realizadas com o intuito de proporcionar ao participante do Agros maior confiança no regime de previdência estabelecido via estatuto, a saber: o regime de previdência complementar. Destacam-se, entre essas ações, a transparência em relação às informações, a proximidade entre instituto e participante, e demais ações que vão ao encontro dos princípios da governança e da *accountability*.

Tomando como base as considerações acima, identifica-se a importância de se verificar, sob a ótica do participante, os

níveis de transparência de gestão administrativa do Agros e a confiança em relação ao regime de previdência do qual fazem parte. Ressalta-se a relevância da verificação quanto aos efeitos dessa transparência em relação à confiança do contribuinte nos aspectos relacionados principalmente à sua aposentadoria. Este estudo servirá ainda como um norteador das ações desses tipos de instituto e também do sistema de previdência social do País, dada a importância desses institutos e de sua contribuição para o sistema.

O presente artigo está estruturado em cinco seções. Além da seção introdutória, apresenta-se a seção com o referencial teórico; este, por sua vez, aborda a questão da previdência social no Brasil, Teoria da Agência e *accountability* e relação de confiança. A seção seguinte apresenta os procedimentos metodológicos que possibilitaram a realização da análise; na outra seção, encontram-se os resultados obtidos com a pesquisa; e, por fim, são feitas as considerações finais.

Previdência social no Brasil

De acordo com Silva (2009), a previdência social no Brasil, assim como na maior parte do mundo, teve início privativo, voluntário, mediante a formação dos primeiros planos mutualistas. A previdência social pode ser entendida como um seguro (seguridade social). Paga-se (hoje) para se obter (amanhã) um retorno em forma de benefícios financeiros. Com isso, garante-se a conservação do ordenamento, parcial ou integral, após o período laboral (LIMA, 2006).

O marco inicial da legislação previdenciária no Brasil, de acordo com Beltrão *et al.* (2000), foi a Lei Eloy Chaves, editada em 1923. Conforme o disposto nessa legislação, a cobertura seria

inicialmente restrita a uma parcela dos empregados urbanos de certas companhias, sendo paulatinamente estendida a outros grupos: empregadores, autônomos, empregados domésticos, trabalhadores rurais etc.

No plano constitucional, deixava-se o estágio da assistência pública para adentrar na era do seguro social. Não poderia ser diferente, uma vez que em todo o mundo, mesmo em sociedades industriais mais avançadas, não se tinha afastado a concep-

“O contato direto entre participantes e instituto se caracteriza como um dos principais meios de se aumentar a confiança por parte dos participantes em relação ao Agros.”

ção do seguro social. Nem mesmo o *Social Security Act* norte-americano, impulsionador da mudança de concepção do seguro social, havia sido concebido, já que data de 1935 (PEREIRA JÚNIOR, 2005).

Foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988, marco da objetivação democrática e social do Estado brasileiro, que se tratou de alargar o tratamento

constitucional dado à previdência social, dispondo pela primeira vez do termo “seguridade social”, como um conjunto de ações integradas envolvendo saúde, assistência e previdência social.

A seguridade social é uma técnica moderna de proteção social, que se busca implementar em prol da dignidade da pessoa humana. As suas diversas facetas, quais sejam, a assistência, a saúde e a previdência social, no sistema de seguridade social, deveriam atuar articulada e integralmente, mas percebe-se a existência de uma nítida separação no respectivo campo de atuação, extraída do próprio texto constitucional (PEREIRA JÚNIOR, 2005).

Há de se salientar, portanto, que, desde o início de suas atividades, vários foram os problemas referentes à questão previdenciária no Brasil, entre os quais se podem elencar desde os crescentes déficits à falta de equidade nos benefícios. Como consequência, tais dificuldades se apresentaram como estopim para reformas previdenciárias realizadas, as quais culminaram na criação de mecanismos, no intuito de romper com essas mazelas relacionadas à previdência e apresentar a resposta social ansiada.

Segundo Lima (2006), as reformas da previdência começaram a ocorrer no Brasil em dezembro de 1998, por meio da Emenda Constitucional nº 20, a qual visava a romper com a cultura patrimonialista vigente e buscava estabelecer um novo modelo a ser implementado na previdência social; a partir de então, a aposentadoria seria compreendida como o resultado de uma contrapartida contributiva, a qual deveria ser calculada com base em preceitos que assegurassem o equilíbrio financeiro e atuarial do regime: reforma seguida de mais duas, a saber, nos anos de 2003, a partir da edição da Emenda Constitucional nº 41, e, em 2005, com a edição da Emenda nº 47.

Além das reformas supracitadas, podem-se enumerar outros mecanismos criados de modo a corrigir as questões relacionadas ao tema previdenciário. Entre estes, destacam-se os planos de previdência complementar que foram criados de modo a garantir o rendimento do trabalhador na aposentadoria, diminuindo a defasagem entre o valor recebido na ativa e o valor dos proventos oriundos da previdência.

Nesse sentido, alguns planos de previdência complementar se caracterizam como fundos de pensão operados pelas entidades fechadas de previdência complementar, juridicamente sem fins lucrativos, criados a partir do vínculo entre empresas e trabalhadores. Tal sistema conta com mais de 2 milhões de participantes ativos e assistidos, vinculados a fundos de pensão, detentores de uma poupança previdenciária de aproximadamente R\$ 200 bilhões. Trata-se ainda de um número pequeno de pessoas e de recursos, se levado em conta o potencial existente (BRASIL, 2003).

Entre as várias vantagens relacionadas aos fundos de pensão operados por entidades fechadas de previdência complementar, ligadas a classes profissionais específicas ou a trabalhadores ligados a uma mesma organização, encontra-se:

O aproveitamento da identidade de grupo (vínculo associativo) para uma finalidade previdenciária tem inúmeras vantagens, entre elas o estreitamento da relação entre a direção dessas entidades e seus associados, custos de administração menores, incentivos fiscais e maior rentabilidade – já que, nos fundos de pensão fechados, todo o ganho obtido com as aplicações das contribuições é revertido exclusivamente aos participantes do plano previdenciário (BRASIL, 2003, p.7).

Pelo exposto, nota-se como a questão previdenciária, principalmente no Brasil, ganha vulto à medida que as disparidades aumentam e, com estas, surgem novas medidas com vistas a saná-las. Não há de se perder, entretanto, o foco primordial, que se encontra na relação existente entre aquele que necessita buscar o auxílio previdenciário, e aquele que presta esse serviço.

Teoria da Agência

A Teoria da Agência procura entender e explicar os fatos e conflitos que possam advir da relação entre dois, ou mais, indivíduos. Conforme Hendriksen & Breda (1999), “um desses dois indivíduos é um agente do outro, chamado de principal – daí o nome de teoria de *agency*. O agente compromete-se a realizar certas tarefas para o principal e este se compromete a remunerar o agente”.

Supõe-se, então, que o agente tome decisões que visem aos interesses do principal; no entanto, de acordo com Eisenhardt (1989), principal e agente estão vinculados em um comportamento corporativo, mas possuem diferentes objetivos e diferentes atitudes com relação ao risco do negócio.

No mesmo sentido, caminhando pela Teoria dos Contratos, Jensen e Meckling (1976) definem uma relação de agência como: “um contrato pelo qual uma ou mais pessoas contrata outra pessoa, ou outras, para executar algum serviço em seu favor, e que envolva delegar, ao agente, alguma autoridade de tomada de decisão”.

Cumprido ressaltar que a Teoria de Agência, ao salientar a relação entre principal e agente, não se refere unicamente à relação entre proprietário/acionista e administradores/gestores. Logo, tal relação pode ser

estabelecida entre diversos tipos de principal e agente.

A princípio, toda e qualquer relação de agência pode sugerir a busca de eficiência, já que o principal, uma vez que não dispõe de experiência, tempo, competência, capacitação, repassa ao agente a tarefa de gerenciamento de recursos e execução de atividades. No entanto, conforme ressaltam Jensen e Meckling (1976), “se ambas as partes do relacionamento são maximizadores de utilidade, existe boa razão para acreditar que o agente não agirá sempre pelos melhores interesses do principal”.

A Teoria da Agência focaliza relações contratuais entre indivíduos. Ademais, busca compreender a natureza dos conflitos que possam advir da relação de agenciamento, quando os interesses, entre principal e agente, divergirem.

Tomando por base o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), as relações nele estabelecidas, entre gestores e servidores – estes últimos chamados de contribuintes –, podem gerar uma gama de conflitos, entre os quais podem ser elencados divergências na definição de valores de taxa, ou de portfólio de investimento, etc. Necessita-se, portanto, procurar mecanismos que visem a reduzir essa insegurança, ou seja, que minimizem, tanto quanto possível, essas áreas de conflito.

Ao se apropriar dos conceitos elencados pela Teoria da Agência e aplicando-os ao mundo dos RPPS, pode-se classificar, então, o servidor como principal, e o gestor do RPPS, como agente. Nesse caso, o servidor, mesmo que de forma compulsória, confia a outrem a realização de tarefa de seu interesse, a saber, a administração dos recursos garantidores de sua aposentadoria futura, o que confere ao gestor, necessariamente, em alguma medida, poder de decisão.

O ideal, no que tange ao sistema previdenciário, seria que o principal tivesse as mínimas condições de fiscalizar, e, conseqüentemente, cobrar ações que pudessem garantir-lhe a aposentadoria.

Tal cenário seria possível a partir da conscientização, por parte do agente, de que a informação precisa ser popularizada, ou seja, é necessário conferir transparência às ações; ou também, como outra medida, com o simples cumprimento da legislação vigente, que, por si só, elenca mecanismos que, ao menos no plano das ideias, deveriam garantir o acesso à informação por parte dos interessados. É interessante notar que sob essa perspectiva se demonstra, talvez, o principal conflito na relação contratual principal/agente no mundo dos RPPS.

Segundo Byrd *et al.* (1998), a qualidade das decisões/escolhas dos agentes não depende somente de suas habilidades, mas também dos incentivos que lhes são oferecidos. Portanto, quando um agente está disposto a maximizar a sua função/utilidade, e não a do principal, identifica-se um conflito de agência.

O problema da agência é um aspecto de extrema relevância na relação entre agente e principal. De acordo com o entendimento de Hatch (1997), o problema de agência, ou conflito da agência, envolve o risco de o agente agir de acordo com seus próprios interesses, em vez de agir em conformidade com os interesses do principal. A fim de evitar os problemas decorrentes dessa divergência de interesses, a solução é a realização de contratos, cujo objetivo é dar conformidade aos interesses bilaterais.

Na mesma linha de raciocínio, conforme Eisenhardt (1985), a capacidade dos principais de saber se os agentes estão ou não agindo de acordo com seus interesses,

depende das informações disponíveis, que podem ser conseguidas de forma direta, por meio do monitoramento das ações dos agentes, ou mesmo indiretamente, pelo acompanhamento dos resultados.

No intuito de garantir os interesses do principal, faz-se necessária a criação de mecanismos que reduzam a possibilidade de os agentes agirem de maneira diversa. Nesse processo incorrem custos, os quais são denominados, segundo Clegg, Hardy e Nordy (1996), custos de agência. Deve-se ressaltar que os custos totais de agência se constituem em: o montante gasto no monitoramento pelo principal, os custos da dependência do agente e a perda residual arcada pelo principal.

Arrow (1985) identificou duas fontes principais de problemas de agência: o *moral hazard*, ou risco moral, que está relacionado com acobertar ações, e a seleção adversa, relacionada a acobertar informações. O risco moral envolve situações em que as ações dos agentes não são de conhecimento do principal ou são muito onerosas para serem observadas. Já a seleção adversa representa o fato de os agentes possuírem informações desconhecidas por parte do principal, ou cujos custos de obtenção são elevados.

Os problemas de agência são resolvidos normalmente de duas maneiras: monitoramento e penalização. Para Clegg, Hardy e Nord (1996), o monitoramento envolve a observação do desempenho dos agentes, pois, de acordo com Holmstrom (1979), quanto mais de autonomia e independência o agente goza e quanto maior o conhecimento especializado necessário na execução da tarefa, mais significativo é o perigo da falta de controle. A penalização trata-se da punição de um comportamento não desejado dos agentes. Em outras palavras, aborda-se a temática dos mecanismos de controle.

Accountability e os sistemas de previdência social

A *accountability*, conforme Tiburcio Silva *et al.* (2000), dada a complexidade do seu conceito, seria o dever de prestar contas. Apresenta-se como um dos norteadores da governança corporativa. No entendimento de Kluvers (2003), sem uma *accountability* adequada, o gerenciamento dos recursos pode, na melhor das hipóteses, ser ineficaz e incompetente e, na pior das hipóteses, corrupto.

No caminho do entendimento em que se insere a *accountability*, Nakagawa (2003) busca elucidar:

Sob a ótica da teoria dos contratos e como consequência das relações sociais, políticas e econômicas que ocorrem em qualquer sociedade, verifica-se, de um lado, que há sempre uma delegação de poder (autoridade), e de outro, como contrapartida, a geração de responsabilidades, formando assim uma grande cadeia de *accountability* (Nakagawa 2003, p.17).

Nesse sentido, então, *accountability* corresponderia à obrigação de executar algo e decorreria da autoridade delegada. Mosher (1968) afirma que a *accountability* é sinônimo de responsabilidade objetiva, ou seja, trata-se da responsabilidade de uma pessoa ou organização perante a outra, fora de si mesma. Tal responsabilidade traz consequências, desde prêmios pelo seu cumprimento, até castigos pelo oposto.

Dáí percebe-se que a necessidade desse mecanismo de controle decorreria dos conflitos de interesses entre as partes envolvidas na relação de contrato, sendo esta formal ou não.

Assim, passa a ser de vital importância a busca por minimização de conflitos, sendo a prestação de contas um desses mecanismos, uma vez que se apresenta como instrumento de controle que visa a permitir a popularização das informações a todos os interessados.

O ato de prestar contas deveria ser atitude de qualquer gestão, uma vez que, a partir daí, haveria a possibilidade de obterem-se parâmetros de desempenho. Entre-

“... a correlação da confiança com a formação acadêmica, com a frequência no recebimento de informações e com a idade apresenta um nível de significância considerável...”

tanto, na vida cotidiana da administração pública, não parece ser a tônica, como se verifica a seguir:

Os problemas mais contundentemente criticados são, entre outros, a lentidão no processo decisório (burocracia excessiva), uma demanda crescente por necessidade de financiamento (tributação elevada) e

a ausência de um processo de avaliação do desempenho do gestor público que seja objetivo e eficaz, sugerindo quase que uma tendência da gestão pública para o desperdício. (RIBEIRO FILHO, 1999, p. 7)

Desperdício que nos RPPS pode desembocar na carência de recursos necessários ao pagamento do passivo atuarial dos fundos. Logo, a utilização de mecanismos de controle, como a prestação de contas, com fins de tornar públicos atos praticados, se apresenta como forma de minimizar os efeitos de escassez futura.

A relação de confiança

A partir dos conceitos já expostos, é possível delinear uma definição ainda não mencionada, mas de vital importância, quer seja para o caso específico dos regimes próprios de previdência social, quer seja no desenrolar das atividades da administração pública em geral: a confiança.

Enumeram-se diferentes abordagens acerca do tema, tais como: confiança e desenvolvimento socioeconômico (FUKUYAMA, 1996), confiança e sistemas sociais (LUHMANN, 1979). Arrow (1974) aponta que, a partir do ponto de vista econômico, confiança é reconhecidamente considerada como um lubrificante para a troca econômica e um mecanismo eficiente para governar as transações econômicas nas sociedades. De modo mais específico, em estudos da gerência e da organização, a literatura, ao tratar da confiança, aborda-a enquanto fator inter e/ou intraorganizacional (TZAFRIR E HAREL, 2002). E tal é o contexto utilizado pelo presente estudo, qual seja, a confiança intraorganizacional e sua influência nas relações pessoas-organização.

No entendimento de Tzafrir e Harel (2002), é possível identificar três pontos críticos na análise da confiança, a saber: a) questões associadas à vulnerabilidade/risco; b) o problema da reciprocidade; c) a dinâmica das expectativas.

No tocante às questões associadas à vulnerabilidade/risco, a definição de confiança mais comumente apresentada está associada à disposição de alguém a ser vulnerável em relação à outra pessoa, cujos comportamentos não se pode controlar, ou, ainda, com base na crença de que o outro é competente, franco e responsável (MISHRA, 1996). Em outras palavras, os comportamentos de confiança conferem segurança a organizações e pessoas, a fim de que estas tenham minimizado seu receio em assumir riscos. Desse modo, a inclinação a arriscar surge na literatura como uma das poucas características que pode ser comum a todas as situações de confiança. Por seu turno, o risco seria, então, a condição essencial em conceituações de confiança, sejam elas de caráter psicológico, social ou econômico. Pode-se verificar, então, que a assunção de riscos numa relação reforça o sentido de confiança.

No que diz respeito à questão da reciprocidade, esta está ligada ao fato de se observar que um cenário de interações positivas tende a elevar o nível de confiança entre as partes. Quer dizer, essas interações positivas mútuas entre os atores envolvidos acarretam, portanto, a constituição de perspectivas em longo prazo (TZAFRIR E HAREL, 2002). As normas de reciprocidade têm grande influência sobre a confiança e constituem-se em característica que geralmente acompanha as relações baseadas na confiança.

