

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 53
Número 2
Abr-Jun 2002

Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE

Michael Barzelay

Auditoria de desempenho governamental e o papel de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)

Marcelo Barros Gomes

Agências regulatórias no Brasil: os casos dos setores de telecomunicações, eletricidade e petróleo/gás natural

Marcelo Gameiro de Moura

Governo e sistemas de informação: de arquipélago a continente

Henrique Flávio Rodrigues da Silveira

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 53
Número 2
Abr-Jun 2002

Conselho editorial

Regina Silvia Pacheco — presidente
Vera Lúcia Petrucci
Maurício Muniz Barretto de Carvalho
Isabella Pessôa de Azevedo Madeira
Francisco Gaetani

Colaboradores (pareceristas ativos):

Antonio Augusto Junho Anastasia; Caio Márcio Marini Ferreira; Carlos Manuel Pedroso Neves
Cristo; Eli Diniz; Fernando Abrucio; Henrique Flávio Rodrigues Silveira; José Geraldo Piquet
Carneiro; José Carlos Vaz; José Luís Pagnusat; José Mendes; Livia Barbosa; Marcel Burzstyn;
Marco Antonio de Castilhos Acco; Marco Aurélio Nogueira; Marcus André Melo; Maria das
Graças Rua; Nilson do Rosário Costa; Paulo Henrique Ellery Lustosa da Costa; Paulo Modesto;
Pedro Cesar Lima de Farias; Sérgio Azevedo; Zairo Cheibub.

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenação editorial

Livino Silva Neto

Supervisor de produção gráfica

Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti

Revisão

Cleidiana Cardoso Nazareno Ferreira
Galber José Oliveira Maciel
Marluce Moreira Salgado

Projeto gráfico

Francisco Inácio Homem de Melo

Editoração eletrônica

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS — Área 2-A
70610-900 — Brasília — DF
Telefone: (61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (61) 445 7178

© ENAP, 2002

Tiragem: 1.500 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números) — Exemplar avulso: R\$ 12,00

Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública —
v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 53, n.2 (Abr-Jun/2002). Brasília: ENAP, 1937.

trimestral

ISSN:0034/9240

De 1937 a 1974, periodicidade irregular, editada pelo DASP e publicada no Rio de Janeiro até 1959. Interrompida de 1975 a 1981. Publicada trimestralmente de 1981 a 1988. Periodicidade quadrimestral em 1989. Interrompida de 1989 a 1993.

1. Administração pública — Periódicos.

I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores a este ano estão disponíveis na íntegra no site da ENAP: www.enap.gov.br

Sumário

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 2
Abr-Jun 2002

Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE <i>Michael Barzelay</i>	05
Auditoria de desempenho governamental e o papel de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) <i>Marcelo Barros Gomes</i>	36
Agências regulatórias no Brasil: os casos dos setores de telecomunicações, eletricidade e petróleo/gás natural <i>Marcelo Gameiro de Moura</i>	79
Governo e sistemas de informação: de arquipélago a continente <i>Henrique Flávio Rodrigues da Silveira</i>	114

Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE*

Michael Barzelay

A auditoria de desempenho¹ vem sendo rapidamente aceita como um tipo de atividade profissional de revisão governamental *ex-post*. Essa categoria envolve tanto alguns tipos familiares de trabalhos de revisão, como as auditorias de eficiência e as de efetividade, quanto formas menos conhecidas, como as auditorias de informação, geradas pelos sistemas de gerenciamento de desempenho. O surgimento dessa nova categoria no vocabulário da administração pública indica que o processo de demarcação de um novo domínio da atividade burocrática está em andamento. A teoria sociológica neo-institucionalista (Meyer e Rowan, 1991) sugere que, à medida que a auditoria de desempenho se tornar mais institucionalizada, o nível dessa atividade deve aumentar, provavelmente seguido pela criação de subdivisões distintas ou pela expansão das linhas de produto.

São várias as organizações que desenvolvem e realizam trabalhos de auditoria de desempenho. No Reino Unido, pode-se citar a *Audit Commission for England and Wales* (Comissão de Auditoria para a Inglaterra e País de Gales), cuja jurisdição inclui o governo municipal, o Serviço Nacional de Saúde e a polícia; a *National Audit Office (NAO)*, cuja jurisdição compreende o restante do governo central; e uma gama de inspetorias de setores ou órgãos específicos em rápida expansão, como o *Office of Standards in Education* (Escritório de Normas para a Educação — Hood e Scott, 1996). Nos Estados Unidos da América do Norte (EUA), entre as entidades que conduzem trabalhos de auditoria de desempenho, pode-se destacar os *Office of Inspectors General* (Escritórios dos Inspectores Gerais) e o *General Accounting Office — GAO* (Escritório do Auditor-Geral — Trodden, 1995; Walsh, 1996). Assim, a racionalização, a produção e a expansão nessa área de estudo podem ser observadas, até o

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 2
Abr-Jun 2002

Michael Barzelay é professor da *London School of Economics and Political Science*, Reino Unido.

Contato:
m.barzelay@lse.ac.uk

Traduzido por
Adriana Monteiro
Vieira e Marcelo
Barros Gomes

momento, no âmbito da área organizacional, na qual essas instituições estão inseridas (DiMaggio e Powell, 1991). As organizações governamentais fundamentais na área de auditoria de desempenho incluem aquelas responsáveis pela elaboração orçamentária, auditoria, avaliação e reforma administrativa, inclusive o *Public Management Service — PUMA* (Serviço de Administração Pública)² da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Este trabalho concentra sua análise no nível organizacional dos órgãos centrais de auditoria, algumas vezes denominados Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), conforme estabelece sua associação internacional. Tais organizações incluem a Agência Nacional de Auditoria da Suécia, a Corte de Contas da Alemanha, o Escritório Nacional de Auditoria do Reino Unido (NAO), o Escritório do Auditor-Geral do Canadá, a Corte de Contas da França e o Escritório do Auditor-Geral dos Estados Unidos (GAO). A forma pela qual os órgãos de auditoria lidam com a institucionalização da auditoria de desempenho muito provavelmente terá efeito significativo sobre a escala e a distribuição das atividades de revisão na esfera governamental. Tais reações tenderão a delinear o modo de operação e o impacto dos sistemas governamentais de responsabilização e prestação de contas (*accountability*).³

Neste artigo, propõe-se realizar uma análise comparativa inicial sobre os trabalhos de auditoria de desempenho conduzidos por órgãos centrais de auditoria da OCDE. A principal questão para a pesquisa descritiva diz respeito ao grau de uniformidade ou de variação existente entre as políticas organizacionais desses órgãos, no que concerne à auditoria de desempenho. Para esse propósito, foram analisados dados obtidos pelo *PUMA*. O trabalho desenvolve uma explicação institucional para as variações observadas nas políticas organizacionais dos diferentes órgãos centrais de auditoria. Além disso, são analisadas as escolhas estratégicas quanto à implementação da auditoria de desempenho, que se impõem aos órgãos centrais de auditoria.⁴

O conceito da auditoria de desempenho

O termo auditoria de desempenho é normalmente utilizado para demarcar a distinção entre esse tipo de atividade de revisão governamental e a auditoria tradicional; e a avaliação de programas. A forma como essa distinção é feita tem implicações sobre qual categoria profissional possui os argumentos mais persuasivos com o intuito de obter o controle jurisdicional da matéria. Os funcionários de alguns órgãos centrais de auditoria tendem a destacar as semelhanças entre a auditoria tradicional

e a de desempenho (Sedgwick, 1993), provavelmente com o intuito de manter ou expandir sua fatia de mercado na indústria da revisão governamental. Os especialistas em avaliação, por seu turno, tendem a caracterizar a auditoria de desempenho como uma forma de avaliação (Chelimsky, 1985; Rist, 1989), talvez pela mesma razão. Assim, como a questão da disputa pelo controle da atividade ainda persiste, também não existe consenso quanto ao significado exato do conceito de auditoria de desempenho.

A maioria dos estudiosos sobre a matéria define a auditoria de desempenho de forma a refletir as realidades institucionais de seus próprios países. Aqueles que escrevem no contexto institucional do governo britânico (Westminster/Whitehall) tendem a estabelecer uma distinção entre política e administração dentro da definição de auditoria de desempenho. Ao passo que, aqueles que escrevem no contexto de um regime de poder partilhado entre o Executivo e o Legislativo, como ocorre nos EUA, agem de forma diferente. Assim, de certa maneira, as divergências de visão sobre o conceito de auditoria de desempenho devem-se à tendência natural de se tomar realidades locais por padrões universais.

Um esforço para demarcar a distinção entre esses conceitos, de cunho isento e de aplicabilidade universal, exige uma análise conceitual cuidadosa. A análise aqui apresentada irá indicar, entre outros aspectos conceituais, que as auditorias de desempenho não são um tipo de auditoria, elas são, de fato, avaliações. Entretanto, diferentemente das avaliações de programas convencionais, as auditorias de desempenho são frequentemente realizadas de forma similar a uma auditoria. É uma questão de escolha estratégica da organização, não praticada universalmente, adotar processos de trabalho similares à auditoria para realizar suas avaliações. Assim, o estilo de trabalho da atividade de auditoria não deve ser considerado parte do sentido central do conceito de auditoria de desempenho.