Quanto à dinâmica da expectativa, considera-se que a confiança traz embutida uma expectativa positiva. Tal expectativa do

resultado da outra parte forma um elemento central na definição de confiança. A disposição para assumir riscos baseia-se na expectativa de que a outra parte cumprirá uma determinada ação importante para aquele que confia. A violação dessas expectativas, portanto, resultaria em consequências negativas para os envolvidos (TZAFRIR E HAREL, 2002).

Metodologia

Para subsidiar este estudo, foram utilizados métodos quantitativos, de modo a esclarecer as relações entre o Instituto UFV de seguridade social (Agros) e os seus participantes, sob as diferentes perspectivas abordadas pelo referencial teórico.

Fonte de dados

A população-alvo deste estudo foi estabelecida de acordo com Hair *et al.* (2005), que a define como o grupo completo de objetos ou elementos que possuem informações relevantes. Dessa maneira, a população-alvo deste estudo foi constituída pelos servidores ativos da Universidade Federal de Viçosa e da Fundação Arthur Bernardes, optantes pela previdência complementar do Agros. Os questionários foram aplicados entre os dias 30 de junho de 2010 e 07 de julho de 2010. A população definida segue os critérios estabelecidos.

Segundo dados do relatório anual de informações do Agros (2009), o número de participantes ativos dos planos de previdência do instituto contabiliza um total de 4,4 mil participantes.

De modo a selecionar a amostra que compõe o estudo, foi realizado o cálculo estatístico da amostra aleatória, utilizado em estudos em que a população-alvo é considerada finita. O cálculo é feito

tomando como base a equação 1, apresentada abaixo:

$$(1) \quad \eta = \frac{\sigma^2 \cdot p \cdot q \cdot N}{e^2 \cdot (N-1) + \sigma^2 \cdot p \cdot q}$$

Na equação acima, o η representa o tamanho da amostra aleatória, é igual ao nível de significância (sigma), o valor de p demonstra a probabilidade de manifestação do evento, o q apresenta o valor complementar a p, ou seja, 1-p. Por fim, o valor de N traz o tamanho da população de indivíduos e o valor e é o erro máximo tolerado no estudo. Para a realização dessa análise, os valores apurados foram: $\eta = 1,645$; $q=0,5$; $p=0,5$; $N=4.400$ e o valor de $e=0,05$. Tomando como base esses valores, apurou-se o tamanho da amostra aleatória que, para este estudo, foi de 254 indivíduos.

Elaboração do questionário: formulação dos constructos

Os questionários, para obtenção dos dados utilizados para a realização deste estudo, foram utilizados tomando como base as teorias acerca da temática abordada. De acordo com Hair *et al.*, (2005) e Malhotra (2001), o conjunto de teorias a respeito do tema estudado é a principal fonte de subsídios para a construção de questionários consistentes. Para a realização deste estudo, os questionários elaborados basearam-se em Lima (2006).

De acordo com Hair *et al.* (2005), a primeira etapa para a elaboração do questionário é a definição dos conceitos ou constructos a serem pesquisados. Deve-se assegurar que não haja ambiguidade em sua interpretação.

De modo a possibilitar essa análise, foram criados constructos relacionados aos temas abordados neste estudo, ou seja,

relacionados à confiança e à transparência. Tomando como base Hair *et al.* (2005), um constructo é um conceito ou uma ideia genérica constituída pela combinação de uma série de características semelhantes, que coletivamente definem e tornam a mensuração do conceito possível. Os agrupamentos das variáveis pesquisadas para a realização deste estudo formam os constructos que possibilitam a realização da análise objetivada pela pesquisa. A escolha das variáveis que compuseram o constructo se baseou na teoria referente aos temas abordados, tomando como base principal os estudos de Lima (2006).

Os constructos utilizados para avaliar a relação entre os participantes e o Agros estão apresentados no Quadro 1.

O Quadro 1 apresenta as variáveis utilizadas para a formação de cada constructo. A realização desse processo de formação dos constructos visa a facilitar o entendimento acerca de determinados conceitos, cujo entendimento somente é possível por meio do agrupamento de certas variáveis.

Construção e validação da escala

De modo a mensurar as variáveis, optou-se pela escala Likert. Segundo GÜthner (2003), a escala Likert é uma mensuração mais utilizada nas ciências sociais, especialmente em levantamentos de atitudes, opiniões e avaliações. De acordo com Malhotra (2001), Likert é uma

Quadro 1: Constructos utilizados na análise

Constructo	Variáveis
Transparência	Em relação ao nível de confiança e segurança transmitida pelas informações relativas ao regime previdenciário do qual você participa.
	Em relação à obtenção (acesso) de informações relativas ao seu plano de previdência.
	A prestação de contas é um meio de os interessados fiscalizarem e controlarem os atos dos administradores.
	Em relação à compreensão das informações relativas ao regime previdenciário do qual você participa.
Confiança	Com relação à preocupação com sua situação financeira após se aposentar.
	Com relação à contribuição previdenciária, você acredita que o valor descontado do seu salário pode ser considerado.
	Você acredita que o regime de previdência complementar, do qual você faz parte, é um sistema seguro, e, por isso, está seguro(a), pois sabe que receberá sua aposentadoria quando chegar a hora certa.

Fonte: Elaborado pelos autores

escala de medida com cinco ou sete categorias de respostas, que vão de “discordo totalmente” a “concordo totalmente”, e que exige que os participantes indiquem seu grau de concordância ou de discordância com cada uma de uma série de afirmações relacionadas com o objeto de estudo.

Optou-se por utilizar uma escala de 7 pontos, de modo a permitir aos respondentes maior possibilidade de respostas. Utilizou-se uma escala equilibrada, para que o número de categorias favoráveis e desfavoráveis seja o mesmo e para não influenciar os respondentes nas suas avaliações. Foi escolhido um número ímpar de categorias, a fim de possibilitar que o respondente adotasse uma postura neutra em relação à afirmação.

A escala utilizada pode ser considerada forçada, pois as categorias apresentadas não permitiam ao respondente se abster da resposta. Caso o mesmo apresentasse dúvidas, poderia optar pela neutralidade.

Transformação dos dados

De modo a possibilitar este estudo, foi realizada a transformação dos dados. Hair *et al.* (2005) apontam que a transformação dos dados pode ser um importante processo de modificação dos dados originais para um novo formato, que seja mais adequado para a realização de um procedimento estatístico.

O procedimento utilizado foi a combinação das médias das variáveis escolhidas pelos respondentes em cada questão relacionada a determinado conceito, ou seja, ao constructo. Esse procedimento possibilitou mensurar qual a percepção do participante do Agros sobre cada um dos dois constructos estudados.

Análise de correlação

De modo a avaliar a relação entre as variáveis utilizadas neste estudo, foram realizados testes estatísticos, testes de correlação.

A correlação indica se existe ou não inter-relacionamento entre variáveis. No caso deste artigo, buscou-se verificar se existe inter-relação entre o nível de confiança dos participantes do Agros, as

“Outros fatores como o contato direto com o instituto, a idade e o nível de escolaridade são variáveis que produzem reflexos mais diretos na confiança do servidor.”

características desses usuários e o contato instituto-participante.

Teste qui-quadrado

O teste qui-quadrado é o teste estatístico mais antigo e um dos mais utilizados em pesquisa social. Segundo Barbetta (2008), é um método que permite testar a

significância da associação entre duas variáveis, como também comparar duas ou mais amostras quando os resultados da variável-resposta estão dispostos em categoria.

O teste qui-quadrado se destina, portanto, a avaliar a associação existente entre variáveis e se baseia na comparação das proporções, ou seja, nas possíveis divergências entre as frequências observadas e esperadas para um evento específico (BEIGUELMAN, 1996).

O teste de ajustamento do qui-quadrado é de fácil construção e se baseia na comparação da distribuição dos dados da amostra (frequências observadas) com a distribuição teórica, à qual a amostra se supõe pertencer (UFPE, 2010).

Para a realização do teste qui-quadrado, considera-se uma amostra aleatória de n elementos, extraída de uma população com distribuição desconhecida, sobre os quais se observa uma característica (qualitativa ou quantitativa) (HENRIQUES e REIS, 2010).

Para que o teste seja realizado, é necessário que:

- os grupos sejam independentes;
- os itens de cada grupo sejam selecionados aleatoriamente;
- as observações sejam por frequências ou contagens;
- cada observação pertença a somente uma categoria e que a amostra seja relativamente grande (com pelo menos cinco observações em cada célula e, no caso de poucos grupos, pelo menos 10) (BEIGUELMAN, 1996).

Para a realização das análises deste estudo, o teste qui-quadrado é de extrema importância, pois demonstra a independência ou não dos grupos ou estratos relacionados a cada constructo, permitindo verificar a correlação entre esses grupos. No âmbito deste estudo, testaram-se as hipóteses de independência das variáveis

(H_0 ou hipótese nula) e de dependência das mesmas (H_a ou hipótese alternativa).

Levando-se em conta as características dos dados utilizados na realização desta pesquisa e o alto nível de confiabilidade do teste qui-quadrado, optou-se pela realização do mesmo por meio do software SPSS® 15- *Statistical Package for the Social Sciences* – em versão licenciada.

Análise dos resultados

Com o objetivo de analisar a relação de confiança entre os participantes e o Agros, sob a perspectiva daqueles, o presente artigo buscou conhecer a relação entre as características dos participantes, as ações do instituto em relação à transparência e o nível de confiança entre o Agros e os seus participantes.

De modo a favorecer as análises, demonstra-se de extrema importância a caracterização do objeto estudado. Segundo informações colhidas junto ao próprio Instituto UFV de Seguridade Social (Agros), este se constitui em uma entidade fechada de previdência privada, sob a forma de sociedade civil, sendo vinculado à Universidade Federal de Viçosa. Possui a finalidade de suplantiar as prestações asseguradas pela previdência oficial aos grupos familiares dos empregados dos patrocinadores (a própria UFV e o próprio Agros), e promover o bem-estar social dos seus destinatários.

O Instituto foi criado em 8 de maio de 1980, data da portaria nº 2119, assinada pelo então Ministro da Previdência e Assistência Social Jair Soares.

Com o propósito de avaliar a relação entre agente (Agros) e principal (Participante), baseada na descrição da Teoria da Agência, realizou-se o cruzamento das respostas dos questionários que envolviam questões vinculadas: a) às características

inerentes aos participantes, b) às ações do instituto de previdência complementar, e c) ao nível de confiança estabelecido nessa relação.

De modo a verificar os níveis de confiança dos participantes em relação ao Agros, buscou-se visualizar, por meio de uma correlação entre as respostas dadas pelos contribuintes, as questões do questionário e as características inerentes aos participantes.

Nesse sentido, os resultados obtidos são demonstrados nos gráficos aqui apresentados. Cumpre ressaltar que as análises ora descritas são baseadas nas respostas obtidas do grupo dos participantes que declararam ter a) maior idade, b) mais tempo de serviço, c) receber mais informações do instituto de previdência complementar. Sendo assim, o artigo baseou-se na literatura que descreve esses grupos como os mais propensos a demonstrarem maior confiança nos institutos de previdência.

Há de se salientar que foram realizadas as análises para todos os demais grupos de participantes; entretanto, tais percepções, por ora, não colaborariam para a solução do problema de pesquisa.

A seguir, apresentam-se os resultados do estudo, sob a forma de gráficos, para os grupos considerados na relação principal/agente, em se tratando dos regimes próprios de previdência social.

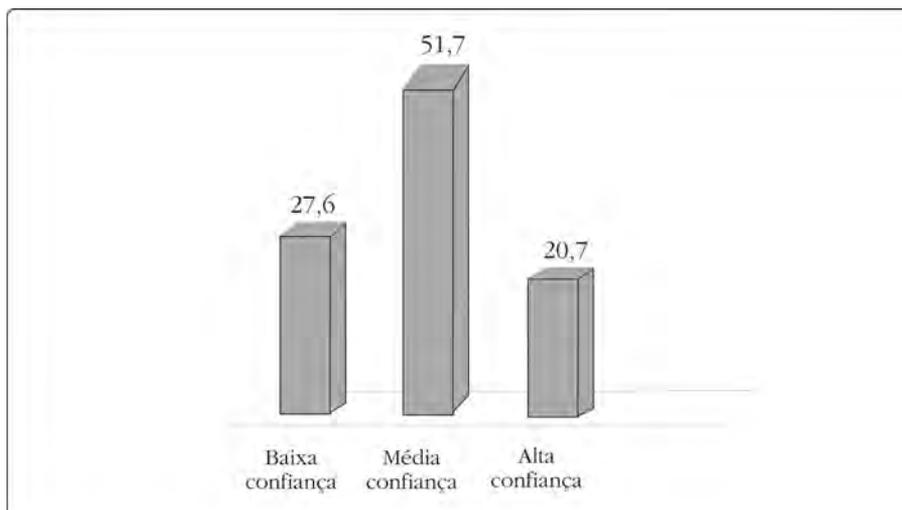
No Gráfico 1, percebe-se a forma como o tempo de serviço influencia a confiança do servidor. Nota-se que mais da metade dos respondentes com mais de 13 anos de serviço confia no instituto de previdência complementar ao qual está vinculado, corroborando o entendimento da literatura que aponta para a formação da relação principal/agente e a confiança em que se baseia tal relação.

No Gráfico 2, verifica-se que o recebimento de informações do instituto de previdência também acompanha as expectativas; em outras palavras, mais de 50% dos respondentes, que afirmaram receber informações mensalmente, confiam de maneira satisfatória em seu agente. O contato direto entre participantes e instituto se caracteriza como um dos principais meios de se aumentar a confiança por parte dos participantes em relação ao Agros. Destaca-se, assim, o envio mensal do informativo do Agros, que, além das várias informações acerca do instituto, apresenta questões ligadas ao cotidiano dos participantes, desde dicas de saúde a questões relacionadas com educação financeira. Nesse sentido, essas ações podem ser consideradas como comportamentos de confiança que conferem segurança a organizações e a pessoas, a fim de que estas tenham minimizado seu receio em assumir riscos.

O Gráfico 3 demonstra a confiança apresentada pelos servidores que possuem mais de 53 anos.

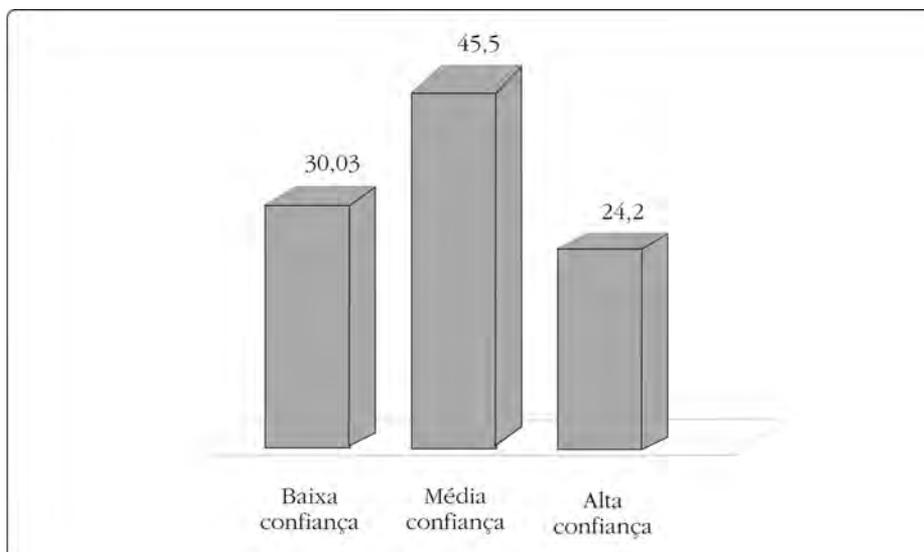
Percebe-se, mais uma vez, que mais da metade dos respondentes confia no instituto, demonstrando que os servidores que se aproximam da idade apta à aposentadoria confiam no plano de previdência do Agros, porém em um baixo nível; pois, como demonstrado pelo estudo, 47,6% dos participantes têm baixa confiança no instituto, o que demonstra a necessidade de que este realize ações que visem a ampliar a confiança dos participantes, ao se aproximar a idade de aposentadoria dos servidores da Universidade Federal de Viçosa.

O resultado deste gráfico vai contra as análises realizadas no Gráfico 1, que aponta que os usuários com mais de 13 anos de serviço confiam em maior nível no Agros. Porém, essa divergência pode ocorrer devido à diferença entre intervalos de



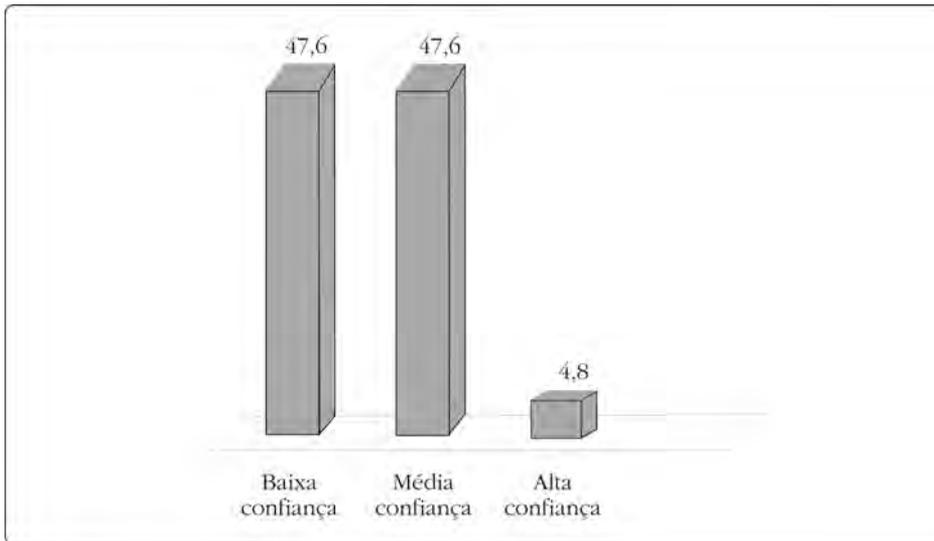
Fonte: Elaborado pelos autores.