Para se chegar a essas distinções, ao mesmo tempo sutis e contundentes, este trabalho adota a teoria de conceitos e categorias formulada por George Lakoff (1987), especialista em lingüística cognitiva da Universidade de Berkeley, Califórnia.⁵ Conforme essa teoria, palavras são nomes para conceitos. O significado de conceitos abstratos e complexos, como as categorias da atividade de revisão governamental, não pode ser descrito em uma linha ou duas, como em uma definição de dicionário, ou mesmo pela enumeração de algumas de suas propriedades essenciais. Para se analisar o significado desses conceitos, é crucial que se identifique os vários modelos cognitivos idealizados que juntos caracterizam o conceito (*op.cit.*, 1987: 68). A seguir, será apresentada uma proposta de caracterização do conceito denominado auditoria de desempenho. Cabe ressaltar, a princípio, três aspectos dessa caracterização. Primeiro, os modelos

cognitivos idealizados aqui selecionados permitem a diferenciação dos conceitos de auditoria de desempenho dos conceitos de auditoria tradicional e de avaliação de programas. Segundo, a caracterização da auditoria de desempenho também serve de parâmetro para o significado de suas categorias subordinadas (i.e., os tipos existentes de auditoria de desempenho, tais como as auditorias de eficiência). Terceiro, a caracterização de auditoria de desempenho aqui proposta permite especificações mais detalhadas que comportem diferentes realidades locais e orientações doutrinárias.

O significado do conceito de auditoria de desempenho caracteriza-se por uma série de Modelos Cognitivos Idealizados (MCIs) inter-relacionados referentes ao funcionamento de governo, ao tipo de funcionamento desejado, ao principal objetivo da revisão, à modalidade dominante de revisão e ao papel do revisor auditor. A mesma lógica aplica-se ao significado dos conceitos de auditoria tradicional e de avaliação de programas. Em outras palavras, os sentidos centrais dos conceitos associados à auditoria tradicional, auditoria de desempenho e avaliação de programas podem ser formulados com base em modelos que variam de acordo com cinco dimensões (Quadro 1).

Quadro 1: Comparação entre auditoria tradicional, auditoria de desempenho e avaliação de programas

	Imagem de governo	Imagem de bom funcionamento	Objetivo principal da revisão	Modalidade predominante	Papel do revisor/ auditor
Auditoria tradicional	Máquina burocrática	Execução das transações e tarefas efetivamente reguladas por sistemas.	Accountability de conformidade.	Auditoria	Verificar as informações, encontrar discrepâncias entre os procedimentos estabelecidos e as práticas gerais, identificar irregularidades e relatar achados.
Auditoria de desempenho	Cadeia de produção: insumos > processos > produtos > insumos.	Procedimentos e produção organizacionais funcionam de forma otimizada.	Accountability de desempenho	Inspeção	Avaliar os aspectos dos programas e das organizações envolvidas e relatar achados.
Avaliação de programas	Intervenções orientadas ao governo com a intenção de resolver problemas coletivos.	Programas públicos atingem os objetivos; políticas públicas promovem o bem-estar coletivo.	Fornecer informações verídicas e úteis sobre a efetividade de políticas públicas e programas públicos.	Pesquisa	Avaliar a efetividade das intervenções em termos o impacto de diversas intervenções sobre os problemas coletivos.

Uma dimensão da variação consiste na imagem do funcionamento do governo. Em uma época na qual doutrinas de gestão pública encontram-se em evolução contínua e as auditorias de desempenho não foram ainda completamente institucionalizadas, seria surpreendente encontrar uma imagem única e definida para o funcionamento de governo que

caracterize o conceito de auditoria de desempenho. Os seguidores da doutrina denominada *learning organizations* (organizações que aprendem) tentariam incorporar os MCIs referentes aos processos pelos quais o conjunto de crenças da organização é revisto à luz do *feedback* do sistema (Senge, 1990; Stacey, 1993), ao passo que os seguidores da doutrina do *performance management* (gerenciamento do desempenho) iriam buscar incorporar os MCIs que pudessem refletir a reação dos agentes governamentais ao defrontar-se com metas operacionais e incentivos estabelecidos de cima para baixo (Boyle, 1989). Partidários de diferentes linhas doutrinárias normalmente argumentam de forma a procurar agregar as idéias que postulam ao sentido central do conceito. As discussões sobre a auditoria de desempenho e sua prática tendem a ser encaminhadas de maneira distinta nos diferentes países. Com o intuito de facilitar o presente debate, é importante abstrair-se de questões de interesse meramente local.

Nas discussões no âmbito de grupos de profissionais que realizam auditoria de desempenho, um padrão de modelo mental é um esquema centrado no processo, semelhante àquele da cadeia de produção (Porter, 1985: 36). Nesse esquema, os insumos são transformados em produtos que, por sua vez, geram os impactos. Mais especificamente, o funcionamento do governo é caracterizado como um processo produtivo de transformação de insumos e relações causais, pelos quais os produtos influenciam o estado das coisas, cuja melhoria é normalmente considerada o principal objetivo das políticas públicas. Os processos de produção transformam insumos em produtos e os produtos exercem influência sobre os resultados. As ligações entre os insumos e os produtos, em particular, são percebidas como passíveis de manipulação pelos gerentes dos processos de produção, ao menos em médio e longo prazos.

Os modelos mentais de funcionamento de governo, subjacentes aos outros dois principais conceitos de revisão governamental *ex-post*, são bastante conhecidos. Para a auditoria tradicional, o principal modelo é o de máquina burocrática (Mintzberg, 1983: 163). Os sistemas nesse modelo operam na forma de processos de trabalho padronizados — mais especificamente estabelecendo, aplicando ou implementando critérios diferenciados por funções. Uma imagem característica do funcionamento do governo por trás do conceito de auditoria tradicional é aquela na qual os especialistas, situados na estrutura técnica, como os contadores, estabelecem políticas e procedimentos sancionados pelas categorias profissionais para uma organização específica. Os colaboradores individuais das linhas de produto são orientados, assim, a seguirem esses critérios sob a supervisão de seus superiores hierárquicos. O modelo cognitivo de funcionamento de governo, embutido no conceito de avaliação de programas, por sua vez, minimiza a importância do funcionamento interno das organizações

governamentais e focaliza a influência do desenho e implementação do programa como um todo sobre condições sociais problemáticas. Portanto, utilizando uma metáfora da esfera da medicina, poder-se-ia dizer que os governos devem funcionar usando os produtos dos programas como “remédios” para o tratamento de condições sociais pouco saudáveis e inaceitáveis.

A imagem escolhida para o funcionamento do governo tem implicações óbvias sobre o que se considera o modelo ideal de operação. Conforme o modelo de máquina burocrática, uma organização que funciona bem é aquela cujos critérios de operação são apropriados, do ponto de vista profissional e organizacional, e cujos sistemas regulatórios mantêm as tarefas e as transações (e as pessoas que as executam) sob controle. Já na perspectiva da avaliação de programas, um programa efetivo é um tratamento que cura (ou pelo menos controla) o mal social, sem prejudicar a sociedade como um todo. Os programas dignos de mérito são aqueles que atingem os objetivos de determinada política pública ou, conforme alguns relatos, geram benefícios que excedem a soma dos custos dos recursos empregados e das conseqüências adversas dos subprodutos (Moore, 1995). Por sua vez, as principais medidas de mérito embutidas no conceito de auditoria de desempenho são a economia, a eficiência e a efetividade. A economia geralmente significa a eliminação dos desperdícios de insumos; a eficiência refere-se à otimização dos processos de transformação de insumos em produtos; e a efetividade significa influenciar positivamente o impacto por meio da geração de produtos (Gray, Jenkins e Segsworth, 1993). A imagem de uma organização governamental eficiente está associada, neste caso, àquela na qual a atenção da administração está voltada para a otimização de processos produtivos flexíveis, bem como para a adaptação dos desenhos dos programas em função do *feedback* recebido e das mudanças nas prioridades e nos objetivos das políticas públicas.

O principal objetivo de um trabalho de revisão normalmente consiste em assegurar um nível satisfatório de funcionamento das organizações governamentais. O principal objetivo da auditoria tradicional é fazer que as unidades e os indivíduos sigam determinados critérios ou normas aplicáveis para realizar transações e desempenhar tarefas — resumidamente, o principal objetivo consiste em fazer uma *accountability* de regularidade (Light, 1993). A meta é impedir ou retificar procedimentos que representem desvios das normas legais, e.g., no controle financeiro ou na administração de ativos. Por outro lado, o principal objetivo das auditorias de desempenho pode ser expresso como *accountability* de desempenho. A idéia simples que está por trás desse argumento é que as organizações devem ser responsabilizadas pelos resultados de sua atuação mais do que pela sua forma de funcionamento. A idéia mais complexa é que, para

alguns propósitos, é melhor focalizar a atenção da administração para a otimização de processos produtivos e do desenho dos programas. Uma estratégia apropriada para esse enfoque seria a de responsabilizar indivíduos e organizações pelo atendimento de padrões razoáveis de economia, eficiência e efetividade (a operacionalização dessa estratégia pode incluir a formalização de acordos entre um órgão e seu respectivo ministério, envolvendo a definição de várias metas). O objetivo da auditoria de desempenho, nesse sentido, é contribuir para a operacionalização de processos político-administrativos pelos quais a *accountability* de desempenho é estruturada, incentivada e controlada.⁶ Na avaliação de programas, o principal objetivo é distinguir os impactos provocados pelos programas de forma a avaliar sua efetividade em atingir objetivos pré-definidos ou inferidos.

A modalidade de revisão governamental predominante difere entre os três tipos aqui analisados. A auditoria envolve a coleta de informações sobre as transações ou processos para determinar se eles estão em conformidade com as normas aplicáveis. A avaliação de programas convencionalmente envolve a execução e o desenho de estratégias de pesquisa para a realização de inferências descritivas válidas, confiáveis e isentas sobre condições agregadas, bem como de inferências causais sobre os impactos dos programas. A auditoria de desempenho algumas vezes envolve auditoria ou pesquisa, mas normalmente pode ser caracterizada como um processo de inspeção. A inspeção consiste no questionamento de qualquer tipo de procedimento, não apenas aqueles relativos à administração financeira. Uma inspeção pode tanto envolver a verificação da observância dos critérios aplicáveis como também o exercício direto de julgamento instrumental.

O papel do revisor/auditor pode ser deduzido pelos aspectos acima abordados. O papel do auditor público é examinar a informação apresentada pelos órgãos públicos e relatar eventuais desvios entre os critérios/normas aplicáveis e as transações efetivamente realizadas ou os sistemas existentes. O papel do avaliador de programa é de conceber e desenvolver pesquisa que produza pareceres técnicos, com base em dados empíricos, sobre os impactos dos programas. Já o papel do auditor de desempenho é, em grande medida, o de avaliar aspectos selecionados dos programas e das organizações. Esses auditores normalmente avaliam esses aspectos com um enfoque mais pontual do que os revisores ao realizar uma típica avaliação de programas. Diferentemente dos auditores tradicionais, os auditores de desempenho podem julgar se os meios empregados nos processos produtivos estão alinhados com as metas estabelecidas ou se foram otimizados de forma a reduzir as limitações do programa.

Uma provável objeção a essa análise conceitual seria que ela deixa de especificar a independência da auditoria como atributo essencial da auditoria de desempenho. A principal razão para se adotar um conceito

que não faz referência à questão da independência é que a relação entre órgãos centrais de auditoria e seu ambiente institucional varia bastante nos diferentes países. Alguns órgãos centrais de auditoria estão vinculados principalmente ao Poder Executivo (até mesmo fazendo parte dele), outros estão vinculados ao Legislativo e outros, ainda, são centros de poder independentes que se respaldam em leis e em coligações políticas entre o Executivo e o Legislativo. Ao introduzirmos o conceito de independência da auditoria no âmbito da definição de auditoria de desempenho, corremos o risco de menosprezar essas diferentes conformações, que são importantes para a análise aqui desenvolvida, conforme será visto a seguir.

Uma segunda objeção que se vislumbra é a de que a definição proposta para a avaliação de programas esteja ultrapassada. Apesar de inicialmente a avaliação de programas ter-se preocupado em pesquisar se os programas atingiam os objetivos ou se os tratamentos de políticas públicas eram eficientes na cura de males coletivos, essa área de atividade tem evoluído bastante (Hellstern, 1991). Pode até ser que hoje apenas uma minoria de profissionais da avaliação esteja de fato fazendo avaliação de programas. A posição adotada aqui é a de que o sentido central do conceito de avaliação de programas permanece sendo o clássico, e que, como demonstra a prática, os profissionais da avaliação estão cada vez mais engajados em trabalhos de auditoria de desempenho.

Uma terceira objeção seria quanto ao fato de que esse esquema conceitual tece uma caricatura da auditoria tradicional, considerando que a melhoria de eficiência seria, de fato, uma das metas permanentes da auditoria. Caso algumas entidades de auditoria tenham promovido a eficiência como principal meta operacional da auditoria tradicional, trata-se de uma questão empírica. Nessa hipótese, a atividade de revisão desenvolvida por essa instituição deveria ser classificada como auditoria de desempenho ou como uma forma híbrida.

Essa linha de raciocínio leva à conclusão de que a auditoria de desempenho, na realidade, não se trata de auditoria. A auditoria de desempenho é, de fato, avaliação: ela envolve a produção ou a revisão de instrumental de julgamento, como, por exemplo, sobre o nível de otimização dos processos produtivos e do desenho dos programas. A auditoria, por outro lado, é uma forma de verificação (Chelimsky, 1985): ela envolve a comparação de critérios usualmente aceitos com as transações realmente efetivadas e os sistemas implementados. A aplicação do instrumental de julgamento pode ser feita de forma a parecer uma verificação se a entidade que estiver realizando a auditoria de desempenho se estrutura como uma organização do tipo máquina burocrática e padroniza o trabalho da auditoria de desempenho. Nesse caso, os critérios aplicados pelos auditores de desempenho seriam conceitualmente regras de ouro (*rules of thumb*) e

não normas compulsórias chanceladas por profissionais da área, tais como as regras para efetuar transações ou para elaborar relatórios financeiros.

A expressão auditoria de desempenho é, portanto, um rótulo impreciso para o conceito nela embutido. Uma vez rotulada com esse nome, deve-se insistir que nada mudará o fato de que a denominação utilizada para o conceito inclui a palavra auditoria. A reflexão sobre a auditoria de desempenho, contudo, não deve ser guiada por conotações da palavra auditoria, mas sim pelo sentido central do conceito como caracterizado por modelos cognitivos mentais inter-relacionados como aqueles identificados no Quadro 1. Isso implica, mais especificamente, que a auditoria de desempenho — como um tipo — não se encontra mais próxima da auditoria tradicional do que da avaliação de programa. Colocado de uma outra forma, a auditoria de desempenho não consiste em categoria subordinada, juntamente com a auditoria tradicional, à categoria mais ampla denominada auditoria.

Fonte e qualidade dos dados

Como preparação para recente simpósio sobre auditoria de desempenho, o Serviço de Administração Pública da OCDE consultou os órgãos centrais de auditoria dos países-membros sobre os tipos de revisão governamental que eles realizavam, com ênfase naqueles que poderiam ser classificados como auditorias de desempenho. As respostas dos órgãos de auditoria de 13 países-membros foram resumidas no documento oficial do simpósio elaborado pelo secretário (Shand e Anand, 1996: apêndice). Este tópico irá utilizar essa fonte de informação para fins de análise empírica.⁷

Dentre os 13 países-membros da OCDE que encaminharam respostas, 12 realizam tipos de revisão governamental que poderiam ser classificados como auditoria de desempenho. Alguma forma de auditoria de desempenho é praticada nos países de língua inglesa da Europa, Oceania e América do Norte; em três países escandinavos; e na França, Alemanha e Holanda. Com base no relatório encaminhado à OCDE, o Tribunal de Contas de Portugal aparentemente não realiza auditorias de desempenho (apesar de ter a competência legal para fazê-lo). Considerando o enfoque dado ao pedido de informações da OCDE, a ausência de manifestação por parte de alguns países-membros pode indicar que a auditoria de desempenho não é realizada pelos órgãos centrais de auditoria na Dinamarca, Grécia, Itália, Japão, República da Coreia, México, Espanha e Turquia. Sem maiores informações sobre esses países, a tentativa de abordar a questão da presença ou ausência da auditoria de desempenho nos *portfolios* das atividades de revisão dos órgãos centrais de auditoria seria um esforço especulativo estéril.

Caberia observar que, contudo, se a falta de respostas for atribuída à não-realização de auditoria de desempenho, essa informação seria amplamente consistente com outros padrões na administração pública. Doutrinas de administração pública voltadas para o desempenho têm conquistado espaços significativos nos países em que os órgãos centrais de auditoria procuram realizar trabalhos de auditoria de desempenho. A França e a Alemanha são os únicos países em que as burocracias nacionais são cépticas quanto às doutrinas administrativas voltadas ao desempenho, contudo, os órgãos centrais de auditoria ainda assim parecem realizar auditoria de desempenho.⁸ Por outro lado, nenhum dos países que se absteve de responder à pesquisa da OCDE é conhecido como solo fértil para as idéias da nova gestão pública (com exceção da Dinamarca).⁹

Variações encontradas na classificação das auditorias de desempenho

Considerando que apenas um país consultado respondeu que não realiza auditoria de desempenho, seria indicada uma abordagem de pesquisa comparada que verifique as variações entre os casos estudados. Os relatórios dos países sugerem que alguns órgãos de auditoria central possuem linhas de produtos de auditoria de desempenho limitadas, enquanto em outros elas são bastante diversificadas. Um passo preliminar para se identificar as variações observadas entre os casos relatados seria o desenvolvimento de um esquema de classificação das auditorias de desempenho. Elas parecem variar conforme quatro dimensões-chave: unidade de análise, modalidade de revisão, abrangência da avaliação e foco do trabalho. Com base nas informações colhidas no simpósio da OCDE e em outras fontes, sete tipos de auditoria de desempenho podem ser identificados e caracterizados nos seguintes termos (Quadro 2).

Auditorias de eficiência e de efetividade de programa

A auditoria de eficiência examina as funções organizacionais, os processos e os elementos de programa para avaliar se os insumos estão sendo transformados em produtos de forma otimizada, especialmente no que concerne aos custos. Estas auditorias usualmente envolvem múltiplos auditados, já que os processos normalmente perpassam toda a organização devido à centralização funcional na esfera do governo (e.g., em áreas

administrativas como finanças, pessoal, compras, estoques, e tecnologia da informação), à descentralização administrativa e à contração direta do setor privado.

Quadro 2: Tipos de auditoria de desempenho

Tipo	Unidade de análise	Modalidade de revisão	Abrangência da avaliação	Foco do trabalho
Auditoria de eficiência	Função organizacional, processo ou elemento do programa	Inspeção	Aspectos de operações governamentais ou de terceiros	Identificar oportunidades de diminuir o custo orçamentário para a produção dos resultados.
Auditoria de efetividade de programa	Política, programa ou elemento significativo do programa	Inspeção	Aspectos selecionados de desenho e da operação do programa	Avaliar o impacto das políticas públicas, avaliar a efetividade do programa.
Auditoria de capacidade de gerenciamento de desempenho	Organização	Inspeção	Aquela que afeta o desempenho das funções administrativas.	Avaliar a capacidade de atingir objetivos genéricos de economia, eficiência e eficácia.
Auditoria de informações de desempenho	Organização	Auditoria	Informação gerada pela medida do desempenho/ sistemas de relatório	Validar/atestar a precisão da informação fornecida pela organização.
Avaliação de risco	Programa	Inspeção	Todos os aspectos de desenho e da operação do programa	Identificar os principais riscos de interrupção do programa e suas fontes.
Revisão da melhor prática de gestão	Um setor interno, processo genérico ou função comum.	Pesquisa	Aspectos da organização e operação programa	Formular normas específicas para a melhor prática de gestão; revelar o desempenho relativo dos setores participantes.
Revisão geral da gestão	Organização	Inspeção	Aspectos selecionados da estrutura organizacional, sistemas e programas.	Avaliar a capacidade da organização para cumprir com sua missão no exercício de suas competências legais.