Gráfico 1: Relação da confiança com o tempo de serviço – servidores com mais de 13 anos de serviço



Fonte: Elaborado pelos autores.

Gráfico 2: Relação da confiança com o recebimento de informações – servidores que recebem informações mensalmente



Fonte: Elaborado pelos autores.

Gráfico 3: Relação da confiança com a idade – servidores com idade acima de 53 anos

período ocorridos em cada análise e, principalmente, pelo fato de a idade de 53 anos ser muito próxima da idade na qual a maior parte dos servidores se encontra apto à aposentadoria.

O teste qui-quadrado foi realizado com o intuito de conhecer o nível de independência das variáveis; nesse sentido, analisou-se o nível de significância da correlação entre o constructo confiança e as demais variáveis.

A Tabela 1 demonstra que a correlação da confiança com a formação acadêmica, com a frequência no recebimento de

informações e com a idade apresenta um nível de significância considerável, o que possibilita, por meio do teste qui-quadrado, rejeitar a hipótese H_0 , e, portanto, não rejeitar a hipótese alternativa de dependência entre as variáveis, a um nível de significância de 10%.

Nesse sentido, o teste aponta que essas variáveis são associadas em relação à variável confiança. As demais variáveis, como transparência, tempo de experiência no serviço público federal, frequência com que busca as informações e fonte em que

Tabela 1: Resultados do teste qui-quadrado: relação entre o nível de confiança e as demais variáveis

	Transparência	Tempo de experiência no serviço público	Formação acadêmica	Frequência no recebimento de informações	Frequência na busca por informações	Fonte de informações	Idade
Confiança							
Nível de significância	0,673	0,533	0,061	0,042	0,333	0,069	0,075

Fonte: Elaborada pelos autores.

essa informação é buscada, apresentaram um nível de significância que permite a não rejeição de H_0 , que aponta que as variáveis são independentes.

Por meio das análises, torna-se factível afirmarmos que as variáveis que se relacionam com a confiança, com exceção da frequência no recebimento de informações, são variáveis sobre as quais o instituto não tem qualquer poder de interferência. Nesse sentido, entre as possíveis ações avaliadas por este estudo, pode-se afirmar que o Agros deve ter um contato constante com os seus participantes, dando-lhes sempre ciência das realizações do instituto.

Isso diminui a sensação de vulnerabilidade/risco, pois permite ao participante aumentar a crença de que o outro (Agros) é competente, franco e responsável (MISHRA, 1996). E, portanto, diminui os chamados conflitos da agência por meio de ações de baixo custo e de alto retorno para o instituto.

Considerações finais

Este trabalho permitiu analisar, sob a ótica do participante do Agros, os níveis de transparência da gestão administrativa do instituto e a confiança em relação ao regime de previdência do qual faz parte.

Além disso, foi essencial a verificação quanto aos efeitos dessa transparência em relação à confiança do contribuinte nos aspectos relacionados principalmente à sua aposentadoria.

Deve-se ressaltar que, para o grupo analisado, ou seja, aqueles que se declararam pertencentes à faixa de maior idade, ou que possuíam mais tempo de serviço, ou ainda aqueles que recebiam mais informações do instituto de previdência complementar, apresentaram-se respostas em

concordância com o referencial teórico, ou seja, demonstrou-se nível maior de confiança no instituto de previdência a que estavam vinculados.

Tomando como base o constructo criado para a realização deste estudo, o qual foi chamado de transparência, percebe-se que os níveis de confiança não dependem da transparência das informações acerca da previdência. Outros fatores como o contato direto com o instituto, a idade e o nível de escolaridade são variáveis que produzem reflexos mais diretos na confiança do servidor.

Levando-se em conta os três pontos críticos da confiança, percebe-se que as variáveis que demonstraram correlação com a confiança possibilitam a criação de um nível de confiança baseado na dinâmica da expectativa, apontada por Tzafrir e Harel como elemento central na definição de confiança. A disposição para assumir riscos é baseada na expectativa de que a outra parte cumprirá uma determinada ação importante para aquele que confia. A violação dessas expectativas, portanto, resultaria em consequências negativas para os envolvidos.

O aumento dos níveis de confiança possibilita a diminuição dos conflitos da agência inerentes ao relacionamento entre agente e principal.

Cabe ressaltar que a análise realizada leva em conta as variáveis que formaram o constructo, conforme demonstrado na metodologia. Não necessariamente análises utilizando outras variáveis relacionadas aos temas abordados trariam resultados semelhantes.

Outras análises podem ser realizadas com os dados obtidos por este estudo, como a percepção da confiança dos novos entrantes no Setor Público, ou seja, aqueles que se apresentam no período probatório

de 03 (três) anos, tempo a ser cumprido até a efetivação. Sugere-se, ainda, a realização de uma nova análise, visando a conhecer a relação entre outros constructos e a questão da confiança nos

regimes próprios de previdência complementar.

(Artigo recebido em abril de 2012. Versão final em dezembro de 2012).

Referências bibliográficas

- AGROS, Instituto UFV de seguridade social. *Histórico 2012*. Disponível em: < http://www.agros.org.br/agros5/agros/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=27> Acesso em: 10 mai 2012.
- _____. *Relatório Anual de Informações 2009*. Disponível em:< <http://www.agros.org.br/pdf/rai-2009.pdf>> Acesso em: 18 jun 2010.
- ARROW, K. J. Uncertainty and the welfare economics of medical care. *American Economic Review*, n. 53, 1963.
- _____. Limited Knowledge and Economic Analysis. *American Economic Review*, v. 64, p.1-10, 1974.
- _____. The economics of agency. In: PRATT, J.; ZECKSAUER, R. (editors). *Principal and agents: the structure of bussines*. Cambridge, MA: Harvard Bussines School Press, 1985. p.37-51.
- BARBETTA, P.A. *Estatística Aplicada às Ciências Sociais*. 7. ed. Florianópolis, SC: UFSC, 2008.
- BEIGUELMAN, B. *Curso Prático de Bioestatística*. 4. ed. Rev. Sociedade Brasileira de Genética, Ribeirão Preto, 1996.
- BELTRÃO, K.I.; OLIVEIRA, F. E. B.; PINHEIRO, S. S. *A População Rural e a Previdência Social no Brasil: uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais*. (2000). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2000/td_0759.pdf> Acesso em: 25 jun. 2010.
- BRASIL, Ministério da Previdência Social. *Previdência Complementar: Plano do Instituidor*. Brasília, DF. Secretaria de Previdência Complementar, 2003.
- BYRD, Jonh *et al*. Stockholder-manager conflits and firm value. *Financial Analysts Journal*. Charlottesville, v. 54, n. 3, p. 14-30, may/june 1998.
- CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. *Handbook of organization studies*. London: Sage Publications, 1996.
- DATAPREV, Empresa de Tecnologia e Informação da Previdência Social. *CNIS (2010)*. Disponível em: < <http://portal.dataprev.gov.br/tag/cnis/>> Acesso em: 27 jun. 2010.
- EISENHARDT, K. M. Agency theory: an assessment and review. *Academy of Management Review*, v. 14, n. 1, p.57-74, 1989.
- FUKUYAMA, F. *Confiança: as virtudes sociais e a criação da prosperidade*. Rocco: Rio de Janeiro, 1996.

- GÜNTHER, H. *Como elaborar um questionário*. (série: Planejamento de Pesquisa nas Ciências Sociais, nº 01). Brasília, DF: UNB, Laboratório de Psicologia Ambiental. 2003.
- HAIR, J.F.; BLACK, B.; BABBIN, B.; ANDERSON, R.E. *Multivariate Data Analysis*. 6. ed. Prentice Hall. 2005. 928p.
- HATCH, M. J. *Organization theory: modern symbolic and postmodern perspectives*. New York: Oxford University Press, 1997.
- HENRIQUES, C.; REIS, M. *Tratamento Estatístico de Dados (2009)* Disponível em: <<http://www.estv.ipv.pt/PaginasPessoais/psarabando/CET%20%20Ambiente%202008-2009/Slides/4.%20Testes%20não%20Paramétricos.pdf>> Acesso em: 18 jun. 2010.
- HENDRIKSEN, Eldon S.; BREDÁ, Michael F. Van. *Teoria da contabilidade*. São Paulo: Atlas, 1999.
- HOLMSTROM, B. Moral hazard and observability. *Bell Journal of Economics*, v. 10, p. 74–91, 1979.
- INSS, INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. *Previdência Social: Reflexões e Desafios*. 2009. Disponível em: <http://www.inss.gov.br/arquivos/office/3_100202-164641-248.pdf> Acesso em: 25 jun. 2010.
- JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, October 1976. Disponível em: <<http://papers.ssrn.com/sol3/delivery.cfm/98060106.pdf?abstractid=94043>>. Acesso em: 27 jun. 2010.
- KLUVERS, R. Accountability for Performance in Local Government. *Australian Journal of Public Administration*, v. 62, n. 1, p. 57-69, 2003.
- LIMA, M. R. S. *Gestão do regime próprio de previdência social: uma investigação sobre o acesso e a compreensão dos servidores frente às informações gerenciais dos municípios do Estado de Pernambuco*. 2006. 119p. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco.
- LUHMANN, N. *Trust & Power*. Chichester:Wiley, 1979.
- MALHOTRA, N. K. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- MISHRA, A. K. Organizational responses to crisis: the centrality of trust. In: Kraemer, R.M. e Tyler (eds.). *Trust in organizations: frontiers of theory and research*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1996. p. 261-287.
- MOSHER, F. *Democracy and The Public Service*. New York, Oxford University, 1968.
- NAKAGAWA, M. *Controladoria e contabilidade no contexto de governança das organizações e da responsabilidade social*. 2003. Oficina Governança Corporativa/FEA USP, agosto/2003. Artigo disponível em: <<http://www.eac.fea.usp.br/docentes>>. Acesso em 26 jun. 2010.
- PEREIRA JÚNIOR, Aécio. *Evolução histórica da Previdência Social e os direitos fundamentais*. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 707, 12 jun. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.sp?id=6881>>. Acesso em: 27 jun. 2010.
- PRAZERES FILHO, J.; VIOLA, D.N.; LIMA, V.M.C. *Uso do Teste de Aleatorização para Verificar Existência de Correlação Entre Duas Variáveis*. 2005. Disponível em: <<http://emr11.de.ufpe.br/cd/trabalhos/T281.pdf>> Acesso em: 12 jun. 2010.

PREVIDÊNCIA SOCIAL. Anuário Estatístico da Previdência Social. 2008. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico.php?id=850>> Acesso em: > 16 jun 2010.

RIBEIRO FILHO, J. F. *Percepções de administradores públicos municipais sobre aspectos da gestão através de resultados*. São Paulo. Anteprojeto de Tese de Doutorado em contabilidade e controladoria. FEA/USP, 1999.

SILVA, A. L. H. C. *A evolução história da previdência social no Brasil*. 2009. Disponível em: <<http://www.buscalegis.cj.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/view/30344/29723>> Acesso em: 23 jun. 2010.

TIBURCIO SILVA, C.; TRISTÃO, G. *Contabilidade básica*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

TRIOLA, M.F. *Introdução à Estatística*. 10. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

TZAFRIR, S. S.; HAREL, G. H. Trust-ME: a scale for measuring manageremployee trustworthiness. Academy of Management. *The Academy of Management Review*, Mississippi State, Aug. 2002.

UFPE, UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Testes de Hipóteses não Paramétricos. 2010 Disponível em: <http://www.cin.ufpe.br/~tvrc/arquivos/datamining/Testes_Nao_Parametricos.pdf> Acesso em: 15 jun 2010.

ZYLBERSTAJN, H.; AFONSO, L.E.; SOUZA, A.P. *Reforma da Previdência Social e Custo da Transição: Simulando um Sistema Universal para o Brasil*. 2005. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A052.pdf>> Acesso em: 30 jun 2010.

Resumo – Resúmen – Abstract**Análise da relação principal-agente nos regimes próprios de Previdência Social: o caso do Agros**

Caio César de Medeiros Costa, Alan Antunes Vieira Macabeu e Marco Aurélio Marques Ferreira

Este estudo objetivou verificar, sob a ótica dos participantes, os níveis de transparência de gestão administrativa do Instituto Universidade Federal de Viçosa (UFV) de Seguridade Social (Agros) e a confiança nele, além de verificar a relação entre os níveis de transparência e a confiança dos participantes no instituto. Foram coletados dados primários junto aos participantes do Agros, e analisados por meio da análise de frequência e de correlação. Os resultados apontaram que a confiança depende, entre outros aspectos, da formação acadêmica, da frequência no recebimento de informações e da idade dos participantes. Outras variáveis analisadas não se relacionaram de forma significativa. Por meio das análises, torna-se factível afirmar que as variáveis que se relacionam com a confiança, com exceção da frequência no recebimento de informações, são variáveis com as quais o instituto tem pouca influência, limitando o seu poder de ação a curto prazo para modificar questões relacionadas a esse fenômeno. Assim, entre as possíveis ações avaliadas por este estudo, pode-se afirmar que o Agros deve ter um contato constante com os participantes, dando-lhes ciência de suas realizações, buscando um contato frequente e duradouro.

Palavras-chaves: Previdência social; *accountability*; confiança

Análisis de la relación principal-agente en los regímenes propios de la seguridad social: el caso del Agros

Caio César de Medeiros Costa, Alan Antunes Vieira Macabeu y Marco Aurélio Marques Ferreira

Hemos examinado desde la perspectiva de los participantes, los niveles de transparencia en la gestión del Instituto UFV de seguridad social (Agros) y la confianza en el mismo, además de identificar las relaciones entre los niveles de transparencia y la confianza de los participantes en el instituto. Los datos primarios se obtuvieron junto a los participantes del Agros, y se analizaron por medio del análisis de frecuencia y correlación. Los resultados mostraron que la confianza depende, entre otros aspectos, de la formación académica, la frecuencia de recepción de la información y la edad de los participantes. Otras variables no se correlacionaron de manera significativa. Mediante el análisis, se vuelve factible decir que las variables que se relacionan con la confianza, con la excepción de la frecuencia en la recepción de información, son variables con las cuales el instituto tiene poca influencia, lo que limita su poder de acción para modificar las cuestiones del fenómeno a corto plazo. Así, entre las acciones posibles evaluadas en este estudio, se puede afirmar que el Agros debe mantener contacto con los participantes, informándoles sus logros, siempre en búsqueda de un contacto permanente y frecuente.

Palabras-clave: Seguridad social, *accountability*; confianza

A principal-agent analysis of the social security system: the case of Agros

Caio César de Medeiros Costa, Alan Antunes Vieira Macabeu and Marco Aurélio Marques Ferreira

This paper aims to verify the levels of transparency in the administration of Agros (Social Security Institute of the Federal University of Viçosa) and the confidence in the Institute by the perspective of the participants. We collected data from a set of participants of the Agros Social Security System. The results showed that confidence depends on the level of schooling, the frequency of receiving information and age of the participants. Excepted for frequency in

receiving information, variables related to trust are those ones which the Institute has little influence. The Institute should keep in touch with the participants, informing them of its accomplishments.

Keywords: Social security, accountability; trust

Caio César de Medeiros Costa

Doutorando em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de São Paulo Fundação Getúlio Vargas; mestre em Administração – Universidade Federal de Viçosa. Contato: caiocesq@hotmail.com

Alan Antunes Vieira Macabeu

Mestrando em Administração pela Universidade Federal de Viçosa; bacharel em Direito pela Universidade Federal de Viçosa. Contato: almacabeu@hotmail.com

Marco Aurélio Marques Ferreira

Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa; professor adjunto do Departamento de Administração e Contabilidade pela Universidade Federal de Viçosa. Contato: marcoaurelio@ufv.br



RSP Revisitada Desenvolvimento da teoria de administração democrática

*Dwight Waldo (Tradução de Renata dos Santos Costa;
Revisão técnica de João Alberto Tomacheski)*

A RSP Revisitada disponibilizou, em sua edição anterior, a primeira parte do texto de Dwight Waldo (1913-2000), *Desenvolvimento da Teoria de Administração Democrática*, clássico publicado em março de 1952, na *American Political Science Review*. Após cerca de 60 anos, esta seção resgata a continuação do ensaio, suprimida quando de sua publicação na edição de 1953 da RSP. O texto apresenta as bases do pensamento e da história administrativa, diante das quais as teorias da administração democrática poderiam ser vistas em relevo. O artigo passa em revista algumas dessas teorias e autores e reflete sobre perspectivas e problemas do desenvolvimento da teoria da administração democrática.