A auditoria de efetividade de programa examina o impacto provocado pelos programas sobre os resultados finais. As conclusões às quais se chega são, portanto, semelhantes àquelas da avaliação de programas, mas a utilização de métodos de pesquisa de ciências sociais para se alcançar tais conclusões é mais limitada. Além disso, as auditorias de efetividade de programa preocupam-se mais com a avaliação de elementos pontuais do programa do que com avaliação de programa, na qual o objeto da avaliação consiste no programa como um todo. Um caso especial de auditoria de efetividade de programa é a avaliação da qualidade de serviço.¹⁰

Auditoria de capacidade de gerenciamento de desempenho

A auditoria de capacidade de gerenciamento de desempenho busca avaliar se o auditado tem capacidade para gerenciar processos e programas de forma eficiente e efetiva.¹¹ O objeto da avaliação — capacidade de gerenciamento do desempenho — não é claramente observável.¹²

As inferências sobre a capacidade são sempre obtidas ao se observar a estrutura e os procedimentos de determinado órgão. Essa modalidade de auditoria pode avaliar se um auditado implementou um processo orçamentário orientado para resultados, conforme determinação dos órgãos centrais; ou pode ainda examinar se um auditado realizou avaliações rotineiras da efetividade de seus próprios programas ou se desenvolveu um sistema de gerenciamento de desempenho adequado, contemplando os objetivos organizacionais, os objetivos em nível de unidade, indicadores de desempenho específicos, rotinas de mensuração de indicadores de desempenho, sistemas de informação gerencial, bem como procedimentos para a avaliação de desempenho setorial e individual. A formação de juízo de valor sobre a capacidade de desempenho gerencial é extremamente afetada pela filosofia de gestão pública que prevalece no órgão auditor, em particular, ou no governo nacional. Como discutido anteriormente, cada corrente doutrinária — como gestão responsável, gestão da qualidade total e doutrina das organizações que aprendem — tem sua visão particular sobre quais configurações ou práticas permitem às organizações públicas serem gerenciadas de forma orientada para o desempenho.

Outros tipos de auditoria de desempenho

As auditorias de informações de desempenho verificam a precisão de informações não-financeiras geradas pelas próprias entidades examinadas. O órgão revisor não avalia a economia, eficiência ou efetividade de uma organização ou programa, mas sim formula um parecer sobre a veracidade das informações de desempenho fornecidas às instâncias superiores. Esse tipo de auditoria de desempenho facilita um processo de padronização da avaliação organizacional realizada pelos usuários das informações de desempenho auditadas, como altos funcionários da área orçamentária e formuladores de políticas públicas. Como a verificação da informação relatada é a principal função desse tipo de auditoria, a modalidade de revisão predominante é a auditoria e não a inspeção. As auditorias de informações de desempenho não representam, portanto, um caso típico do conceito de auditoria de desempenho.

As revisões da melhor prática de gestão identificam em que um dado tipo de função está sendo desempenhada de forma excepcional e procuram discernir as razões daquele sucesso relativo. O objeto típico dessa avaliação é uma função desenvolvida em um grande número de organizações, como, por exemplo, radiologia no setor hospitalar, ou um processo genérico, como a aquisição de tecnologia da informação. O processo de coleta e análise de dados, por meio de critérios de avaliação

pré-estabelecidos, orienta-se por métodos de pesquisa em ciência social. Esses métodos são utilizados presumivelmente para identificar os fatores, como métodos e procedimentos, responsáveis pelos resultados positivos. Diferentemente do caso típico de auditoria de desempenho, a principal modalidade de revisão envolvida nos estudos da melhor prática de gestão é a pesquisa. A utilização dada aos resultados dos estudos de melhor prática depende da estratégia organizacional do órgão central de auditoria. A *UK Audit Commission for England and Wales* (Comissão de Auditoria do Reino Unido para a Inglaterra e País de Gales) — bastante conhecida por essa modalidade de estudo — publica e distribui seus relatórios. Além disso, a função de planejamento de auditoria, seguindo o modelo burocrático, traduz seus achados em critérios a serem utilizados por auditores na realização de auditorias de programa e de efetividade (conhecidas, no Reino Unido, como auditorias de *value-for-money*).¹³

As avaliações de risco indicam aos formuladores de políticas públicas e gerentes do alto escalão os graves problemas que podem advir caso um programa seja mantido na mesma linha da operação. As avaliações de risco são mais orientadas para o futuro do que a maioria das auditorias de desempenho, são, entretanto, no aspecto conceitual, revisões *ex-post*, baseadas em informações sobre programas já em operação. Esse tipo de auditoria de desempenho diferencia-se das auditorias de efetividade de programa uma vez que não necessita posicionar-se quanto à efetividade do programa. O papel desse tipo de auditoria é o de identificar formas pelas quais os programas existentes podem sofrer interrupção no futuro e alertar os políticos e os gerentes quanto a essa possibilidade.¹⁴

As revisões gerais de gestão avaliam organizações em vez de programas. Quando essas revisões vão além das auditorias de desempenho da capacidade gerencial, elas geralmente buscam as causas significativas para problemas ou sucessos persistentes na esfera do desempenho dentro de uma gama de atividades de um programa. As revisões gerais de gestão conduzidas pelo *GAO* no Ministério da Habitação e Desenvolvimento Urbano são um exemplo.¹⁵

Explicando as frequências

Esses conceitos foram utilizados para tabular informações sobre a realização de auditorias de desempenho.¹⁶ Três tipos de auditoria de desempenho são amplamente disseminados. As auditorias de eficiência são as mais frequentes, seguidas pelas auditorias de capacidade de gerenciamento de desempenho e pelas auditorias de efetividade de programa. As auditorias de informação de desempenho são realizadas por um número mais reduzido de órgãos de auditoria, mas estão tornando-se

cada vez mais freqüentes. Assim, as auditorias de eficiência são desenvolvidas por quase todos os órgãos centrais de auditoria, as auditorias de capacidade de gerenciamento do desempenho por dois terços, as auditorias de efetividade de programa por cerca de metade e as auditorias de informações de desempenho por cerca de um quarto dessas instituições, conforme mostra o Quadro 3.

Quadro 3: Principais tipos de auditoria de desempenho por país

	Auditoria de eficiência	Auditoria de efetividade de programa	Auditoria de capacidade de gerenciamento do desempenho	Auditoria de informações de desempenho
Austrália	✓	✓	✓	
Canadá	✓		✓	
Finlândia	✓		✓	✓
França	✓	✓		
Alemanha	✓	✓	✓	
Irlanda	✓		✓	
Holanda	✓	✓	✓	
Nova Zelândia	✓			✓
Noruega	✓		✓	
Portugal				
Suécia	✓	✓	✓	✓
Reino Unido	✓	✓		
Estados Unidos	✓	✓	✓	

Esse padrão de freqüência observado guarda alguma consistência com as teorias mais comuns de comportamento burocrático que enfatizam a resistência às mudanças institucionais e a preferência por autonomia organizacional. As auditorias de eficiência não implicam uma reformulação radical da missão, do papel e da estratégia organizacional dos órgãos de auditoria. A eficiência tem sido considerada um valor fundamental em todos os órgãos de auditoria, com exceção daqueles mais legalistas.¹⁷ Existe o entendimento de que as avaliações de eficiência não constituem ou implicam uma avaliação de política governamental — uma crença que tende a garantir a autonomia institucional. Os órgãos de auditoria que realizam auditoria de eficiência podem ainda recrutar seus técnicos dentro do mesmo grupo limitado de profissionais; estruturar as tarefas dos auditores de forma semelhante; e manter normas similares de relacionamento profissional com os órgãos auditados. Mesmo se as rotinas se distanciarem um pouco do modelo tradicional de trabalho, o corpo técnico pode, ainda assim, sentir-se seguro, pois a missão e o papel do órgão de auditoria permanecem estáveis.

A ampliação da missão do órgão fiscalizador está implícita, em certa medida, nas auditorias de capacidade de gerenciamento do desempenho. Com efeito, nesse caso, a missão dos órgãos de auditoria passa a incorporar, de forma incisiva, o conceito da boa gestão definida de forma mais abrangente, não se limitando simplesmente à boa prática administrativa definida de forma específica. Mas a auditoria da capacidade de gerenciamento do desempenho não afeta necessariamente o papel tradicional do órgão de auditoria.¹⁸ Dentro da dicotomia política/administração, a capacidade de gestão do desempenho é conceitualmente uma questão administrativa, já que diz respeito à implementação de políticas e não ao mérito ou efetividade dessas políticas. Além disso, na prática, as conclusões da auditoria de capacidade de gerenciamento do desempenho não são tão politicamente sensíveis, já que não se relacionam com a efetividade dos programas de política econômica, social, ambiental, de defesa ou cultural. Assim, os riscos para a autonomia organizacional são moderados, a única ameaça consiste na possibilidade de a organização não ser vista como tendo a competência técnica apropriada para desenvolver esse tipo de auditoria.

A expansão das linhas de produto para incluir as auditorias de efetividade de programa, por outro lado, amplia a missão, o papel e a estratégia organizacional dos órgãos de auditoria de orientação tradicional.¹⁹ Nesse caso, a missão é concebida em termos mais amplos e abstratos. Surge a demanda pela contratação de empregados dentro de um grupo mais diversificado de profissionais, incluindo aqueles da área de ciência de gestão e de avaliação governamental, bem como pelo desenvolvimento de novas rotinas para vários processos de trabalho. Ademais, o que é mais importante, a ênfase no aspecto administrativo da dicotomia política/administração afeta o papel tradicional da entidade. Como os resultados das auditorias de efetividade de programa tendem a ser mais suscetíveis a questionamentos de natureza política, o órgão de auditoria corre assim o risco de ser envolvido em questões políticas que podem ameaçar sua autonomia organizacional.

As teorias da resistência burocrática à mudança e da preferência pela autonomia são, portanto, consistentes com a frequência relativa das auditorias de eficiência, de capacidade de gerenciamento de desempenho e de efetividade de programa. Esses fatores, contudo, não explicam por que as auditorias de informações de desempenho são realizadas por relativamente poucos órgãos de auditoria. Esse tipo de auditoria de desempenho envolve uma discreta ampliação da missão, mudanças marginais na estratégia organizacional e nenhuma mudança no papel institucional. A explicação parece estar no fato de que as auditorias de informações de desempenho são realizadas nos países em que os governos assumiram compromissos doutrinários com uma administração

pública orientada a resultados e encontram-se no processo de construção de sistemas e procedimentos de revisão e elaboração orçamentária fundamentados nessa idéia (Suécia). Assim, o ambiente organizacional parece oferecer um fator geral de explicação para a frequência dos diferentes tipos de auditoria de desempenho.

Explicando as variações

O Quadro 3 oferece informações sobre o resultado das decisões que concernem à composição das linhas de produto em 13 países. Observa-se que uma linha de produto mais extensa de auditoria de desempenho — incluindo as mais politicamente sensíveis auditorias de efetividade de programa — ocorre em cinco países: Austrália, Alemanha, Holanda, Suécia e EUA. Partilham esses países de propriedades comuns às quais pode-se atribuir a ocorrência dos resultados mais frequentes?

Nesse ponto, faz-se necessário recorrer à teoria para identificar essas propriedades. A teoria do gerenciamento estratégico presta-se a essa tarefa, já que lida com a forma pela qual a organização se posiciona dentro de seu ramo de atividade industrial e do mercado de seu produto. As variantes dessa teoria para o setor público lidam, analogamente, com a forma pela qual as competências de uma entidade, sejam elas estatutárias ou informais, são criadas e modificadas (Selznick, 1957; Derthick, 1979; Wilson, 1989; Mashaw e Harfst, 1990). Sobre as abordagens sistêmicas da teoria de gerenciamento estratégico, entende-se que as decisões tomadas pelo Executivo não só levam em consideração as variáveis estruturais como são fortemente delimitadas por elas.²⁰ No caso de entidades públicas, essas variáveis estruturais incluem padrões de relacionamento entre Executivo e Legislativo, o regime político, o *status* constitucional da organização em análise, as relações com clientes e eleitores, as preferências políticas e doutrinárias de grupos de interesse externos e internos, o posicionamento mercado/indústria, bem como a atuação de outras entidades na mesma área organizacional (Weaver e Rockman, 1993; Moore, 1995).

Entre os cinco casos que apresentam o mesmo resultado, vários possuem um padrão de relacionamento Legislativo/Executivo parlamentarista e apenas um se enquadra no modelo de separação de poderes. Ao menos nesse nível de classificação geral, reina a diversidade. Não existe também uma uniformidade aparente no *status* constitucional dos órgãos de auditoria. Na Suécia, o Órgão Central de Auditoria (*RRV*) vincula-se constitucionalmente ao Executivo. Nos Estados Unidos, o *GAO* integra o poder Legislativo. Na Austrália, Alemanha e Holanda, o órgão central de auditoria posiciona-se, em nível constitucional, fora da esfera

do Legislativo e do Executivo. Assim, se o padrão de relacionamento Executivo/Legislativo influencia os resultados, isso não ocorre de maneira tão simples ou direta.²¹

O padrão de relacionamento com os principais clientes também não apresenta uniformidade. Em razão de seu posicionamento dentro do sistema governamental, a EFS sueca tem como principal cliente o Ministério das Finanças, ao qual essa entidade está administrativamente vinculada, ao passo que os clientes principais do *GAO* são as comissões e as subcomissões parlamentares do congresso americano. O Tribunal de Contas da Alemanha aparentemente tem clientes tanto no Poder Legislativo quanto no Executivo, sendo que o maior fluxo de troca de informações e apoio ocorre com a comissão de orçamento da câmara baixa do Parlamento e sua subcomissão de contas públicas, de natureza não-partidária (Zavelberg, 1995). Esses países têm em comum o fato de que seus órgãos centrais de auditoria possuem clientes poderosos, seja na esfera política ou administrativa.

Nos casos da Alemanha e Estados Unidos, o relacionamento Executivo/Legislativo favorece uma extensa linha de produtos de auditoria de desempenho. Em nenhum desses casos os processos legislativos, incluindo a alocação de recursos orçamentários, são dominados pelo Executivo (Dahl, 1981: 127; Paterson e Southern, 1991: 122). O fato de o órgão central de auditoria ser considerado parte do Poder Legislativo ou independente de instituições políticas parece não ter maiores conseqüências; tanto o *GAO* como as EFS alemã estabeleceram relacionamentos, em nível de cliente, não apenas com órgãos do Legislativo relacionados com a probidade e eficiência, mas também com unidades que lidam com temas politicamente relevantes, como a Comissão de Orçamento do Bundestag (Parlamento alemão).²² Os clientes desses órgãos de auditoria não têm maiores problemas em desafiar a dicotomia política/administração. Se essas EFS quiserem efetivamente atender a esses clientes poderosos, terão naturalmente que fazer dessa dicotomia uma construção mental menos importante para a sua identidade profissional e organizacional. Assim, essa forma particular de relacionamento com o cliente, condicionada pelo padrão geral de relacionamento Executivo/Legislativo, parece ser suficiente para superar as pressões sobre a extensão do papel institucional das EFS, advindas da realização de auditorias de efetividade de programa.

Em certa medida, o caso da EFS da Suécia assemelha-se à situação dos EUA e da Alemanha, a despeito do maior poder exercido pelo Executivo sobre o Legislativo daquele país. O domínio do Executivo sueco sobre o Legislativo explica por que o importante órgão central de auditoria está situado no âmbito do Executivo. Esse posicionamento, portanto, enseja um relacionamento de cliente com o Ministério das Finanças. Os funcionários da área de orçamento e o governo que eles servem, como as

comissões legislativas da Alemanha e dos EUA, aparentemente não se preocupam com a dicotomia política/administração. A EFS da Suécia parece seguir o mesmo caminho.

Será que o padrão de relacionamento entre fatores explica os resultados nos casos em que a linha de produtos é mais limitada? Esse parece ser o caso da Nova Zelândia, onde as auditorias de efetividade de programa não são realizadas pelo órgão de auditoria (*Office of the Auditor General — OAG*, Nova Zelândia). O sistema governamental da Nova Zelândia é dominado pelo Executivo, e a EFS está constitucionalmente vinculada ao Parlamento. Os governos aparentemente não vêem com bons olhos o escrutínio parlamentar do tipo proporcionado pelas auditorias de efetividade de programa — e eles têm o poder de fazer valer seus interesses. A situação do Canadá é semelhante. O independente Gabinete do Auditor-Geral não possui mandato legal para realizar auditorias de efetividade. Isso se deve ao domínio do Executivo sobre o Parlamento. Na condição de órgão independente, a EFS do Canadá se mostra bastante cuidadosa em não ultrapassar esse limite legal.

No que tange ao relacionamento Executivo/Legislativo, a situação do Reino Unido não guarda consistência com esse padrão. O *NAO* é formalmente um órgão independente, cuja autoridade máxima é um funcionário do Parlamento. O seu cliente mais importante é a *Public Accounts Committee — PAC* (Comissão de Contas Públicas do Parlamento) em um regime no qual normalmente há forte relação de domínio do Executivo sobre o Legislativo. Mesmo assim, o *NAO* realiza auditorias de efetividade de programa. Na realidade, esse caso, aparentemente discrepante, é mais consistente com o padrão mencionado do que parece à primeira vista. A principal razão consiste no fato de que as auditorias de efetividade de programa, de certa forma, iludem o olhar do observador. Essas auditorias não devem questionar o mérito de políticas públicas, exigência que se coaduna com a competência legal do cliente do *NAO* na esfera legislativa, a Comissão de Contas Públicas. O mandato legal para a realização de auditorias de efetividade de programa é limitado pela imposição de condições que são mais diretamente relacionadas com aspectos operacionais do que a temas que afetem a dicotomia política/administração. Dentre essas condições, encontra-se um conjunto de normas de procedimento para o planejamento de auditoria e elaboração de relatórios. Esse conjunto de normas prevê que o *NAO* obtenha a concordância prévia dos ministérios com termos de referência que estabelecem a abrangência do estudo e, na outra ponta do processo, com o conteúdo do relatório final.