Sendo a administração o centro do governo moderno, os conceitos democráticos do século 20 foram forjados no sentido de compreender a gestão administrativa. Desta feita, as teses sobre administração democrática, elaboradas entre as décadas de 1940 e 1950, representavam significativo progresso no pensamento político e foram construídas com intuito de se buscar novos caminhos na evolução das doutrinas democráticas.

O ensaio destaca as diversas linhas que o pensamento sobre a democracia e a administração vinha seguindo. Existia, sem dúvida, considerável literatura a cruzar para as velhas divisas entre política e administração, e também a procurar uma adaptação entre a administração e as necessidades da democracia em meados do século 20.

Quais são as possibilidades de um desenvolvimento maior e mais efetivo da teoria democrática na administração? Quais obstáculos estão no caminho de outras conquistas substantivas e por quais métodos eles poderiam ser superados?

A ideia de que a eficiência é um conceito de valor neutro, ou pior ainda, contrário à democracia, é um dos grandes obstáculos no caminho do desenvolvimento da teoria democrática. Sustentar que devemos considerar a eficiência

como o conceito central de nossa “teoria”, mas tolerar um pouco de democracia, uma vez que “acreditamos” nela, é envenenar a nascente da sociedade americana. Para manter a afirmação de que eficiência é um conceito neutro e propor que, ao mesmo tempo, ela seja usada como conceito central em uma “ciência” da administração, é comprometer-se com o niilismo, enquanto a prescrição for seguida²⁷.

O declínio avançado da “ortodoxia” na administração pública torna possível, senão inevitável, o desenvolvimento da teoria da administração democrática. Eficiência é, entretanto, um dogma da ortodoxia que tem se recusado a cair. Ninguém mais acredita na separação rigorosa entre política e administração; mas na sugestão de que existam “decisões de valor” e “decisões de fato”, e de que decisões de fato podem ser feitas com base na eficiência – uma divisão lógica de realidade que substitui o institucionalismo anterior. Desse ponto de vista, o fato de a administração atual fundir decisões de valores e de fato em apenas uma operação não afeta a validade da distinção lógica; não seria esse o método de a ciência abstrair-se da chamada realidade?

Como remover esse obstáculo do caminho da administração democrática? De certo, não se tentará retirar “eficiência” de nosso vocabulário; esse é um dos conceitos-chave da nossa cultura, logo, não pode ser tratado de maneira tão radical. Seria inútil a tentativa de eliminá-lo completamente como uma “meta” ou medida administrativa. A solução está no uso crescente, sutil e indispensável do termo, discernindo o contexto valorativo no qual o termo é utilizado. Sua atual utilidade como uma ferramenta tosca (*crude tool*, no original) para medir razão e proporção deve ser reconhecida; mas, por sua vez, o contexto

valorativo das coisas nas quais se mede razão e proporção deve ser considerado. Devemos nos perguntar cada vez mais não apenas “Qual é a eficiência de nossos métodos para com nossos resultados?”, mas também “Quais são as implicações dos nossos fins para nosso uso dos meios e, como consequência, para nossa medida de eficiência?” É preciso reconsiderar a relação método-resultado, reconhecendo que a escolha e o uso dos meios têm efeito nos resultados. Se assim considerado, podemos certamente esperar que o conceito de eficiência tenha seu significado aperfeiçoado até o final do século XX, da mesma maneira que ocorreu com o conceito de utilidade no século XIX.

É provável que o maior obstáculo ao desenvolvimento da teoria da administração democrática não esteja na excessiva ênfase dada à eficiência, mas, sim, na força de um conjunto de ideias “autoritárias” a respeito das organizações humanas. Por isso, voltaremos nossa atenção para algumas das ideias autoritárias mais importantes, para a natureza dos desafios que elas trazem e, por fim, para uma possível técnica por meio da qual elas podem, por sua vez, ser confrontadas.

Algumas dessas ideias autoritárias incluem aquelas incorporadas nas tradições da administração pública e privada. No setor de negócios da administração privada, esse autoritarismo refere-se aos “direitos de propriedade” historicamente recebidos e legalmente protegidos, apesar de apoiado por muitas outras fontes, inclusive pela Administração Científica e o Mayoísmo²⁸. Na administração pública, o autoritarismo é baseado historicamente em teorias políticas gerais, particularmente aquelas agrupadas ao redor das ideias de soberania. Há também, aqui, um empréstimo considerável de ideias autoritárias da

administração de negócios. A natureza geral dos problemas colocados por tais ideias autoritárias já foi estudada.

Entretanto, talvez exista uma área mais desafiadora para uma ampla e válida teoria da administração. Essa área pode ser chamada de “Teoria Sociológica”. Nos anos recentes, alguns dos trabalhos mais valiosos sobre administração têm sido feitos por aqueles cujo comprometimento formal não é a ciência política, mas a sociologia. Como exemplos destacam-se Reinhard Bendix, Philip Selznick e Robert K. Merton²⁹. Acrescentamos que esses escritores têm um apego fervoroso à democracia. No entanto, no centro do tratamento sociológico da organização e da administração, há uma ênfase nos temas da autoridade, do controle, da hierarquia, da disciplina e assim por diante, os quais parecem ser inerentes a todos os agrupamentos sociais. Questão que tem sido enfatizada nos trabalhos clássicos de sociologia.

Agora, com certeza, toda sabedoria no desenvolvimento de uma teoria democrática talvez resida no reconhecimento das inevitáveis limitações do material humano. Autoridade e disciplina também devem ser reconhecidas como indispensáveis neste mundo. *Entretanto, em grande parte das questões humanas, a história que experimentamos é o resultado dos ideais que buscamos* (grifos no original). Em outras palavras, em se tratando de organizações humanas, as coisas não são verdades ou mentiras; o que acontece é “aceito como verdade” ou “aceito como mentira”. Uma teoria da administração democrática viável, que não seja superficial e pouco otimista, não deve evitar a literatura da sociologia, nem ser subjugada ou enfraquecida pelo que parece ser seus achados – descobertas essas que, afinal, estão longe de serem generalizações científicas definitivas.

Um exemplo do desafio apresentado pela teoria sociológica contemporânea, e uma ilustração de como o desafio pode ajudar a erguer uma teoria democrática mais sólida, são fornecidos por Philip Selznick em seu estudo da T.V.A. (TENNESSEE VALLEY AUTHORITY) e sua crítica à democracia “de base” da T.V.A. A tese de Philip Selznick é que o que foi representado por Lilienthal como democracia, o processo de apoio e cooperação dos interesses locais e das organizações, é mais realístico se descrito em outros termos. Na verdade, argumenta ele, a liderança da T.V.A. barganhou, de modo consciente ou inconsciente, com os centros políticos locais para o apoio ao programa elétrico da T.V.A. O preço desse apoio foi a aceitação, por parte da T.V.A., de todo o padrão remanescente de organização da economia sulista e de suas relações de raça e classe. A incorporação das organizações locais na estrutura da T.V.A. foi meramente a institucionalização desse poder de barganha.

Tendo por base essas evidências, a validade da crítica de Selznick parece claramente estabelecida. Não existe alternativa, a não ser reavaliar de forma crítica as teorias de Lilienthal e a experiência da T.V.A. Provavelmente, algumas ideias úteis podem ser resgatadas. De qualquer maneira, a teoria da organização democrática deve reconhecer a contribuição de Selznick ao ajudar a distinguir teorias válidas das inválidas³⁰.

Alguns escritos contemporâneos sobre a teoria da organização devem um grande e óbvio débito a Max Weber e Roberto Michels. O trabalho desses dois homens, muito respeitados e de grande influência, não pode ser esquecido nem mesmo num artigo desse escopo. O trabalho de Weber pertinente para o tema é o ensaio, de profundidade impressionante, traduzido sob

o título de “Burocracia”³¹. Para Weber, “burocracia” não é um termo de descrédito, mas um tipo de organização humana: um tipo caracterizado pela racionalidade, hierarquia, divisão de trabalho, especialização de função, profissionalismo e assim por diante. Ele vê esse tipo de organização como “tecnicamente superior”, e percebe sua predominância (tanto na área privada quanto na área pública) como uma característica da idade moderna ocidental. Na visão de Weber, há uma mistura de admiração pela eficiência da burocracia com uma pequena mágoa de que ela deveria ter triunfado (já que sua racionalidade, se bem-sucedida, recusa a espontaneidade e o jogo livre nas relações humanas). Além do mais, em sua análise, a burocracia, vista em certos aspectos como contrária à democracia, é, de alguma maneira, o fruto natural do desenvolvimento da democracia nos tempos modernos. Essas características da teoria de Weber apresentam um grande desafio para aqueles que defendem a teoria da administração democrática.

Do ponto de vista dessa análise, como Weber pode ser contestado? É razoável argumentar que, apesar de toda sua erudição, Weber foi um produto de seu tempo, e aceitou sem críticas alguns dos valores do ambiente antidemocrático em que vivia. Será a burocracia tecnicamente “superior” um fato atemporal (*sub specie aeternitatis*) ou apenas o ponto de vista de Max Weber, escrevendo de uma Alemanha ainda Império? E mais, não seria Max Weber uma vítima, talvez, de uma fraqueza comum, aquela de imaginar-se no tempo e no local do fim do processo criativo, com a imagem de uma civilização ocidental que se move vagarosamente em direção ao tipo de organização característica de seu tempo? Resumindo, o teórico da organização democrática deve dar crédito a

Weber por uma imagem útil do seu e dos nossos dias, mas deve se recusar a acreditar que essa seja a melhor de todas as imagens; não deve simplesmente olhar para trás a fim de ver quais tipos de sociedades existiram, mas deve olhar adiante, para o futuro de novos e ainda desconhecidos tipos de sociedades.

Roberto Michels apresenta um tipo diferente de problema, à primeira vista mais difícil, mas, na verdade, mais simples. O foco de sua tese, sua “lei de ferro”, quase se choca perigosamente com o ponto central das nossas expectativas. Porém, o “golpe” não é fatal, e, se devidamente tratado, a recuperação é rápida e não deixa vestígios.

De acordo com a “lei de ferro” de Michels, em toda organização, mesmo naquelas mais democráticas ou socialistas, há uma tendência centrípeta, oligárquica, hierárquica: “Os socialistas podem triunfar, mas o socialismo nunca.” Michels se mostra vulnerável ao exagero na demonstração de sua tese e na subordinação de tudo à comprovação da mesma. Sem dúvida existem poucos exemplos na história acadêmica de esforços tão intensos para provar um único ponto. Na verdade, uma devoção cega ao pensamento oposto pode resultar em uma “lei de ferro para a anarquia”, a descoberta de que não importa quão rígida uma teoria de autocracia e organização trabalhe; ainda assim, existe uma impressionante (e bem-sucedida) força centrífuga, anti-hierárquica e desintegradora em ação. Consequentemente, teóricos democráticos deveriam procurar utilizar os dados empíricos para argumentar contra qualquer evidência empírica usada para demonstrar a impossibilidade de uma administração democrática³².

O nome de Karl Marx também deveria ser mencionado, devido a considerável

popularidade das ideias marxistas nas ciências sociais do Século XX. Contudo, neste ensaio, será muito difícil avaliar o significado do Marxismo em sua totalidade. Essa dificuldade existe, em parte, devido ao fato de o Marxismo ser ambivalente ou confuso no que diz respeito à administração. O Marxismo combina o ódio revolucionário contra a autoridade e “burocracia” do século XIX com a teoria da ditadura do proletariado numa fé ingênua, na crença de que, após a vitória do proletariado, o gerenciamento não seria mais necessário, pois todas as coisas teriam êxito por si só. A dificuldade torna-se ainda maior porque aspectos idênticos do Marxismo são fontes de conclusões contrárias, dependendo do assunto e da pessoa.

Um dos usos das ideias Marxistas, de considerável interesse na visão deste artigo, é encontrado no livro de James Burnham *The Managerial Revolution*, que criou uma grande agitação quando publicado em 1941, e continua recebendo muitas referências acaloradas. Sua tese afirma que os Marxistas estão corretos em prever o fim inevitável da classe média capitalista, porém errados em presumir que isso será seguido pelo triunfo do proletariado. Ao invés disso, surgirá uma nova classe dominante, de gestores, aqueles que têm o comando da ciência e da tecnologia e, por ora, se encontram no controle da moderna organização de larga escala. Na verdade, essa classe está surgindo nesse momento e já está, de maneira geral, no controle. Tal argumento recebeu, obviamente, muitas críticas; e muitas das previsões históricas de Burnham, reveladas em estilo grandiloquente, logo tornaram-se absurdas com a marcha real da história.

Ainda assim, há um aspecto da tese de Burnham que não pode ser facilmente ignorado e merece uma atenção maior do

teórico democrático. É a ideia de que o controle da tecnologia moderna introduz elementos importantes e novos na relação entre empregador-empregado. (Essa não é uma ideia marxista. Na verdade, ela é contrária ao Marxismo quando afirma que o poder baseia-se em algo que não é o direito à propriedade). Com um impacto chocante, esse tema foi desenvolvido no livro *1984*, de George Orwell: a sociedade dirigente é tecnicamente perfeita, embora moralmente depravada – é tirânica, não conhece limites e é eterna. Contudo, o meio que a tecnologia moderna fornece para a tirania produz não apenas uma ameaça à teoria da administração democrática, mas também gera uma oportunidade. Tendo em vista que as instituições democráticas tradicionais são inadequadas para a tarefa, a proteção à sociedade contra o uso inadequado dos instrumentos, sob os quais ela vive, deve vir do desenvolvimento de novas instituições e ideias.

Mas o desafio central apresentado pelo Marxismo em si, em uma sociedade não marxista, é saber se uma teoria da administração democrática pode abolir ou mitigar o controle de alguns seres humanos sobre os outros, numa sociedade onde os meios de produção são de propriedade privada. Esse é um desafio que será difícil de ser encarado, precisamente porque, em uma sociedade na qual a propriedade privada é a regra, há, de fato, uma grande parcela de controle de alguns seres humanos sobre outros; e não há elaborações ou invenções da teoria democrática que sejam capazes de mudar essa situação rapidamente. Essas elaborações e invenções em curso no reino das ideias, bem como as expectativas de mudanças institucionais, sustentam a tese da dificuldade de mudança na situação atual, e o teórico democrático deve, talvez, se contentar em negar a troca de um

autoritarismo pelo outro. Em Michels e em Pareto, apenas para citar dois nomes, encontraremos uma grande quantidade de argumentos mostrando que o controle de muitos por poucos não é desfeito com o simples expediente de abolição da propriedade privada. Encontraremos uma grande variedade de dados empíricos para a demonstração desses argumentos.

O problema central da teoria da administração democrática, bem como em toda a teoria política democrática, é como reconciliar o desejo de democracia (liberdade é um conceito muito estreito) com as demandas de autoridade. Ideias férteis de como se fazer essa reconciliação com sucesso são encontradas em alguns escritos não publicados de William Brownrigg. Brownrigg é um consultor de gestão que se dedicou com afinco à tarefa de tentar encontrar um quadro conceitual para o estudo e a prática da administração. Seu objetivo explicitado não é a democracia, mas a cooperação e a eficiência. Porém, talvez seu quadro conceitual possa ao menos prover algumas indicações para uma melhor solução do problema da administração democrática.

Em busca dos aspectos básicos da administração, Brownrigg (assim como muitos outros) conclui que a administração não passa de uma categoria e que, para entender seus fundamentos, é preciso ir além disso. A maior parte dos estudantes, perseguindo tal análise abstrata, se contenta com a “organização” como um conceito básico, mas Brownrigg prefere utilizar como ideia central “o processo de empreendimento humano”, no qual a administração ou a burocracia se constitui na principal forma característica desse processo atualmente. Seguindo sua análise, conclui que todos os empreendimentos humanos têm três aspectos, a saber: decisão, administração e

utilização. Cada um dos três é, então, analisado a partir de um número de passos ou processos que podem caracterizá-los num complexo empreendimento social. Brownrigg fala dos três aspectos básicos como três elos da mesma corrente, cada um ligado ao outro, e vê o processo administrativo mais como circular do que linear. De fato, em sua concepção, a administração toca em sutilezas e dimensões que não podem sequer ser aludidas por dispositivos tais como gráficos de função organizacional. Grandes empreendimentos são, em verdade, grandes complexos de empreendimentos lógicos; e nesse processo, não existe uma simples dicotomia entre gestores e gerenciados, e sim o fato de todos os participantes, em diferentes graus e situações, serem decisores, administradores e usuários.

O que é intrigante a respeito dessa concepção é que, se há uma validade essencial nela, é possível um abandono dos padrões de pensamento da relação autoridade-submissão, supervisor-subordinado, que tendem a dominar nossa teoria da administração. Certamente, algumas das tensões e problemas de nossos dias resultam do “atraso cultural” entre as demandas e possibilidades de organizações de larga escala e as ideias tradicionais herdadas.