Apesar de os órgãos auditados poderem impedir a publicação dos relatórios das auditorias de efetividade de programa (assim como as de eficiência), o *NAO* reserva-se no direito de relatar seus achados à Comissão de Contas Públicas em caráter reservado. Essa ação pode resultar em

audiências abertas nas quais os membros da Comissão tomam depoimentos do ministro ou de outros funcionários do governo.²³ Desprezando o equilíbrio de forças entre os poderes, as normas de procedimentos e as condições para a realização das auditorias conferem ao Executivo uma influência atípica sobre os termos de referência e sobre a divulgação das observações das auditorias de efetividade de programa. As características desse tipo de auditoria no Reino Unido, cujos relatórios são adaptados e possivelmente amenizados, fazem que os resultados das auditorias de efetividade de programa naquele país pareçam ser menos diferentes daqueles observados na Nova Zelândia e no Canadá. Considerando que os sistemas de governo nesses países são semelhantes, essa análise mais detalhada da situação no Reino Unido tende a confirmar (com *nuances*) o quadro explicativo aqui desenvolvido que emerge da análise comparativa de variações observadas.²⁴

Questões estratégicas de implementação

A questão que se impõe aos órgãos de auditoria que realizam auditorias de desempenho é definir como devem avaliar as organizações e os programas, e não se devem fazê-lo. As avaliações conduzidas na modalidade auditoria consistem em resultados de processos consecutivos da organização, intencionalmente destacados, que podem ser classificados como: processos de definição e processos de aplicação de critérios. A definição de critérios é o processo de estabelecer regras de ouro que se aplicam a amplas categorias de organizações, funções ou programas. A aplicação de critérios consiste no processo de comparação de aspectos de organizações, funções ou programas específicos com as normas geralmente aceitas. A tarefa dos responsáveis pela definição de critérios consiste em formular diretrizes instrumentais para uma ampla categoria de casos. A tarefa dos encarregados da aplicação desses critérios é, por sua vez, determinar se um caso particular guarda conformidade com as normas gerais pré-definidas. A partir da observação da conformidade ou discrepância de determinado procedimento com as normas gerais, o órgão de auditoria faz uma inferência para chegar a um juízo de valor. Contudo, nenhum agente individual está autorizado a determinar quais seriam os procedimentos avaliados ou a definir as normas gerais.

Outras modalidades de avaliação envolvem a flexibilização de várias características determinantes da modalidade auditoria. Primeiramente, a abrangência dos critérios pode ser mais limitada. Os critérios, por exemplo, podem ser mais específicos, derivados dos objetivos dos programas ou das organizações. Os critérios intencionalmente definidos para ultrapassar

o nível de desempenho observado de uma organização têm uma abrangência igualmente limitada. Em segundo lugar, os critérios podem não ser de fato regras de ouro, mas sim consistir em uma função ou critério objetivo (como custo de minimização) ou em um procedimento para calcular os valores de variáveis relevantes (como os custos fixos e outras formas de desenvolver a mesma função). As revisões com enfoque na eficiência (Metcalf e Richards, 1990) sempre empregam essas normas de procedimento genéricas em vez de “regras de ouro” (*rules of thumb*). Finalmente, os responsáveis pela aplicação dos critérios podem ter o poder discricionário não apenas de relevar algumas normas gerais, mas também de definir quais delas se aplicam ao caso concreto. Essas três formas de desvio da modalidade auditoria permitem a adaptação dos julgamentos avaliativos às particularidades de cada caso.

As diferenças entre a auditoria e outras modalidades de avaliação podem ser analisadas como diferenças entre processos decisórios fundamentados em “regras de ouro” (*rules of thumb*) e aqueles específicos para cada caso — uma diferenciação usual na teoria administrativa (Mashaw, 1983; Hood, 1986; Schauer, 1991). Um processo decisório governado por “regras de ouro” normalmente consegue restringir o exercício do poder discricionário com sucesso, mas ao custo de comprometer a otimização dos resultados (Schauer, 1991: 100-102). Isso se deve à tensão entre o particular e o geral: as normas podem ser apropriadas a toda uma categoria de organizações, mas a aplicação de regras pode redundar em decisões piores do que aquelas obtidas caso o conhecimento por trás da norma (ou, de forma equivalente, a justificativa por trás da regra) fosse empregado ao se lidar com um caso particular. Uma única vantagem do processo decisório orientado por regras consiste na internalização de controles: como ninguém tem o poder de definir os critérios e de aplicá-los ao mesmo tempo, o poder, em nível individual, é minimizado (Schauer, 1991: 158-162). A organização pode alegar que suas decisões, nesse caso, seus pareceres de auditoria, têm como atributos a consistência e a objetividade. Em suma, a redução do nível de otimização das decisões deve ser compensada por uma reputação de objetividade. Assim, não existe uma modalidade ideal de operação para se realizar as auditorias de desempenho.

Doutrinas de gestão pública podem influenciar a compensação desses valores. Algumas doutrinas de gestão pública ressaltam as conseqüências adversas de se adotar critérios do tipo fundamentado em regras, que se prestam a abarcar amplas classes de situações; ao mesmo tempo, essas teorias advogam que grandes benefícios podem ser obtidos ao permitir que funcionários envolvidos diretamente nas atividades empreguem seu conhecimento técnico, sabedoria gerencial e valores orientados a resultados de forma sensata no caso concreto. A aceitação

da doutrina “pós-burocrática” (Barzelay, 1992) ou a da “nova gestão pública” (Hood e Jackson, 1991) fragiliza a opção pela avaliação do tipo padrão e fortalece a causa da auditoria de desempenho feita sob medida.

Tais doutrinas, quando aplicadas à auditoria de desempenho, podem ser criticadas por não considerarem as conseqüências negativas de expor a EFS à acusação de que suas avaliações são questionáveis e arbitrárias.²⁵ Para se fazer uma análise adequada da escolha da modalidade de operação, deve-se levar em consideração os riscos que esses desafios podem acarretar aos órgãos centrais de auditoria. Nesse ponto, a análise da implementação das decisões aproxima-se da análise política da auditoria de desempenho desenvolvida no item anterior.

Um órgão de auditoria está menos sujeito a esse tipo de crítica quando serve a um cliente poderoso do Legislativo ou Executivo ou se conseguiu construir alianças de apoio eficazes. Enquanto os clientes ou os aliados não oferecerem resistência ao exercício da atividade de julgamento em uma modalidade relativamente específica, o órgão de auditoria pode estar protegido de ameaças mais sérias. A opção pela auditoria como uma modalidade de avaliação é, assim, menos problemática nessas circunstâncias do que quando uma EFS está preocupada, com toda propriedade, em salvaguardar a legitimidade das conclusões da auditoria de desempenho bem como acredita que a realização de auditorias seja essencial para demonstrar que suas conclusões são consistentes e objetivas.²⁶

Se um órgão de auditoria assume o compromisso estratégico de adotar modalidades de avaliação de natureza específica, o dilema estratégico está resolvido, mas a tensão subjacente às duas modalidades não desaparece. Os valores de legitimação sobre os quais esses órgãos compostos por agentes públicos detentores de cargos não-eletivos se fundamentam são a imparcialidade, a capacidade técnica e o desempenho. Para garantir sua legitimidade, a alta administração desses órgãos precisa incorporar, em suas organizações, elementos estruturais que demonstrem que tais valores permanecem válidos independentemente de o processo de auditoria ser do tipo padronizado ou fundamentado em regras (Meyer e Rowan, 1977). A Corte de Contas da França demonstra sua capacidade técnica ao recrutar funcionários entre os melhores alunos da *Ecole Nationale d'Administration* (Escola Nacional de Administração). O GAO, por sua vez, demonstra sua capacidade técnica por meio de um processo aparentemente rigoroso de controle de qualidade, no qual diferentes funcionários, como, por exemplo, o economista-chefe, revisam as minutas de relatório de auditoria de desempenho antes de sua liberação para divulgação (Napa, 1994). O NAO mostra sua imparcialidade ao enfatizar o seu relacionamento, em nível de cliente, com a Comissão de Contas Públicas, de caráter não-partidário.

Em suma, existe um sistema de compensações (*trade-off*), de natureza técnica, entre a modalidade auditoria de desempenho padronizada e aquela feita sob medida. As doutrinas de gestão pública podem influenciar visões sobre as vantagens técnicas relativas das diferentes modalidades, sendo que as idéias da Nova Gestão Pública favorecem aquelas de natureza mais específica, do tipo feita sob medida. Entretanto, a legitimidade da instituição é outro aspecto a ser considerado. Imparcialidade, capacidade técnica e profissionalismo são valores de legitimação universais para todos os órgãos de auditoria. As pressões institucionais para se demonstrar que tais valores são observados internamente não levam necessariamente à adoção da modalidade auditoria, na auditoria de desempenho. A escolha depende das preferências dos clientes dos órgãos de auditoria, da tolerância dos que conduzem os trabalhos de auditoria para com o envolvimento institucional em controvérsias políticas e da habilidade para se adotar estratégias compensatórias para ocupar vácuos de legitimidade.

***Accountability* e melhoria do desempenho**

A julgar pelas respostas encaminhadas por alguns responsáveis pela execução da atividade de auditoria, um segundo tema estratégico seria a conveniência de se gerenciar o processo de auditoria de desempenho de forma a contribuir diretamente para a melhoria do desempenho do órgão auditado. A alternativa usual seria limitar-se a fortalecer os laços de *accountability* entre os dirigentes governamentais e seus agentes burocráticos (Stewart, 1984), dando ênfase aos resultados e não aos insumos e procedimentos. A política organizacional nessa matéria tende a afetar o procedimento e estilo dos trabalhos em cada estágio do processo de auditoria de desempenho, incluindo o planejamento, a execução e a elaboração do relatório. Suponha-se que um órgão de auditoria estabeleça como meta a melhoria do desempenho e acredite que a organização deva possuir soluções de implementação própria. Essa posição deveria, ao menos, valorizar a realização de consultas junto aos auditados, talvez até mesmo junto àqueles inseridos em estruturas burocratizadas. Essas consultas podem contemplar termos de referência para a auditoria, validação de dados e inferências sobre o desempenho, identificação de causas de problemas de desempenho e a busca de suas soluções. Assim, para se atingir o objetivo de promover a melhoria do desempenho, parece necessário o estabelecimento de uma relação mais próxima entre auditores e auditados do que aquela tradicionalmente observada (Trodden, 1995).²⁷

O compromisso com a melhoria do desempenho parece ser pouco frequente, apesar de os dados sobre esse tema não terem sido colhidos de forma sistemática neste estudo. Com essa premissa, passamos a desenvolver argumentos explicativos referentes a modelos de processos institucionais típicos (Scott, 1995). Um tipo de explicação possível é de natureza normativa: a categoria profissional de auditores públicos exerce pressão normativa para limitar o papel da EFS àquele de fortalecimento dos laços de *accountability*, já os profissionais da área de avaliação pública adotam tal postura para restringir-se a dizer a verdade ao poder. O outro lado da moeda consiste na aceitação de que a gestão da mudança é função e responsabilidade dos níveis gerenciais. Outro tipo de explicação é de natureza cognitiva: a maioria dos responsáveis pela condução de trabalhos de auditoria atua com base em modelos mentais de mudança organizacional, em que a opinião pública constitui um poderoso fator de pressão. Uma terceira explicação seria de natureza regulamentar: o processo de alocação orçamentária favorece órgãos de auditoria que produzem grande número de relatórios, de forma que, do ponto de vista do órgão controlador, os ganhos de desempenho nas organizações auditadas e nos programas públicos consistem em temas de menor relevância.