Em raros momentos de otimismo, alguns se permitem o luxo de sonhar com uma sociedade do futuro, na qual a educação³³ e a cultura geral estejam em harmonia com o funcionamento do mundo, no qual todos participem como “líderes” e “seguidores”, de acordo com as “regras do jogo” conhecidas por todos. Essa seria a sociedade pós-burocrática. A burocracia no sentido Weberiano seria substituída por formas de organizações em larga escala mais democráticas e flexíveis, apesar de mais complexas. A cultura como um todo seria

adaptada para a organização pós-burocrática, da mesma maneira como foi adaptada e apoiada pela organização burocrática na Alemanha de Weber. A autoridade teria ainda um papel legítimo nesta sociedade, por ser um aspecto de todas as sociedades.

Mas o axioma fundamental da mecânica social dessa sociedade do futuro seria: *A única coisa capaz de legitimar a autoridade numa sociedade democrática é a democracia em si*²⁴. Como uma questão de formalização teórica, prosseguimos agora com essa ideia em nossa vida pública, apesar de a institucionalização tradicional da ideia estar cada vez mais obsoleta no século XX. Em nossa vida privada, nós a reconhecemos como

muito inadequada, e em nossa atividade econômica, pouco a reconhecemos. E na distância entre a teoria geral da vida e os fatos de nosso cotidiano, existe uma grande tensão cultural e uma tragédia pessoal. É verdade que essa sociedade pós-burocrática não buscaria a visão utópica (ou o pesadelo do totalitarismo) de total falta de conflito. Uma considerável dose de conflito é, talvez, não só necessária, mas socialmente desejável; a estrutura de qualquer sociedade democrática deve ser feita de maneira a permitir a existência do conflito, sem que esse comprometa a própria estrutura.

Notas

²⁷ Nessa disputa, o presente “peso de autoridade” está contra mim. Mas creio que não há campos de “decisões factuais” dos quais os valores sejam excluídos. Decidir é escolher entre alternativas, escolher entre alternativas é introduzir valores. Herbert Simon tem feito grandes contribuições ao estudo administrativo. Essas contribuições foram feitas, entretanto, quando ele trabalhava livre da metodologia da qual ele defende.

²⁸ O quanto esse autoritarismo ainda está firmemente enraizado, é indicado por um artigo de Robert Tannenbaum, denominado “The Manager Concept: A Rational Synthesis”, *Journal of Business of the University of Chicago*, Vol. 22, pp. 224-41 (Out., 1949).

²⁹ Veja Reinhard Bendix, “Bureaucracy and the Problem of Power,” *Public Administration Review*, Vol. 5, pp. 194-209 (Verão, 1945), e “Bureaucracy: The Problem and Its Setting,” *American Sociological Review*, Vol. 12, pp. 493-507 (Out., 1947); Philip Selznick, “An Approach to a Theory of Bureaucracy,” *American Sociological Review*, Vol. 8, pp. 25-35 (Feb., 1948), e *T.V.A. and the Grass Roots* (Berkeley, 1949); R. K. Merton, “Bureaucratic Structure and Personality,” *Social Forces*, Vol. 18, pp. 561-68 (Mai, 1940), e “Role of the Intellectual in Public Bureaucracy,” *Social Forces*, Vol. 23, pp. 405-15 (Mai., 1945).

³⁰ Cf R. G. Tugwell and E. C. Baniield, “Grass Roots Democracy Myth or Reality?” *Public Administration Review*, Vol. 10, pp. 47-55 (Winter, 1950). Em minha opinião, precisamos de estudos similarmente críticos, com todos os experimentos em administração que se apresentaram como “democracia na administração”. Sem dúvida alguns desses são apenas interesses próprios disfarçados. Não se faz democracia delegando às raposas todas as decisões sobre as galinhas. Para uma revisão sobre alguns dos experimentos “democráticos”, ver John D. Lewis, “Some New Forms of Democratic Participation in American Government.”, J. B. Shannon (ed.), *The Study of Comparative Government* (New York, 1949).

³¹ Em Max Weber: Ensaios sobre Sociologia, trad e ed. H. H. Gerth and C. Wright Mills (New York, 1946).

³² Algumas indicações de como uma teoria da administração democrática pode ser sustentada por dados empíricos, ainda experimentais, podem ser encontradas em Robert Tannenbaum e Massarik Fred, “Participation by Subordinates in the Managerial Decision-Making Process”, reimpresso pelo Canadian Journal of Economics and Political Science n°. 14, Institute of Industrial Relations, University of California, Los Angeles. Apesar de os autores estarem preocupados com a “participação como processo gerencial”, algumas de suas sugestões podem ser usadas para outros propósitos.

³³ Significativamente, o *The New State* tem um apêndice intitulado “The training for the New Democracy”. É claro que uma teoria da administração democrática deve eventualmente lidar com educação – educação para a participação na administração democrática. Na verdade, os escritos de psicólogos, indicando que o “complexo supervisor-subordinado” de um indivíduo está enraizado na sua vida familiar, sugerem um escopo maior para uma teoria da administração democrática.

³⁴ Muito relacionado ao tema, temos o trabalho de Peter Drucker, que tem escrito perceptivamente sobre muitos aspectos da reconstrução da sociedade para fazê-la compatível com as organizações de grande escala. Em *The New Society; The Anatomy of Industrial Order* (New York, 1950), Druker, de forma correta, enuncia um problema central: como se pode legitimar o poder de organizações industriais de grande escala em um período no qual os direitos de propriedade não se legitimam em si mesmos? Sua resposta, apesar de todos os refinamentos, é a tradicional: uma linha deve ser traçada entre uma área governamental, na qual a democracia é aplicável, e uma área econômica, na qual ela não é. A integridade da “gestão” deve ser preservada e, no máximo, empregados devem ter uma participação na operação de serviços de assistência ao empregado.

Reportagem

Administração pública: instrumento de ação coletiva da nação

Diego Gomes

Colaboraram Daniella Álvares Melo e
Luís Fernando de Lara Resende

“A administração pública é cada vez mais percebida como um locus de influência e participação democrática”, avalia o professor norte-americano Guy Peters, ao ministrar palestra na ENAP. O evento contou ainda com a participação das doutoras em administração pública Evelyn Levy e Maria Rita Loureiro, que, em entrevista à RSP, falam dos desafios da gestão pública.

A conformação do Estado está diretamente relacionada a distintos elementos de sua formação histórica, diversidade sociocultural, características ideológicas da sociedade e regime político adotado. A análise desses elementos, em grande medida, auxilia no estudo e na tentativa de entender os estilos administrativos, os objetivos e o papel das administrações públicas ao redor do mundo. Verifica-se ainda que instituições herdadas e já estabelecidas condicionam fortemente os caminhos a serem seguidos, inclusive com a permanência de arranjos institucionais, muitas vezes, pouco eficientes.

A ocorrência de movimentos de dimensões globais que interferem “localmente” é inequívoca, a exemplo da crise dos modelos do Estado de Bem-estar Social, marcada, entre outros, pela intervenção do Estado na economia e pelo aumento exponencial dos gastos buscando

prover uma ampla gama de serviços aos cidadãos. No contexto da crise econômico-fiscal decorrente da expansão das atividades dos estados nacionais e também pela incapacidade de a burocracia estatal em lidar com as crescentes e complexas demandas da sociedade (associada à decadência do mundo soviético e de seu modelo estatizante, fadado ao fracasso econômico e político), as ideias divulgadas pelo Consenso de Washington ganharam fôlego e impeliram as reformas administrativas na maioria dos países.

Nesse contexto, o Brasil vivenciava um período de transição democrática, assim como grande parte dos países sul-americanos, com várias alterações no modo de vida social, político e econômico do País. Reinaugurado o regime democrático, as reformas propaladas ao redor do mundo ganharam relevo por aqui. Essas novas práticas – conhecidas como *New Public*

Management (NPM) ou Administração Pública Gerencial (AP gerencial) – foram vistas como a segunda grande reforma do aparelho do Estado moderno e, no Brasil, foram encaradas como possibilidade de modernização da AP brasileira.

Superado o foco no equilíbrio das contas públicas (obtido com a redução do gasto público), buscou-se avançar nas mudanças administrativas e políticas, investindo em diferentes estratégias de atuação. No Brasil, o modelo da administração pública gerencial materializou-se com a promulgação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE, 1995), proposto por Bresser-Pereira, então Ministro de Reforma do Estado. De acordo com seus formuladores, a reforma administrativa gerencial preconizava a incorporação dos princípios gerenciais da administração privada na administração pública, tentando, com isso, conferir mais eficiência, eficácia, efetividade ao aparato estatal, além de tentar dar legitimidade democrática às atividades do governo, e conceder maior autonomia e responsabilidade a administradores públicos e agências executoras dos serviços sociais mais descentralizadas.

Entretanto, muitos autores já demonstraram os limites da reforma gerencial no Brasil, apontando o lugar despolitizado que a participação social ocupa no modelo da administração gerencial e a continuidade da reprodução do autoritarismo e do patrimonialismo no aparelho do Estado.

Para Paes Paula (2009), na administração pública gerencial, o processo decisório continuou como um monopólio do núcleo estratégico do Estado e das instâncias executivas, e o ideal tecnocrático foi reconstituído pela nova política de recursos humanos. Em contrapartida, apesar do discurso participativo da nova

administração pública, a estrutura e a dinâmica do Estado pós-reforma não garantiram uma inserção da sociedade civil nas decisões estratégicas e na formulação de políticas públicas.

Os 50 anos da administração pública

Para recapitular os avanços no campo da administração pública desde o término da Segunda Guerra Mundial (1945) e apresentar um panorama analítico da situação atual e das perspectivas futuras para a área, Guy Peters, catedrático do Departamento de Ciência Política da Universidade de Pittsburgh, ministrou a palestra “50 Anos de Administração Pública: teoria e prática”, na ENAP, no dia 19 de setembro de 2012.

Considerado um dos maiores especialistas internacionais em administração e políticas públicas, Peters destacou que a administração pública é uma disciplina científica independente, mas que interage fortemente com outras áreas do conhecimento, como o direito, a ciência política, a economia e a sociologia. Ressaltou que seu conhecimento deve basear-se em uma forte correlação entre teoria e prática.



Paulo Carvalho, Presidente da ENAP e Guy Peters, catedrático do Departamento de Ciência Política da Universidade de Pittsburgh.

No decorrer da história da disciplina Administração Pública, doutrinas orientadas pela prática tiveram significativo impacto na pesquisa científica, em particular no período em que a Nova Administração Pública (*New Public Management*) era a teoria dominante.

A apresentação do professor foi estruturada a partir de sete dicotomias conceituais e suas contradições: gestão e administração, imparcialidade e receptividade, simplicidade e complexidade, especialização e coordenação, autonomia e integração, racionalidade e evolução, e autoridade e democracia.

Inicialmente, o professor Peters focou uma dicotomia que transcende a administração pública desde que começou a ser estudada como disciplina: aquela entre a orientação legal (Weber) e a administrativa (Wilson) das organizações. Peters considera que, nas últimas décadas, o pêndulo tem-se voltado para os valores gerenciais da eficiência e da eficácia. “A desregulamentação e o fortalecimento dos poderes dos gestores públicos, contudo, têm levado a um enfraquecimento da proteção dos direitos do cidadão e a um confisco do poder decisório das únicas pessoas que, em última instância, possuem legitimidade para administrar as políticas públicas: os políticos eleitos”, completa. A partir dessa análise, Peters ressalta a necessidade de se fortalecer os valores legais e de haver políticos atuantes para o bom funcionamento da administração pública, em detrimento do poder burocrático.

A busca pela eficiência

Em sua exposição, foram abordadas as formas de se combinar duas qualidades indispensáveis aos servidores públicos: sua

imparcialidade (neutralidade) perante os cidadãos e os grupos políticos que assumem o poder e, ao mesmo tempo, seu comprometimento para com esses mesmos cidadãos e sua dedicação para servir a objetivos políticos declarados. Para Peters, essas duas demandas aparentemente conflitantes ainda estão por ser balanceadas. “Profissionais de alto escalão do setor público são essenciais para que esse objetivo seja alcançado”, salienta. Nesse contexto, Peters comentou sobre os problemas da politização da máquina pública e, também, sobre um ponto igualmente grave: a despolitização da administração pública, o que, na sua visão, permite que percepções tecnocráticas de gestão do bem público terminem por impedir que os líderes políticos possuam instrumentos de direção adequados.

Ao falar da busca da ciência e da prática por soluções organizacionais simples para problemas complexos da administração pública, Peters afirma que a eficiência não tem como ser alcançada por meios de reestruturações organizacionais, em particular a curto prazo. Segundo ele, o consideravelmente simples e tradicional modelo hierárquico piramidal tem sido substituído por dois outros: a substituição dos ministérios centrais por unidades políticas relativamente pequenas, com as tarefas executivas sendo delegadas a agências (semi) autônomas, mais fáceis de serem controladas e avaliadas; e a criação de grandes departamentos administrativos, que contêm numerosas atividades relativamente similares, agrupados para permitir uma melhor coerência ou uma maior facilidade de coordenação.

O professor norte-americano ressaltou que não é difícil alocar a maior parte das atividades públicas em um único departamento, sendo essa a principal razão

para a inconstância e a procura por estruturas organizacionais ideais.

Peters analisa a divisão existente entre a necessidade de permanente especialização de parcela da administração pública, de forma a refletir a complexidade da sociedade que a permeia, e a necessidade de coordenação intensiva que vem com ela. O número de políticas intersetoriais está crescendo e, conseqüentemente, mais recursos públicos são alocados para o seu alinhamento e harmonização. Comentando sobre os diversos métodos de coordenação, o professor concluiu que, até pouco tempo, era da maior relevância que “o governo falasse como uma única voz”.

Entretanto, devido ao envolvimento de vários segmentos sociais nos processos de prestação de serviços públicos (sociedade civil, cidadãos como indivíduos e terceirização para o setor privado), e à independência de partes do setor público, o problema da integração na administração pública passa a adquirir relevância. Peters propõe, então, uma abordagem em rede para a gestão dos assuntos públicos, limitando de certa forma a primazia das entidades políticas eleitas (governança sem governo), e fazendo das organizações administrativas as colunas de sustentação de políticas públicas específicas e gerentes das redes de políticas públicas.



Além do palestrante Guy Peters, compuseram a mesa de abertura o secretário executivo do Ministério do Meio-Ambiente, Francisco Gaetani, o diretor do Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais do Ministério das Relações Exteriores (MRE), embaixador André Corrêa do Lago, e o presidente da ENAP, Paulo Carvalho.

Esses processos forçam uma gradual e maior exposição da administração pública ao abrir linhas alternativas de responsabilização direta aos cidadãos (*accountability*). Além disso, na avaliação do professor, a administração pública é cada vez mais percebida como um *locus* de influência e participação democrática. “Torna-se, de certa forma, uma segunda via para processos democráticos, com as políticas públicas sendo mais facilmente influenciadas durante sua criação e implantação do que ao longo do caminho tradicional seguido pelos representantes eleitos. Dessa forma, a democracia não é vista apenas como uma precondição, mas também como um resultado do funcionamento da administração pública”, diz.

Guy Peters finaliza apresentando uma visão geral dos principais conceitos teóricos em administração pública, inclusive os arquétipos de racionalidade e as ideias deles derivadas. Chama a atenção para a existência de novos métodos de supervisão da administração pública e argumenta que eles se tornam mais difíceis de serem adotados, logo, a administração pública se torna mais complexa, abrangente e versátil. “Portanto, uma solução não resolve todos os problemas e ‘reinventar a roda’ torna-se um fenômeno frequente na administração pública, seja no nível teórico, seja no prático. As dicotomias utilizadas como suporte analítico decorrem da ausência de uma teoria compreensiva que permita unificar as diversas divagações e sobreposições teóricas existentes”, completa. Peters insiste em que há várias ideias, mas que não há uma teoria consolidada que permita oferecer respostas para problemas que, com o passar do tempo, se tornam mais complexos. “Administração pública, como uma disciplina específica,

exige um apoio teórico firme e inequívoco para maiores pesquisas em uma área de grande complexidade”.

A profissionalização da administração pública brasileira

Nas duas últimas décadas, houve um aumento da percepção por parte da sociedade em relação à relevância e à necessidade de fortalecimento da gestão pública na agenda política do Brasil. Há uma demanda maior por resultados nas diferentes políticas públicas, há mais protestos contra o desperdício e indignação contra o descaso ou a arbitrariedade de agentes públicos.

“... uma solução não resolve todos os problemas e ‘reinventar a roda’ torna-se um fenômeno frequente na administração pública...”

Maria Rita Loureiro, pós-doutora em sociologia e professora titular da Fundação Getúlio Vargas na área de administração pública e governo, acredita que, de modo geral, a necessidade de fortalecimento da gestão pública tem sido evidenciada não só em jornais e na televisão, mas também nos meios acadêmicos. “Está ficando cada vez mais clara a necessidade de melhorar a ação do setor público, tanto do ponto de vista de capacitação dos servidores quanto de investimento na infraestrutura dos órgãos estatais, em equipamentos e tecnologia, além da necessária modernização de procedimentos”, avalia.

Em consonância com esse movimento, nota-se uma maior participação social na gestão pública, o que contribui para a implantação de melhores práticas de gestão, com impacto positivo na melhoria dos serviços públicos, especialmente em áreas como educação e saúde. “A maior partici-

“A maior participação social, associada à elevação dos níveis educacionais e padrões de cidadania, e da atuação eficaz das diferentes mídias, tem contribuído para uma sociedade mais democrática.”

pação social, associada à elevação dos níveis educacionais e padrões de cidadania, e da atuação eficaz das diferentes mídias, tem contribuído para uma sociedade mais democrática. A expansão da informação, tanto aquela oferecida pelos poderes públicos quanto aquela que é objeto de análise por diferentes atores, e sua circulação, tem estimulado esse debate”, declarou Evelyn Levy, especialista em administração pública com ênfase em organizações públicas.