O mesmo tipo de argumentação pode ser utilizado para explicar o que parece ser o resultado atípico: o compromisso com a melhoria do desempenho. De um ponto de vista normativo, um órgão de auditoria pode seguir uma linha doutrinária particular, como aquela advogada pela escola denominada *empowerment* — delegação de competência (Johnson, 1992). De um ponto de vista cognitivo, um órgão de auditoria pode ver a realização de consultas aos auditados como uma forma natural de administrar conflitos surgidos no processo da auditoria de desempenho — ou seus funcionários podem incorporar princípios da gestão pela qualidade total. Sob a ótica legal, o órgão de auditoria pode ser premiado por redirecionar recursos da auditoria tradicional de regularidade para a auditoria de desempenho e por tornar-se um instrumento de políticas governamentais voltado à melhoria do desempenho do setor público.

De acordo com os trabalhos apresentados pelos órgãos de auditoria da OCDE, o compromisso com a meta de melhoria do desempenho é observado em dois casos: a EFS da Suécia e o Inspetor-Geral para o Departamento de Assuntos de Veteranos — *US Office of Inspector General* (Holmquist e Barklund-Larson, 1996; Sandberg e Larsson, 1996; Trodden, 1996). Esses órgãos de auditoria estão situados no âmbito do Poder Executivo. Esse *status* institucional enfraquece o comprometimento com normas profissionais que demarcam claramente os papéis da auditoria e do gerenciamento. Presume-se que essa situação encoraje o órgão de auditoria a adotar os mesmos modelos cognitivos da gestão governamental professados por aqueles que exercem influência sobre a política de gestão

pública — nesses casos, o Ministério das Finanças e a Revisão Nacional de Desempenho, respectivamente. As idéias defendidas por esses agentes influentes são de natureza pós-burocrática e, ao menos nos EUA, guardam consonância com os princípios da melhoria contínua e da delegação de poderes aos funcionários. Mecanismos regulamentares, como o processo orçamentário, estimulam a ênfase na melhoria do desempenho. Esses estudos de caso (Eckstein, 1975) sugerem que o compromisso com a melhoria do desempenho está associado à localização do órgão de auditoria no âmbito do Executivo e à adesão aos princípios de gestão pela qualidade total.

Conclusões

A difusão de doutrinas de gerenciamento público orientada a resultados vem-se refletindo na institucionalização de um novo tipo de atividade burocrática denominada auditoria de desempenho. Nem todos os tipos de revisão governamental que se enquadram dentro dessa ampla categoria são novidade, apesar de alguns deles, a exemplo das auditorias de informações de desempenho, serem de safra recente. A formulação dos conceitos nessa área do conhecimento ainda se encontra indefinida, em parte, devido à competição jurisdicional existente entre profissionais importantes da área de revisão governamental: auditoria e avaliação. Análises conceituais isentas revelam que a auditoria de desempenho normalmente exige a formulação de instrumental de julgamento, e seria, portanto, uma forma de avaliação. Como a auditoria envolve verificação em vez de avaliação, a auditoria de desempenho consiste em auditoria somente na denominação, mas não no conceito.

A institucionalização da auditoria de desempenho, como uma dimensão da atividade burocrática, afeta a atuação dos órgãos centrais de auditoria usualmente denominados EFS. Essas organizações têm suas raízes na realização de auditorias tradicionais de regularidade com a finalidade de promover a *accountability* de legalidade. Muitas delas já vêm realizando auditorias de eficiência há algum tempo (um tipo de auditoria de desempenho). Várias EFS têm diversificado suas ações de controle e avançado na área de avaliação de programa nas últimas décadas. Essas organizações enfrentam a questão da conveniência de expandir as atividades de auditoria de desempenho e assim realizar uma gama mais diversificada de estilos dessa espécie de auditoria. Dependendo da situação inicial em que se encontra a EFS, o compromisso com a auditoria de desempenho pode acarretar mudanças significativas, em diferentes níveis da organização, incluindo a missão institucional, as identidades profissionais, os procedimentos e o estilo de trabalho.

Este estudo utilizou dados sobre os órgãos centrais de auditoria de 13 países da OCDE para realizar uma investigação empírica sobre o tema. Da análise dos dados, observou-se que alguns tipos de auditoria de desempenho são mais frequentes que outros, sendo que as auditorias de eficiência são realizadas em mais países do que as de efetividade de programa. Esses resultados são consistentes com as teorias burocráticas de resistência a mudanças e de preferência por autonomia. As influências do ambiente externo, como o desenvolvimento de sistemas de gestão de desempenho, envolvendo toda a esfera governamental, ajudam a explicar a frequência das auditorias de informações de desempenho. O presente trabalho procurou adotar uma abordagem de pesquisa orientada ao estudo de caso, recorrendo a teorias sistêmicas de gerenciamento estratégico para explicar as semelhanças entre os resultados da Austrália, Alemanha, Holanda, Suécia e dos EUA. Os órgãos centrais de auditoria nesses países realizam auditoria de eficiência, auditorias de efetividade de programa e auditorias de capacidade de gerenciamento de desempenho. As análises desenvolvidas sugerem que os resultados, nos quais a linha de produtos de auditoria de desempenho inclui auditorias de efetividade de programa, mais susceptíveis de questionamentos de natureza política, ocorrem quando o órgão de auditoria possui um relacionamento intenso com um cliente poderoso, para o qual a dicotomia política/administração não é relevante. Exemplos desse tipo de clientes são o Congresso dos EUA, a Comissão de Orçamento do Bundestag na Alemanha e o Ministério das Finanças na Suécia. Independentemente do tipo de sistema de governo, o padrão de relacionamento Executivo/Legislativo é relevante, principalmente por oferecer condições estruturais nas quais pode-se desenvolver, ou não, um relacionamento mais intenso entre o órgão de auditoria e seus clientes.

Este trabalho abre novas perspectivas de análise da implementação de auditorias de desempenho. Uma questão que se impõe seria quanto a realizar a auditoria de desempenho do tipo padronizado/fundamentado em regras por um lado ou do estilo mais específico observado nos modelos típicos de burocracias profissionais (Mintzberg, 1983: 189). Alguns órgãos de auditoria adotaram a opção mais específica, enquanto compensam os *déficits* de legitimidade previsíveis, buscando incorporar valores de imparcialidade, capacidade técnica e profissionalismo em suas estruturas organizacionais. Um segundo ponto seria quanto à condução de auditorias de desempenho de forma a maximizar a probabilidade de mudança nas organizações auditadas e, dessa forma, contribuir para a melhoria do desempenho no setor público. Com base nos dados disponíveis, parece mais provável que o órgão de auditoria assuma a responsabilidade pelos resultados esperados da auditoria de desempenho quando ele se posiciona dentro do Poder Executivo em um momento de forte compromisso governamental, ainda que apenas retórico, com a melhoria da gestão pública.

- * O autor agradece a George Jones, June Pallot, Helen Perry, David Shand e a dois revisores anônimos pelos comentários às versões preliminares. Este artigo reflete os trabalhos anteriores desenvolvidos pelo autor para o *Public Management Service (PUMA)* da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e publicado no documento *Performance Auditing and the Modernization of Government* (Auditoria de Desempenho e a Modernização do Governo — OCDE, 1996). Tradução autorizada pelo autor.
- ¹ Nota do tradutor: Neste trabalho, o termo *performance auditing* será traduzido como auditoria de desempenho.
- ² Em junho de 1995, o *PUMA* organizou um simpósio sobre auditoria de desempenho, no qual participaram representantes dos Estados-membros e especialistas. O papel das organizações internacionais na construção do domínio de estudo e de sua institucionalização é discutido por Hüfner, Meyer e Naumann (1987).
- ³ Nota do tradutor: Optamos por manter o termo *accountability* em inglês, pois assim ele tem sido encontrado na literatura da área produzida no Brasil. Conforme definição do Escritório do Auditor-Geral do Canadá, *accountability* consiste na obrigação de responder por uma responsabilidade outorgada. Pressupõe a existência de, pelo menos, duas partes: uma que delega a responsabilidade e outra que a aceita, com o compromisso de prestar contas da forma como usou esta responsabilidade.
- ⁴ Questões administrativas são discutidas em maior extensão em Barzelay (1987).
- ⁵ A teoria dos conceitos e categorias de Lakoff é bastante conhecida na Ciência Política. Collier e Mahon (1993), por exemplo, utilizaram aspectos dessa teoria para refinar as críticas metodológicas de Sartori sobre a formação dos conceitos em política comparativa.
- ⁶ Algumas doutrinas de administração, incluindo a Qualidade Total, identificam a melhoria do desempenho como o principal objetivo da auditoria de desempenho. Como as doutrinas adeptas dessa visão não são universalmente aceitas, parece mais conveniente considerar apenas o objetivo mais pacífico de aceitação, o de *accountability* de desempenho. Assim, a melhoria do desempenho como um objetivo é aqui considerada uma questão empírica e não conceitual.
- ⁷ O autor consultou ainda artigos escritos para o simpósio pelos funcionários dos órgãos centrais de auditoria, muitos dos quais oferecem informações adicionais sobre as atividades de revisão de suas organizações.
- ⁸ Przeworski (1987) poderia sugerir que esses casos garantem uma fiscalização rigorosa, uma vez que não guardam consistência com expectativas do tipo Bayesiana.
- ⁹ A coleta de informações de países que não responderam ao questionário permitirá fornecer observações capazes de confirmar se a teoria de política pública e governança denominada família de nações, recentemente proposta, aplica-se ao domínio da gestão do setor público (Castles, 1993).
- ¹⁰ Com efeito, consideram-se os objetivos dos programas, neste caso, como definidos no estágio de produto e não no de impacto.
- ¹¹ Esse subtipo partilha algumas propriedades com o conceito de auditoria sistêmica que aparece em Shand e Anand (1996), Glynn (1996), Leeuw (1996) e Hepworth (1996). Os autores acima citados consideram que as auditorias de capacidade de desempenho seriam um subtipo da auditoria sistêmica, cuja propriedade principal seria que o julgamento substantivo não é passado à efetividade dos programas ou à eficiência de processos específicos. Esses autores entendem que as auditorias sistêmicas, por sua vez, tem