Nesse sentido, Maria Rita Loureiro destaca que houve movimentos em busca de maior transparência das ações estatais, o que levou à formação de ONG’s, a exemplo da ONG Contas Abertas. “Há também o aspecto da probidade administrativa, que ganhou relevo nos últimos anos, evidenciado na Lei da Ficha Limpa e na Lei de Acesso à Informação”, informa.

Nova perspectiva: estruturação e planejamento

O recrutamento por meio de concursos, a criação de novas carreiras, os investimentos em capacitação, o crescimento do número de escolas de governo, a ampliação dos cursos de graduação e pós-graduação na área de gestão de políticas públicas se somam e contribuem para a profissionalização do serviço público. “Não se trata, porém, de um processo linear. Esses novos aportes se inserem em um contexto institucional e político que opõe, frequentemente, fortes resistências ao novo. Outras vezes, o cumprimento de uma nova norma se faz sem que novas práticas sejam desenvolvidas; então, nos detalhes da implementação, se perdem os objetivos que se pretendia alcançar”, ressalta Evelyn Levy.

Maria Rita Loureiro sublinha que esse movimento de profissionalização teve início após a redemocratização do Brasil, com o advento da Constituição de 1988, e tem se intensificado. “Houve momentos de recuo nesse processo. A era Collor, por exemplo, desarticulou agências e órgãos públicos, demitiu e afastou profissionais em diferentes campos, especialmente em áreas técnicas de planejamento, engenharia e formação de projetos. No período do Governo Fernando Henrique, também houve redução de áreas do setor público”, exemplifica. Segundo ela, nos últimos 10 anos, houve uma retomada na formação e qualificação do pessoal de Estado, mas ressalta que se trata de um processo lento.

No âmbito do aperfeiçoamento dos processos de trabalho, o foco atual é no planejamento estratégico de longo prazo, no estabelecimento de metas e indicadores de desempenho, na qualificação de

processos e na gestão de projetos. “Identificar os resultados que se quer alcançar, avaliá-los, investigar as causas dos acertos e erros (*evidence-based policy making*) para correção e, sobretudo, aprender são mesmo fundamentais”, destaca Evelyn Levy, que também frisa a questão da responsabilização dos agentes públicos, para que esses se enxerguem melhor nos processos, bem como se sintam estimulados a melhorar e inovar.

Para Evelyn Levy, é fundamental que toda organização pública tenha um plano estratégico e que esse seja compartilhado por todos os integrantes da organização, a fim de fortalecer processos e ferramentas para melhoria dos serviços públicos. “A comunicação permanente entre a direção e o conjunto da organização também é muito importante. Reconhecer avanços e aqueles que contribuíram para os mesmos fortalece o sentimento de justiça e identidade. Qualificar todos para que revejam processos e busquem permanentemente novos caminhos para produzir os melhores resultados faz parte da lista, sem se esquecer do mais importante: o cidadão”, reitera.

New Public Management e o Brasil

Doutoras em administração pública, Evelyn Levy e Maria Rita Loureiro acompanharam a palestra ministrada por Guy Peters na ENAP e, a exemplo do exposto pelo professor, divergem sobre os dispositivos da *New Public Management* (NPM) ainda se refletirem nos processos de modernização e transparência da administração pública brasileira. Atualmente, há um debate no campo da gestão pública sobre o modelo NPM. Alguns autores entendem que ele foi superado, mas muitos entendem que o *New Public Management* não chegou a

constituir um rol único de estratégias para melhorar a gestão pública.

“Em praticamente todos os casos, a inclusão do cidadão, como avaliador dos serviços e das políticas públicas, esteve presente. O fortalecimento da ideia de resultados, dando maior flexibilidade aos processos, também foi recorrente”, pondera Evelyn Levy, observando que a disseminação do uso da tecnologia da informação tem provocado muitas alterações nas formas de prover serviços públicos e de relacionamento com os cidadãos, além de ser parte desse movimento.

Na sua avaliação, estratégias foram sendo construídas de acordo com as contingências. “Esse é o caso do Brasil também. A NPM teve início como uma resposta inovadora às crises fiscais que dominaram os países desenvolvidos no final dos anos 1970 e 1980. Nos anos 1990, a América Latina também enfrentava essa questão e a isso adicionava o fato de sair de anos pesados de ditadura. Portanto, a velha questão da busca da eficiência – presente no modo burocrático – associou-se à busca da transparência e do envolvimento do cidadão e também do servidor público”, destaca. Como terceiro elemento fundamental, Levy ressalta a busca de resultados, a pactuação de metas e a avaliação do realizado. “Se entendermos que a NPM repousa nesse tripé, eu diria que esse paradigma continua vigente e sua implementação tem trazido novos patamares de desenvolvimento e democracia”, finaliza.

“Esse movimento tem lados positivos e negativos. O positivo certamente está relacionado às questões de eficiência e responsabilidade continuada dos gestores públicos, que estão no bojo das propostas da NPM”, explica Maria Rita Loureiro. O lado negativo, na visão da professora titular da FGV, está baseado

na suposição de que a grande questão do setor público é de se assemelhar à gestão do setor empresarial – voltada para fins lucrativos – e não levar em conta as especificidades públicas, nas quais eficiência tem de ser conjugada com princípios democráticos, levando em consideração a assimetria de recursos, informações e poder entre os cidadãos.

Maria Rita Loureiro afirma que há de se ter uma reflexão específica para o setor público, procurando entender quais as suas reais demandas e necessidades, para que não seja a mera transposição daquilo que é utilizado no setor privado. “Essa reflexão deve permear a discussão sobre qual a melhor gestão para a administração pública brasileira”, conclui.

Para saber mais

Panorama e determinantes da satisfação com os serviços públicos no Brasil

FADEL, Marianella Aguilar Ventura; REGIS FILHO, Gilsée Ivan. Percepção da qualidade em serviços públicos de saúde: um estudo de caso. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 jan. 2013.

ISSON, Maristela Chitto *et al.* Satisfação dos usuários na utilização de serviços públicos e privados de saúde em itinerários terapêuticos no sul do Brasil. *Interface (Botucatu)*, Botucatu, v. 15, n. 36, Mar. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832011000100010>. Acesso em: 25 jan. 2013.

Entre a expectativa e o amadurecimento: a importância da implantação de escritórios de projetos para a gestão pública

FURTADO, Maria Alice P.; FORTUNATO, Graziela; TEIXEIRA, Aridélmo. A Percepção dos Gestores da Área Pública sob a Política de Gerenciamento de Projetos. *Revista Eletrônica Sistemas & Gestão*, v. 6, n. 2, 2011. Disponível em: <http://www.uff.br/sg/index.php/sg/article/viewFile/V6N2A6/V6N2A6>. Acesso em: 17 jan. 2013.

PESTANA, Carlos Victor S.; VALENTE, Gabriela V. P. Gerenciamento de projetos na administração pública: da implantação do escritório de projetos à gestão de

portfólio na Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos do Espírito Santo. In: III CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2010, Brasília, Centro de Convenções Ulysses Guimarães. *Anais eletrônicos do III CONSAD*. Disponível em: http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_21/gerenciamento_de_projetos_na_administracao_publica_da_implantacao_do_escritorio_de_projetos_a_gestao_de_portfolio_na_secretaria_de_estado_de_gestao_e_recursos_humanos_do_espírito_santo.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2013.

O modelo de gestão pública por resultados em Minas Gerais analisado à luz da experiência do Programa Estado para Resultados

BIZELLI, José Luís; FERREIRA, Darlene Aparecida de Oliveira (Org.). *Governança Pública e novos arranjos de gestão*. Piracicaba, São Paulo: Jacintha Editores, 2009.

NASSUNO, Marianne. Proposta de organização da administração direta para a gestão por resultados. In: III CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2010, Brasília, Centro de Convenções Ulysses Guimarães. *Anais eletrônicos do III CONSAD*. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_12/proposta_de_organizacao_da_administracao_direta_para_a_gestao_por_resultados.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2013.

Diretrizes para implantação da governança de tecnologia da informação no setor público brasileiro à luz da teoria institucional

GUIMARAES, Tomás de Aquino; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro. *Cad. EBAP.EBR*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512005000400004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 jan. 2013.

LAIA, Marconi Martins de *et al.* Electronic government policies in Brazil: context, ICT management and outcomes. *Rev. adm. empres.*, São Paulo, v. 51, n. 1, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902011000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 Jan. 2013.

Conferências nacionais como interface socioestatal: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais

AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

VAZ, A. C. N. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. *Opinião Pública*, v. 17, p. 163-205, 2011.

Análise da relação principal-agente nos regimes próprios de previdência social: o caso do Agros

ALBUQUERQUE, João Henrique M. de *et al.* Um estudo sob a óptica da teoria do agenciamento sobre a *accountability* e a relação Estado-sociedade. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos72007/660.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2013.

PINTO, Daniely W. *et al.* Teoria da agência e o controle social da gestão pública. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2012, Ponta Grossa/PR. *Anais eletrônicos do Congresso Internacional de Administração-2012*. Disponível em: <http://www.admpg.com.br/2012/selecionados.php?ordem01=autor&ordem02=autor>. Acesso em: 31 jan. 2013.

Fale com a RSP

Comentários, observações e sugestões sobre a RSP devem ser encaminhados à Editoria da Revista, pelo e-mail editora@enap.gov.br ou por carta, para o endereço SAIS Área 2-A – Sala 116 – CEP: 70610-900 – Brasília, DF, a/c editor(a) da RSP.

Acontece na ENAP

Iniciativas vencedoras do 17º Concurso Inovação são anunciadas



O 17º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal anunciou as 10 iniciativas vencedoras desta edição. A definição ocorreu no dia 27 de novembro durante reunião do comitê julgador que, para a decisão, levou em conta, entre outros critérios, a introdução de inovações em relação a práticas anteriores, os resultados positivos comprovados, a participação dos servidores na mudança implantada e a integração com outras iniciativas.

A classificação das experiências vencedoras e os prêmios a elas atribuídos somente serão anunciados na solenidade de premiação prevista para março de 2013. Os responsáveis pelas iniciativas premiadas serão agraciados com visitas técnicas à França, à Alemanha, à Noruega, à Nova Zelândia e a países da África ou da América Latina. Além disso, serão ofertadas vagas em cursos da ENAP, assinatura da Revista do Serviço Público, publicação dos relatos em livro, certificado e Selo Inovação (a ser utilizado pelas iniciativas premiadas em seus materiais de divulgação).

Nesta edição, o Prêmio obteve 74 inscrições válidas, distribuídas em sete áreas temáticas. Ao longo de 17 anos, o Concurso tem cumprido seu objetivo de estimular a implementação de iniciativas inovadoras de gestão em organizações do governo federal, disseminá-las e valorizar servidores públicos que atuam de forma criativa em suas atividades. Nesse período, foram 1.611 práticas inscritas e 321 premiadas.

ENAP lança 9ª edição de Especialização em Gestão Pública



A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) anuncia o lançamento da 9ª edição do Curso de Especialização em Gestão Pública. Com 372 horas de duração, o curso de pós-graduação *lato sensu* é destinado a servidores públicos federais do Poder Executivo que atuam ou tenham potencial para atuar como dirigentes na gestão pública.

O prazo de inscrições segue até o dia 3 de março de 2013. Para participar, o servidor, que deve possuir graduação em curso de nível superior certificado pelo Ministério da Educação (MEC), tem de ser aprovado em processo seletivo composto de prova escrita, análise curricular e entrevista. Ofertado pela ENAP, o curso é financiado pelos alunos ou por seus respectivos órgãos de trabalho. As aulas terão início em abril de 2013.

Estratégias diversificadas de ensino teórico-aplicado serão desenvolvidas para facilitar a apropriação e a reelaboração de práticas de gestão. Entre elas, encontram-se os trabalhos de campo e a análise de experiências de gestão *in loco*, que são as novidades desta edição. Considerando os desafios e as perspectivas da administração pública federal, o objetivo da especialização é capacitar servidores públicos para atuarem como agentes da melhoria da gestão pública e serem aptos a liderar, articular, gerir e pensar de forma estratégica e inovadora a ação governamental, de modo a aperfeiçoar os serviços prestados à sociedade.

Café com Debate discute a importância da gestão de processos na administração pública

A importância, os avanços e os desafios da gestão de processos na administração pública federal foram debatidos na ENAP, no dia 23 de outubro. O objetivo do encontro, que reuniu cerca de 120 pessoas de diversos órgãos, foi trocar experiências de modelos que proporcionam a diminuição dos tempos dos ciclos internos, a melhoria da qualidade e da eficiência dos órgãos e a redução dos custos. O debate foi moderado pela diretora do Programa da Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Miriam Chaves.



A discussão foi iniciada por Valter Correa, Secretário-Executivo Adjunto do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), que esclareceu o conceito de gestão de processos, que ainda causa dúvidas nas instituições: “Gestão de processos é enxergar o todo. É ver aonde a instituição quer chegar. Muda-se a lógica de pensar e agir”.

A assessora de Gestão Estratégica e Inovação Institucional do Ministério da Previdência Social (MPS), Nicir Chaves, detalhou a experiência de mapeamento dos processos internos no seu ministério. Segundo ela, a mudança de cultura é um desafio.

Última debatedora a apresentar-se, a gerente do Escritório de Processos do Ministério da Educação, Juliana Rocha, falou da atuação da sua área no apoio ao mapeamento, desenho, redesenho e implementação de processos de trabalho, assim como à disseminação de informações a escolas, professores e estudantes.

Escola de governo canadense transfere propriedade intelectual de cursos e metodologias à ENAP

A ENAP e a Canada School of Public Service (CSPS) assinaram, no último dia 17 de dezembro, memorando de entendimento que trata da utilização de cursos e metodologias da CSPS modificados e adaptados pela ENAP nos projetos de Cooperação Técnica Internacional (CTI) mantidos entre as duas instituições. Com esse documento, a escola canadense transfere à ENAP a propriedade intelectual dos materiais dessas atividades e autoriza transferi-los a países em desenvolvimento com os quais a ENAP mantenha ações de CTI.

A partir de agora, a Escola passa a ter direito de uso integral de cursos como “Liderança: Reflexão e Ação” e “Papel do Gerente na Gestão do Desempenho de Equipe”, podendo ministrá-los a agentes públicos brasileiros e estrangeiros, sem necessidade de autorização. Caberá à ENAP apenas incluir, nos materiais das atividades, avisos indicando que os produtos foram transferidos pela instituição canadense e adaptados pela Escola.

De 2003 a 2007, as duas instituições mantiveram o acordo de Cooperação Técnica Internacional “Parceria para a Excelência da Gestão no Setor Público”. Já o CTI de “Desenvolvimento de Capacidade de Governança” teve vigência de 2008 a 2011. Entre as metodologias repassadas pela CSPS no âmbito desses projetos, estão o Café com Debate e a Mesa-redonda de Pesquisa-Ação.

Nossos pareceristas

A RSP agradece as suas atentas leituras e pertinentes observações

Ademar Orsi	Flávio Sapori
Aline Diniz Amaral	Francinely Bastos Alencar
Aline Soares	Gustavo Nunes de Oliveira
Alípio Reis Firmo Filho	Helena Correa Tonet
Allan Claudius Queiroz Barbosa	Ítalo Fittipaldi
Álvaro Martim Guedes	Ivan Dutra Faria
Ana Lúcia Aguiar Melo	Jackson De Toni
Ana Paula Lucena	Jairo Preissler
André Ribeiro Ferreira	Jefferson Carús Guedes
Anthero de Moraes Meirelles	Jorge Duarte
Bernardo Mueller	José Murari Bovo
Bianca Casale Kitahara	José Ricardo Caetano Costa
Bruno Henrique Rocha Fernandes	Juliana Barreiros Porto
Cecília Olivieri	Karina Rabelo Leite Marinho
Cesar Augusto Ramos Muniz	Lindamir Mueller
Cíntia Ebner Melchiori	Luanna Sant'Anna Roncaratti
Ciro campos Christo Fernandes	Luciano Venelli Costa
Eduardo de Lima Caldas	Ludmila Apoliano G. Albuquerque
Eli Diniz	Luiz Carlos dos Santos
Elizabeth Pazito Brandão	Luiz Henrique Moraes de Lima
Erick Fagundes Ribeiro	Luiz Paulo Rosek Germano
Fábio José Kerche Nunes	Marcelo Alvim Scianni
Fábio Walter	Marco Antônio Carvalho Teixeira
Fábio Zimmermann	Marco Aurélio de Barcelos Silva

Marco Tullio de Castro Vasconcelos
Marcos Ambrogi Leite
Marcos Vinicius Pó
Maria Júlia Pantoja
Nestor Duarte
Nivaldo Carneiro Júnior
Olegna de Souza Guedes
Paulo Roberto de Mendonça Motta
Pedro Luiz Cavalcante
Renato Francisco dos Santos Paula
Ricardo Braga de Souza
Ricardo Corrêa Coelho
Ricardo Viana Vargas
Rita de Cássia Leal F. dos Santos
Robert Bonifácio da Silva

Roberto Baungartner
Rogério Boueri
Sandra Gomes
Selene Marinho
Sidnei Pereira do Nascimento
Silvia Meirelles Leite
Sonisley Santos Machado
Suely de Fátima Ramos Silveira
Tânia Gomes Figueira
Tania Maria Tavares Gomes Silva
Tatiana Santana de Souza
Trajano Quinhões
Ursula Dias Peres
Vânia Lúcia Lins Souto

Índice alfabético – Vol. 63

Por autor e assunto

Organizado pela Biblioteca Graciliano Ramos – ENAP

Índice alfabético – autor

ABREU, Welles Matias de; NEIVA, Vinícius Mendonça; LIMA, Nerylson. Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 135-155, abr./jun. 2012.

ARAÚJO, Leticia Malta; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 43-61, jan./mar. 2012.

BECHELAINE, Cinthia Helena de Oliveira; SILVEIRA, Mauro César da; NEVES, Camila Barbosa. O modelo de gestão pública por resultados em Minas Gerais analisado à luz da experiência do Programa Estado para Resultados. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 455-473, out./dez. 2012.

BERQUITÓ, Urbano C. RSP Revisitada: Qual o papel de uma escola nacional de Administração? Considerações à margem de um projeto governamental francês (RSP revisitada, v.3, n. 2, ago. 1938). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 237-241, abr./jun. 2012.

BIJOS, Danilo. Federalismo e estratégias eleitorais em sistemas proporcionais com lista aberta: o caso do Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 7-23, jan./mar. 2012.

BONIFÁCIO, Robert; SCHLEGEL, Rogério. Panorama e determinantes da satisfação com os serviços públicos no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n.4, p. 413-434, out./dez. 2012.

BRANDÃO, Catarina; JORDÃO, Filomena. O desempenho individual de gestores intermédios da administração pública portuguesa. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 285-311, jul./set. 2012.

BRULON, Vanessa; OHAYON, Pierre; ROSENBERG, Gerson. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 265-284, jul./set. 2012.

CAVALCANTE, Pedro; LARIU, Cecília. Orçamento e desempenho municipal: uma análise comparada da qualidade do gasto público nas políticas sociais. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 343-361, jul./set. 2012.

COSTA, Caio César de Medeiros; MACABEU, Alan Antunes Vieira; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. Análise da relação principal-agente nos regimes próprios de previdência social: o caso do Agros. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 519-539, out./dez. 2012.

GOMES, Diego. Reportagem: Administração pública: instrumento de ação coletiva da nação. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 549-556, out./dez. 2012.

GUIMARÃES, André Sathler et al. Gestão estratégica no Poder Legislativo: o caso da Câmara dos Deputados. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 25-42, jan./mar. 2012.

KEAST, Robyn; BROWN, Kerry; MANDELL, Myrna. Encontrando a combinação certa: decifrando significados e estratégias de integração. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 313-341, jul./set. 2012.

LIMA, Dominique. Reportagem: Iniciativas inovadoras na gestão pública federal são premiadas na 16ª edição do Concurso Inovação. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p.111-120, jan./mar. 2012.

LUCENA, Ana Paula Costa de. Comunicação pública ou marketing político? Um estudo sobre o uso do rádio por duas prefeituras de Pernambuco. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 81-96, jan./mar. 2012.

MELO, Wiliam et al. Entre a expectativa e o amadurecimento: a importância da implantação de escritórios de projetos para a gestão pública. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 435-454, out./dez. 2012.

PEIXOTO, Betânia; SOUZA, Letícia Godinho de; LIMA, Renato Sérgio de. Uma análise sistêmica: vitimização e políticas de segurança em São Paulo. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 217-236, abr./jun. 2012.

PEREIRA, Danielle Ramos de Miranda; PINTO, Marcelo de Rezende. A importância do entendimento dos indicadores na tomada de decisão de gestores públicos. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 363-380, jul./set. 2012.

PINHEIRO, Marcelo Torres; ROCHA, Mônica Aparecida da Silva. Contribuições do escritório de gerenciamento de projetos públicos na gestão para resultados. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 199-215, abr./jun. 2012.

RAMOS, Guerreiro. RSP Revisitada: Administração e política à luz da sociologia (RSP revisitada, v.3, n.1, junho 1946). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 99-109, jan./mar. 2012.

REPORTAGEM: Escolas de governo de todo o Brasil reúnem-se na ENAP. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 243-249, abr./jun. 2012.

RODRIGUES, José Geraldo Loureiro; SOUZA NETO, João. Diretrizes para implantação da governança de TI no setor público brasileiro à luz da teoria institucional. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 475-497, out./dez. 2012.

SILVA, Renato Cader da; BARKI, Teresa Villac Pinheiro. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 157-175, abr./jun. 2012.

SÖTHE, Ari; SÖTHE, Vilson; GUBIANI, Clésia Ana. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise do desempenho das contas públicas municipais do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 177-197, abr./ jun. 2012.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 499-518, out./dez. 2012.

VAZ, Tania Patricia de Lara. Reflexões sobre a atuação da Advocacia-Geral da União em projetos de geração de energia hidrelétrica. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 63-79, jan./mar. 2012.

WALDO, Dwight. RSP Revisitada: Desenvolvimento da teoria de administração democrática (RSP revisitada, v. I n. 2/3, fevereiro/março 1953). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 381-397, jul./set. 2012.

Índice alfabético por assunto

Accountability

COSTA, Caio César de Medeiros; MACABEU, Alan Antunes Vieira; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. Análise da relação principal-agente nos regimes próprios de previdência social: o caso do Agros. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 519-539, out./dez. 2012.

Administração Estadual

BECHELAINÉ, Cinthia Helena de Oliveira; SILVEIRA, Mauro César da; NEVES, Camila Barbosa. O modelo de gestão pública por resultados em Minas Gerais analisado à luz da experiência do Programa Estado para Resultados. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 455-473, out./dez. 2012.

MELO, Wiliam et al. Entre a expectativa e o amadurecimento: a importância da implantação de escritórios de projetos para a gestão pública. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 435-454, out./dez. 2012.

Administração Estratégica

GUIMARÃES, André Sathler et al. Gestão estratégica no Poder Legislativo: o caso da Câmara dos Deputados. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 25-42, jan./mar. 2012.

Administração Federal

LIMA, Dominique. Reportagem: Iniciativas inovadoras na gestão pública federal são premiadas na 16a edição do Concurso Inovação. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p.111-120, jan./mar. 2012.

Administração Municipal

CAVALCANTE, Pedro; LARIU, Cecília. Orçamento e desempenho municipal: uma análise comparada da qualidade do gasto público nas políticas sociais. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 343-361, jul./set. 2012.

PEIXOTO, Betânia; SOUZA, Leticia Godinho de; LIMA, Renato Sérgio de. Uma análise sistêmica: vitimização e políticas de segurança em São Paulo. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 217-236, abr./jun. 2012.

SÖTHE, Ari; SÖTHE, Vilson; GUBIANI, Clésia Ana. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise do desempenho das contas públicas municipais do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 177-197, abr./ jun. 2012.

Administração por Objetivos

BECHELAINE, Cinthia Helena de Oliveira; SILVEIRA, Mauro César da; NEVES, Camila Barbosa. O modelo de gestão pública por resultados em Minas Gerais analisado à luz da experiência do Programa Estado para Resultados. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 455-473, out./dez. 2012.

PINHEIRO, Marcelo Torres; ROCHA, Mônica Aparecida da Silva. Contribuições do escritório de gerenciamento de projetos públicos na gestão para resultados. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 199-215, abr./jun. 2012.

Administração Privada

WALDO, Dwight. RSP Revisitada: Desenvolvimento da teoria de administração democrática (RSP revisitada, v. I n. 2/3, fevereiro/março 1953). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 381-397, jul./set. 2012.

Administração Pública

BECHELAINE, Cinthia Helena de Oliveira; SILVEIRA, Mauro César da; NEVES, Camila Barbosa. O modelo de gestão pública por resultados em Minas Gerais analisado à luz da experiência do Programa Estado para Resultados. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 455-473, out./dez. 2012.

BRANDÃO, Catarina; JORDÃO, Filomena. O desempenho individual de gestores intermediários da administração pública portuguesa. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 285-311, jul./set. 2012.

BRULON, Vanessa; OHAYON, Pierre; ROSENBERG, Gerson. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 265-284, jul./set. 2012.

GOMES, Diego. Reportagem: Administração pública: instrumento de ação coletiva da nação. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 549-556, out./dez. 2012.

MELO, Wiliam et al. Entre a expectativa e o amadurecimento: a importância da implantação de escritórios de projetos para a gestão pública. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 435-454, out./dez. 2012.

PEREIRA, Danielle Ramos de Miranda; PINTO, Marcelo de Rezende. A importância do entendimento dos indicadores na tomada de decisão de gestores públicos. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 363-380, jul./set. 2012.

PINHEIRO, Marcelo Torres; ROCHA, Mônica Aparecida da Silva. Contribuições do escritório de gerenciamento de projetos públicos na gestão para resultados. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 199-215, abr./ jun. 2012.

RAMOS, Guerreiro. RSP Revisitada: Administração e política à luz da sociologia (RSP revisitada, v.3, n.1, junho 1946). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 99-109, jan./ mar. 2012.

SILVA, Renato Cader da; BARKI, Teresa Villac Pinheiro. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 157-175, abr./ jun. 2012.

Waldo, Dwight. RSP Revisitada: Desenvolvimento da teoria de administração democrática (RSP revisitada, v. I n. 2/ 3, fevereiro/março 1953). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 381-397, jul./ set. 2012.

Administração Estratégica

GUIMARÃES, André Sathler et al. Gestão estratégica no Poder Legislativo: o caso da Câmara dos Deputados. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 25-42, jan./mar. 2012.

Administração Federal

LIMA, Dominique. Reportagem: Iniciativas inovadoras na gestão pública federal são premiadas na 16a edição do Concurso Inovação. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p.111-120, jan./mar. 2012.

Administração Municipal

CAVALCANTE, Pedro; LARIU, Cecília. Orçamento e desempenho municipal: uma análise comparada da qualidade do gasto público nas políticas sociais. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 343-361, jul./set. 2012.

PEIXOTO, Betânia; SOUZA, Letícia Godinho de; LIMA, Renato Sérgio de. Uma análise sistêmica: vitimização e políticas de segurança em São Paulo. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 217-236, abr./jun. 2012.

SÖTHER, Ari; SÖTHER, Vilson; GUBIANI, Clésia Ana. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise do desempenho das contas públicas municipais do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 177-197, abr./jun. 2012.

Administração por objetivos

PINHEIRO, Marcelo Torres; ROCHA, Mônica Aparecida da Silva. Contribuições do escritório de gerenciamento de projetos públicos na gestão para resultados. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 199-215, abr./jun. 2012.

Administração Privada

WALDO, Dwight. RSP Revisitada: Desenvolvimento da teoria de administração democrática (RSP revisitada, v. I n. 2/ 3, fevereiro/março 1953). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 381-397, jul./set. 2012.

Administração Pública

BRANDÃO, Catarina; JORDÃO, Filomena. O desempenho individual de gestores intermediários da administração pública portuguesa. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 285-311, jul./set. 2012.

BRULON, Vanessa; OHAYON, Pierre; ROSENBERG, Gerson. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 265-284, jul./set. 2012.

PEREIRA, Danielle Ramos de Miranda; PINTO, Marcelo de Rezende. A importância do entendimento dos indicadores na tomada de decisão de gestores públicos. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 363-380, jul./set. 2012.

PINHEIRO, Marcelo Torres; ROCHA, Mônica Aparecida da Silva. Contribuições do escritório de gerenciamento de projetos públicos na gestão para resultados. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 199-215, abr./jun. 2012.

RAMOS, Guerreiro. RSP Revisitada: Administração e política à luz da sociologia (RSP revisitada, v.3, n.1, junho 1946). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 99-109, jan./mar. 2012.

SILVA, Renato Cader da; BARKI, Teresa Villac Pinheiro. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 157-175, abr./jun. 2012.

WALDO, Dwight. RSP Revisitada: Desenvolvimento da teoria de administração democrática (RSP revisitada, v. I n. 2/ 3, fevereiro/março 1953). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 381-397, jul./set. 2012.

Advocacia-Geral da União

VAZ, Tania Patricia de Lara. Reflexões sobre a atuação da Advocacia-Geral da União em projetos de geração de energia hidrelétrica. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 63-79, jan./mar. 2012.

Agenda

ABREU, Welles Matias de; NEIVA, Vinícius Mendonça; LIMA, Nerylson. Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 135-155, abr./jun. 2012.

Agente Público

BRANDÃO, Catarina; JORDÃO, Filomena. O desempenho individual de gestores intermediários da administração pública portuguesa. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 285-311, jul./set. 2012.

Alta Administração Pública

BRANDÃO, Catarina; JORDÃO, Filomena. O desempenho individual de gestores intermediários da administração pública portuguesa. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 285-311, jul./set. 2012.

MELO, Wiliam et al. Entre a expectativa e o amadurecimento: a importância da implantação de escritórios de projetos para a gestão pública. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 435-454, out./dez. 2012.

PEREIRA, Danielle Ramos de Miranda; PINTO, Marcelo de Rezende. A importância do entendimento dos indicadores na tomada de decisão de gestores públicos. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 363-380, jul./set. 2012.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 499-518, out./dez. 2012.

Avaliação

BONIFÁCIO, Robert; SCHLEGEL, Rogério. Panorama e determinantes da satisfação com os serviços públicos no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n.4, p. 413-434, out./dez. 2012.

Avaliação de Desempenho

BRANDÃO, Catarina; JORDÃO, Filomena. O desempenho individual de gestores intermédios da administração pública portuguesa. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 285-311, jul./set. 2012.

Burocracia

RAMOS, Guerreiro. RSP Revisitada: Administração e política à luz da sociologia (RSP revisitada, v.3, n.1, junho 1946). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 99-109, jan./mar. 2012.

Capacitação Profissional

BERQUIÓ, Urbano C. RSP Revisitada: Qual o papel de uma escola nacional de Administração? Considerações à margem de um projeto governamental francês (RSP revisitada, v.3, n. 2, ago. 1938). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 237-241, abr./jun. 2012.

Cidadania

BONIFÁCIO, Robert; SCHLEGEL, Rogério. Panorama e determinantes da satisfação com os serviços públicos no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n.4, p. 413-434, out./dez. 2012.

LUCENA, Ana Paula Costa de. Comunicação pública ou marketing político? Um estudo sobre o uso do rádio por duas prefeituras de Pernambuco. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 81-96, jan./mar. 2012.

Colaboração

LUCENA, Ana Paula Costa de. Comunicação pública ou marketing político? Um estudo sobre o uso do rádio por duas prefeituras de Pernambuco. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 81-96, jan./mar. 2012.

Comportamento Humano

BIJOS, Danilo. Federalismo e estratégias eleitorais em sistemas proporcionais com lista aberta: o caso do Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 7-23, jan./mar. 2012.

Compras Governamentais

SILVA, Renato Cader da; BARKI, Teresa Villac Pinheiro. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 157-175, abr./jun. 2012.

Comunicação Pública

LUCENA, Ana Paula Costa de. Comunicação pública ou marketing político? Um estudo sobre o uso do rádio por duas prefeituras de Pernambuco. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 81-96, jan./mar. 2012.

Concurso

LIMA, Dominique. Reportagem: Iniciativas inovadoras na gestão pública federal são premiadas na 16a edição do Concurso Inovação. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p.111-120, jan./mar. 2012.

Confiança

COSTA, Caio César de Medeiros; MACABEU, Alan Antunes Vieira; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. Análise da relação principal-agente nos regimes próprios de previdência social: o caso do Agros. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 519-539, out./ dez. 2012.

Contrato Público

ARAÚJO, Leticia Malta; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 43-61, jan./mar. 2012.

Cooperação

KEAST, Robyn; BROWN, Kerry; MANDELL, Myrna. Encontrando a combinação certa: decifrando significados e estratégias de integração. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 313-341, jul./ set. 2012.

Cooperativismo

KEAST, Robyn; BROWN, Kerry; MANDELL, Myrna. Encontrando a combinação certa: decifrando significados e estratégias de integração. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 313-341, jul./set. 2012.

Coordenação

KEAST, Robyn; BROWN, Kerry; MANDELL, Myrna. Encontrando a combinação certa: decifrando significados e estratégias de integração. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 313-341, jul./set. 2012.

Criminalidade

PEIXOTO, Betânia; SOUZA, Leticia Godinho de; LIMA, Renato Sérgio de. Uma análise sistêmica: vitimização e políticas de segurança em São Paulo. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 217-236, abr./ jun. 2012.

Democracia

Waldo, Dwight. RSP Revisitada: Desenvolvimento da teoria de administração democrática (RSP revisitada, v. I n. 2/ 3, fevereiro/março 1953). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 381-397, jul./set. 2012.

Desenvolvimento Sustentável

SILVA, Renato Cader da; BARKI, Teresa Villac Pinheiro. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 157-175, abr./jun. 2012.

Despesa Pública

CAVALCANTE, Pedro; LARIU, Cecília. Orçamento e desempenho municipal: uma análise comparada da qualidade do gasto público nas políticas sociais. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 343-361, jul./set. 2012.

SÖTHE, Ari; SÖTHE, Vilson; GUBIANI, Clésia Ana. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise do desempenho das contas públicas municipais do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 177-197, abr./jun. 2012.

Economicidade

ARAÚJO, Leticia Malta; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 43-61, jan./mar. 2012.

Eficiência

ARAÚJO, Leticia Malta; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 43-61, jan./mar. 2012.

Energia Elétrica

VAZ, Tania Patricia de Lara. Reflexões sobre a atuação da Advocacia-Geral da União em projetos de geração de energia hidrelétrica. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 63-79, jan./mar. 2012.

Escola de Governo

BERQUIÓ, Urbano C. RSP Revisitada: Qual o papel de uma escola nacional de Administração? Considerações à margem de um projeto governamental francês (RSP revisitada, v.3, n. 2, ago. 1938). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 237-241, abr./jun. 2012.

Reportagem: Escolas de governo de todo o Brasil reúnem-se na ENAP. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 243-249, abr./jun. 2012.

Estratégia

KEAST, Robyn; BROWN, Kerry; MANDELL, Myrna. Encontrando a combinação certa: decifrando significados e estratégias de integração. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 313-341, jul./set. 2012.

Estudo de Caso

MELO, Wiliam et al. Entre a expectativa e o amadurecimento: a importância da implantação de escritórios de projetos para a gestão pública. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 435-454, out./dez. 2012.

Evento

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 499-518, out./dez. 2012.

Forma de Estado

BIJOS, Danilo. Federalismo e estratégias eleitorais em sistemas proporcionais com lista aberta: o caso do Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 7-23, jan./mar. 2012.

Gerente

BRANDÃO, Catarina; JORDÃO, Filomena. O desempenho individual de gestores intermédios da administração pública portuguesa. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 285-311, jul./set. 2012.

Gestão de Programas

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 499-518, out./dez. 2012.

Gestão de Projetos

MELO, Wiliam et al. Entre a expectativa e o amadurecimento: a importância da implantação de escritórios de projetos para a gestão pública. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 435-454, out./dez. 2012.

PINHEIRO, Marcelo Torres; ROCHA, Mônica Aparecida da Silva. Contribuições do escritório de gerenciamento de projetos públicos na gestão para resultados. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 199-215, abr./jun. 2012.

Gestão Horizontal

KEAST, Robyn; BROWN, Kerry; MANDELL, Myrna. Encontrando a combinação certa: decifrando significados e estratégias de integração. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 313-341, jul./set. 2012.

Gestão Participativa

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 499-518, out./dez. 2012.

Governança Corporativa

RODRIGUES, José Geraldo Loureiro; SOUZA NETO, João. Diretrizes para implantação da governança de TI no setor público brasileiro à luz da teoria institucional. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 475-497, out./dez. 2012.

Governança de TI

RODRIGUES, José Geraldo Loureiro; SOUZA NETO, João. Diretrizes para implantação da governança de TI no setor público brasileiro à luz da teoria institucional. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 475-497, out./dez. 2012.

Indicador Social

PEREIRA, Danielle Ramos de Miranda; PINTO, Marcelo de Rezende. A importância do entendimento dos indicadores na tomada de decisão de gestores públicos. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 363-380, jul./set. 2012.

Inovação

LIMA, Dominique. Reportagem: Iniciativas inovadoras na gestão pública federal são premiadas na 16a edição do Concurso Inovação. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p.111-120, jan./ mar. 2012.

Instituição

RODRIGUES, José Geraldo Loureiro; SOUZA NETO, João. Diretrizes para implantação da governança de TI no setor público brasileiro à luz da teoria institucional. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 475-497, out./dez. 2012.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 499-518, out./dez. 2012.

Interesse Público

LUCENA, Ana Paula Costa de. Comunicação pública ou marketing político? Um estudo sobre o uso do rádio por duas prefeituras de Pernambuco. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 81-96, jan./mar. 2012.

Lei de Responsabilidade Fiscal

SÖTHE, Ari; SÖTHE, Vilson; GUBIANI, Clésia Ana. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise do desempenho das contas públicas municipais do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 177-197, abr./jun. 2012.

Licitação Pública

SILVA, Renato Cader da; BARKI, Teresa Villac Pinheiro. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 157-175, abr./jun. 2012.

Marketing Político

LUCENA, Ana Paula Costa de. Comunicação pública ou marketing político? Um estudo sobre o uso do rádio por duas prefeituras de Pernambuco. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 81-96, jan./ mar. 2012.

Modelo de Gestão

BECHELAINÉ, Cinthia Helena de Oliveira; SILVEIRA, Mauro César da; NEVES, Camila Barbosa. O modelo de gestão pública por resultados em Minas Gerais analisado à luz da experiência do Programa Estado para Resultados. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 455-473, out./dez. 2012.

BRANDÃO, Catarina; JORDÃO, Filomena. O desempenho individual de gestores intermediários da administração pública portuguesa. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 285-311, jul./set. 2012.

Modernização Administrativa

BECHELAINÉ, Cinthia Helena de Oliveira; SILVEIRA, Mauro César da; NEVES, Camila Barbosa. O modelo de gestão pública por resultados em Minas Gerais analisado à luz

da experiência do Programa Estado para Resultados. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 455-473, out./dez. 2012.

GOMES, Diego. Reportagem: Administração pública: instrumento de ação coletiva da nação. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 549-556, out./dez. 2012.

MELO, Wiliam et al. Entre a expectativa e o amadurecimento: a importância da implantação de escritórios de projetos para a gestão pública. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 435-454, out./dez. 2012.

Orçamento Público

ABREU, Welles Matias de; NEIVA, Vinícius Mendonça; LIMA, Nerylson. Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 135-155, abr./jun. 2012.

CAVALCANTE, Pedro; LARIU, Cecília. Orçamento e desempenho municipal: uma análise comparada da qualidade do gasto público nas políticas sociais. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 343-361, jul./set. 2012.

Otimização

GOMES, Diego. Reportagem: Administração pública: instrumento de ação coletiva da nação. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 549-556, out./dez. 2012.

Participação Social

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 499-518, out./dez. 2012.

Pesquisa

ABREU, Welles Matias de; NEIVA, Vinícius Mendonça; LIMA, Nerylson. Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 135-155, abr./jun. 2012.

BONIFÁCIO, Robert; SCHLEGEL, Rogério. Panorama e determinantes da satisfação com os serviços públicos no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n.4, p. 413-434, out./dez. 2012.

Poder Legislativo

GUIMARÃES, André Sathler et al. Gestão estratégica no Poder Legislativo: o caso da Câmara dos Deputados. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 25-42, jan./mar. 2012.

Política

RAMOS, Guerreiro. RSP Revisitada: Administração e política à luz da sociologia (RSP revisitada, v.3, n.1, junho 1946). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 99-109, jan./mar. 2012.

Política de Segurança Pública

PEIXOTO, Betânia; SOUZA, Letícia Godinho de; LIMA, Renato Sérgio de. Uma análise sistêmica: vitimização e políticas de segurança em São Paulo. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 217-236, abr./jun. 2012.

Política Energética

VAZ, Tania Patricia de Lara. Reflexões sobre a atuação da Advocacia-Geral da União em projetos de geração de energia hidrelétrica. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 63-79, jan./mar. 2012.

Política Social

CAVALCANTE, Pedro; LARIU, Cecília. Orçamento e desempenho municipal: uma análise comparada da qualidade do gasto público nas políticas sociais. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 343-361, jul./set. 2012.

Políticas Públicas

PINHEIRO, Marcelo Torres; ROCHA, Mônica Aparecida da Silva. Contribuições do escritório de gerenciamento de projetos públicos na gestão para resultados. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 199-215, abr./jun. 2012.

Portugal

BRANDÃO, Catarina; JORDÃO, Filomena. O desempenho individual de gestores intermediários da administração pública portuguesa. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 285-311, jul./set. 2012.

Previdência Privada

COSTA, Caio César de Medeiros; MACABEU, Alan Antunes Vieira; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. Análise da relação principal-agente nos regimes próprios de previdência social: o caso do Agros. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 519-539, out./dez. 2012.

Previdência Social

COSTA, Caio César de Medeiros; MACABEU, Alan Antunes Vieira; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. Análise da relação principal-agente nos regimes próprios de previdência social: o caso do Agros. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 519-539, out./dez. 2012.

Qualidade

BONIFÁCIO, Robert; SCHLEGEL, Rogério. Panorama e determinantes da satisfação com os serviços públicos no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n.4, p. 413-434, out./dez. 2012.

CAVALCANTE, Pedro; LARIU, Cecília. Orçamento e desempenho municipal: uma análise comparada da qualidade do gasto público nas políticas sociais. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 343-361, jul./set. 2012.

Reforma Administrativa

BRULON, Vanessa; OHAYON, Pierre; ROSENBERG, Gerson. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 265-284, jul./set. 2012.

GOMES, Diego. Reportagem: Administração pública: instrumento de ação coletiva da nação. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 549-556, out./dez. 2012.

MELO, Wiliam et al. Entre a expectativa e o amadurecimento: a importância da implantação de escritórios de projetos para a gestão pública. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 435-454, out./dez. 2012.

Satisfação do Cliente

BONIFÁCIO, Robert; SCHLEGEL, Rogério. Panorama e determinantes da satisfação com os serviços públicos no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n.4, p. 413-434, out./dez. 2012.

Seguridade Social

COSTA, Caio César de Medeiros; MACABEU, Alan Antunes Vieira; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. Análise da relação principal-agente nos regimes próprios de previdência social: o caso do Agros. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 519-539, out./dez. 2012.

Serviço Público

BONIFÁCIO, Robert; SCHLEGEL, Rogério. Panorama e determinantes da satisfação com os serviços públicos no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n.4, p. 413-434, out./dez. 2012.

Serviço Social

KEAST, Robyn; BROWN, Kerry; MANDELL, Myrna. Encontrando a combinação certa: decifrando significados e estratégias de integração. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 313-341, jul./set. 2012.

Setor Público

Gomes, Diego. Reportagem: Administração pública: instrumento de ação coletiva da nação. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 549-556, out./dez. 2012.

RODRIGUES, José Geraldo Loureiro; SOUZA NETO, João. Diretrizes para implantação da governança de TI no setor público brasileiro à luz da teoria institucional. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 475-497, out./dez. 2012.

Sistema Eleitoral

BIJOS, Danilo. Federalismo e estratégias eleitorais em sistemas proporcionais com lista aberta: o caso do Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 7-23, jan./mar. 2012.

Sociedade Civil

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 499-518, out./dez. 2012.

Sociologia

RAMOS, Guerreiro. RSP Revisitada: Administração e política à luz da sociologia (RSP revisitada, v.3, n.1, junho 1946). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 1, p. 99-109, jan./mar. 2012.

Tecnologia da Informação

RODRIGUES, José Geraldo Loureiro; SOUZA NETO, João. Diretrizes para implantação da governança de TI no setor público brasileiro à luz da teoria institucional. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 475-497, out./dez. 2012.

Teoria Administrativa

Waldo, Dwight. RSP Revisitada: Desenvolvimento da teoria de administração democrática (RSP revisitada, v. I n. 2/ 3, fevereiro/março 1953). **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 381-397, jul./set. 2012.

Tomada de Decisão

ABREU, Welles Matias de; NEIVA, Vinícius Mendonça; LIMA, Nerylson. Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 2, p. 135-155, abr./jun. 2012.

PEREIRA, Danielle Ramos de Miranda; PINTO, Marcelo de Rezende. A importância do entendimento dos indicadores na tomada de decisão de gestores públicos. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 3, p. 363-380, jul./set. 2012.

Transparência Empresarial

COSTA, Caio César de Medeiros; MACABEU, Alan Antunes Vieira; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. Análise da relação principal-agente nos regimes próprios de previdência social: o caso do Agros. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, v. 63, n. 4, p. 519-539, out./dez. 2012.

Normas para os colaboradores

A *Revista do Serviço Público*, editada pela Escola Nacional de Administração Pública há mais de 70 anos, publica artigos inéditos sobre temas relacionados a Estado e Sociedade; Políticas Públicas e Administração Pública. Os artigos passam por análise prévia de adequação pela editoria da revista e posterior avaliação de dois a três pareceristas por sistema de *blind review*.

Regras para submissão:

- 1. Artigos:** 1. Artigos: deverão ter aproximadamente seis mil palavras (em torno de 20 páginas) e ser acompanhados de resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado, e de três palavras-chave (descritores) em português, espanhol e inglês que identifiquem o seu conteúdo. Tabelas, quadros e gráficos, bem como notas, devem limitar-se a ilustrar conteúdo substantivo do texto. Notas devem ser devidamente numeradas e constar no final do trabalho e não no pé da página. Citações de autores no corpo do texto deverão seguir a forma (AUTOR, data). Referências devem ser listadas ao final do trabalho, em ordem alfabética, observadas as normas da ABNT.*
- 2. Vinculação institucional:** artigos devem vir acompanhados de breve informação sobre a formação, vinculação institucional do autor (em até duas linhas) e e-mail para contato.
- 3. Avaliação:** a publicação dos textos está sujeita à análise prévia de adequação pela editoria da revista e avaliação por sistema de *blind review* de dois a três pareceristas, os quais se reservam o direito de sugerir modificações ao autor.
- 4. Encaminhamento:** os artigos devem ser encaminhados por e-mail, em formato word (.docx, .doc, .rtf ou .txt), para editora@enap.gov.br. A ENAP compromete-se a informar os autores sobre a aprovação para publicação ou não de seus trabalhos em aproximadamente quatro meses.

* Exemplos de citação e referência

Citação no corpo do texto: (ABRUCIO, 2009)

Referências no final do trabalho:

Livro

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Gestão Social: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais*. Brasília: ENAP, 2007.

Artigo em coletânea

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Coletânea Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1 p. 21-42.

Artigo em periódico

COSTA, Frederico Lustosa da. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ENAP, v. 59, n. 3, p. 271-288, jul. a set. de 2008.

Monografia, dissertação ou tese acadêmica

MONTEIRO, Ana Lúcia de Oliveira. *A Relação Estado e Sociedade Civil no Processo de Formulação e Implementação de Políticas Públicas*. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA, Universidade de Brasília, Brasília.

Sítio da internet

Escola Nacional de Administração Pública. Catálogo de Cursos 2009. Disponível em: www.enap.gov.br. Acesso em: 8 jan. 2009.

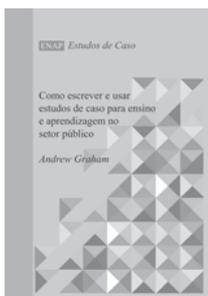
Para mais informações acesse www.enap.gov.br

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

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

Tel: (61) 2020 3452 – Fax: (61) 2020 3178 – E-mail: editora@enap.gov.br



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

De autoria do professor Andrew Graham, do Instituto de Administração Pública do Canadá (Ipac), a publicação representa mais um investimento da ENAP em novas metodologias de ensino de aplicação, que permitam a reflexão teórica a partir de situações concretas do setor público. O objetivo é estimular a investigação, a inovação e o compartilhamento de experiências profissionais, propiciando a reflexão crítica sobre a atuação dos servidores na administração pública e sobre as políticas públicas.



Administração pública – Coletânea

Edição em língua portuguesa da coletânea organizada pelos professores B. Guy Peters e Jon Pierre. Administração pública - Coletânea reúne 28 artigos de especialistas de diversos países, que sintetizam o pensamento acadêmico atual sobre o tema e analisam a relação entre a teoria e os melhores processos de gestão de políticas públicas. O livro inclui textos de autores brasileiros: Carlos Ari Sundfeld escreve sobre direito administrativo; Fernando Luiz Abrucio destaca desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira e Virgílio Afonso da Silva aborda federalismo e articulação de competências no Brasil. A obra é uma co-edição da ENAP e da Editora



Avaliação de custos e benefícios ambientais

De autoria de Ademar Ribeiro Romeiro e Alexandre Gori Maia, refere-se ao conteúdo apresentado no módulo “Avaliação de custos e benefícios ambientais” do Programa de Avaliação Socioeconômica, desenvolvido pelo governo brasileiro com o intuito de garantir a gestão adequada dos investimentos públicos de grande vulto por meio da formação de quadros qualificados para a avaliação socioeconômica de projetos. O Caderno tem o propósito de registrar e disseminar um tema de indiscutível atualidade e relevância. Nele, os autores apresentam e analisam a dimensão ambiental do ciclo de vida dos projetos, destacando-se a avaliação segundo a perspectiva econômico-ecológica.

Para conhecer ou adquirir as Publicações ENAP visite o site www.enap.gov.br

Cartão de aquisição de publicações

Para adquirir nossos periódicos, envie-nos este cartão preenchido através de fax ou correio juntamente com o comprovante de pagamento ou nota de empenho.

Nome/Instituição: _____

CPF/CNPJ: _____

Endereço: _____

Cidade: _____

UF: _____

CEP: _____

Telefone: _____

Fax: _____

E-mail: _____

Revista do Serviço Público

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 63 – 2012

Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº _____

Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Cadernos ENAP

8 9 10 11 12 13 14 15 16 17

18 20 21 22 23 24 25 26 27 28

29 30 31 32 33* 34

Preço unitário: R\$ 10,00

(*) Caderno 33 (2 volumes): R\$ 20,00

Outros