- propriedades em comum com as auditorias em geral. Essa posição é contrária àquela aqui assumida, que não considera as auditorias de desempenho como um tipo de auditoria, como discutido no tópico anterior.
- ¹² Os problemas de pesquisa encontrados na tentativa de inferir uma capacidade são discutidos em Weaver e Rockman (1993: 6).
- ¹³ Palestra proferida por Stephen Nicklen, Diretor de Auditoria da Comissão de Auditoria da Inglaterra e País de Gales, proferida na *London School of Economics*, em maio de 1996.
- ¹⁴ Entrevista com Gerald Pedersen, Assistente do Inspetor-Geral, Ministério do Trabalho dos Estados Unidos, Washington, DC, maio de 1993. Trodden (1996) menciona o mesmo conceito.
- ¹⁵ A revisão geral de gestão tem sido um tipo de auditoria de desempenho realizado pelo GAO. Para uma breve discussão sobre o tema, veja NAPA (1994).
- ¹⁶ As informações que indicam que o órgão central de auditoria estaria autorizado a realizar um tipo de auditoria de desempenho, mas não realizou, foi codificada como se a linha de produtos dessa EFS não incluísse esse tipo de auditoria de desempenho. Quando um país-membro possui mais de um órgão responsável pela auditoria governamental, como ocorre nos países escandinavos, aquele com a maior capacidade operacional foi considerado o órgão central de auditoria para fins da análise aqui conduzida.
- ¹⁷ Até mesmo na Alemanha, um dos países mais legalistas, a eficiência tem sido considerada meta prioritária por décadas.
- ¹⁸ O mesmo se aplica às auditorias sistêmicas, categoria já discutida na nota nº 11.
- ¹⁹ Isso foi discutido sobre o GAO no período de 1960 e 1970 (Walker, 1986).
- ²⁰ Outros tipos de teoria de gestão estratégica, de acordo com o prático esquema de classificação de Whittington (1993: 2), são a clássica, a processual e a evolutiva. Destes tipos, a mais centrada no ator e voluntarista é a abordagem clássica, associada com Chandler (1982) e Andrews (1971). Bons exemplos no setor público seriam Moore (1995) e Heymann (1987). Se a concepção da presente pesquisa tivesse considerado um número menor de casos em maior profundidade, a escolha das propriedades relevantes poderia ter sido guiada pela teoria clássica de gerenciamento estratégico, enfatizando as variáveis internas como compromissos doutrinários dos executivos, metas de política e aspectos ambientais. Para uma discussão geral da complexidade dos diferentes tipos de modelos de políticas públicas, veja Lane (1990).
- ²¹ Os achados das pesquisas comparativas baseadas em análise de casos têm sempre essa característica. Ragin (1987: 49) atribui esse padrão à prevalência de causas conjunturais múltiplas.
- ²² As formas de relacionamento do GAO com seus clientes consistiram em uma evolução natural decorrente do posicionamento da EFS no Poder Legislativo, determinado pelo *Budget and Accounting Act*, de 1921. A diversificação, que representou o afastamento das auditorias tradicional e de eficiência, foi parte de uma decisão estratégica tomada nos anos 60 (Walker, 1986) que necessariamente contou com apoio parlamentar. O desenvolvimento da parceria entre o Tribunal de Contas da Alemanha e a comissão de orçamento do Bundestag seria interessante ser explorado.
- ²³ Entrevistas com funcionários anônimos do NAO, Londres, março de 1993. Para um estudo de caso do processo de trabalho do NAO, veja Roberts e Pollitt (1994: 534). Eles relatam que: “Todos os relatórios de auditoria do tipo *value-for-money* do NAO têm que ser aprovados pela autoridade máxima do NAO quanto pelo Secretário-Geral do órgão auditado. Entretanto, esse relatório específico levou um longo tempo para ser aprovado (...) Houve nove minutos antes que o documento fosse finalmente aprovado e liberado para publicação em outubro de 1991”.
- ²⁴ O país que mais provavelmente questionaria esse padrão seria a Austrália. O sistema de governo, no nível federal, sofre grande influência do modelo de Westminster (inglês), e a EFS australiana não está inserida no Poder Executivo. Entretanto, o NAO realiza auditorias

de efetividade de desempenho. Um estudo de caso sobre a Austrália seria recomendável, tomando como base as críticas metodológicas de Przeworski.

- ²⁵ Essa posição é defendida em outro contexto por Mashaw (1983), que reconhece os potenciais *déficits* de legitimidade de três processos de decisão genéricos, incluindo os modelos particularistas de tratamento profissional e julgamento moral (ou equidade). Sloan (1995) afirma que alguns interessados nos trabalhos de auditoria de desempenho irão exigir garantias quanto à observação do devido processo legal, à imparcialidade ou integridade da auditoria, e ele acredita que alguns tentarão ainda usar a justiça para obter informações reservadas dos processos de auditoria de desempenho.
- ²⁶ Algumas estratégias para administrar o problema retórico de demonstrar neutralidade e capacidade técnica são discutidas em Roberts (1995).
- ²⁷ O mesmo pode ser dito para o padrão tradicional de avaliação.

Referências bibliográficas

- ANDREWS, Kenneth R. (1971), *The Concept of Corporate Strategy*. Homewood, Ill.: Richard D. Irwin.
- BARZELAY, Michael. (1992), *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press.
- BOYLE, Richard. (1989), *Managing Public Sector Performance: A Comparative Study of Performance Monitoring Systems in the Public and Private Sectors*. Dublin: Institute of Public Administration.
- CASTLES, Francis G. (ed.). (1993), *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Aldershot, Hants: Dartmouth.
- CHANDLER, Alfred. (1962), *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- CHELIMSKY, Eleanor. (1985), “Comparing and Contrasting Auditing and Evaluation: Some Notes on Their Relationship”. *Evaluation Review*, august, p. 483-503.
- COLLIER, David; MAHON, J.E. (1993), “‘Conceptual Stretching’ Revisited — Adapting Categories in Comparative Analysis”. *American Political Science Review*, december, p. 845-855.
- DAHL, Robert A. (1981), *Democracy in the United States*. Boston: Houghton Mifflin.
- DERTHICK, Martha. (1979), *Policymaking for Social Security*. Washington, DC: Brookings.
- ECKSTEIN, Harry. (1975), “Case Study and Theory in Political Science”, in GREENSTEIN, Fred I., POLSBY, Nelson W. (eds.), *Handbook of Political Science — Political Science: Scope and Theory*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- GLYNN, John J. (1996), *Public Sector Management Reform, Changing Accountabilities, and the Role of Performance Audit. Performance Auditing and Public Sector Modernization*. Paris: OECD.
- GRAY, Andrew; JENKINS, Bill; SEGSWORTH, Bob. (1993), *Budgeting, Auditing, and Evaluation: Functions and Integration in Seven Governments*. New Brunswick, NJ.: Transaction Publishers.
- HELLSTERN, Gerd-Michael. (1991), “Generating Knowledge and Refining Experience: The Task of Evaluation”, in KAUFMANN, Franz-Xavier (ed.), *The Public Sector: Challenge for Coordination and Learning*. Berlin: Walter de Gruyter.

- HEPWORTH, Noel P. (1996), "The Role of Performance Audit". In *Performance Auditing and Public Sector Modernization*. Paris: OECD.
- HOLMQUIST, Jörgen; ULRIKA, Barklund-Larson. (1996), "The New Public Management, Performance Auditing, and How the Auditors Can Contribute to Performance Improvement". In *Performance Auditing and Public Sector Modernization*. Paris: OECD.
- HOOD, Christopher C. (1986), *Administrative Analysis*. Brighton: Wheatsheaf.
- _____. (1991), "A Public Management for All Seasons?". *Public Administration*. 69: 3-19.
- _____. (1996), "Bureaucratic Regulation and New Public Management in the UK: Mirror Image Developments?". *Bureaucratic Gamekeeping Discussion Paper n° 2*. London: London School of Economics.
- HOOD, Christopher C., JACKSON, Michael. (1991), *Administrative Argument*. Aldershot, Hants: Dartmouth.
- JOHNSON, H. Thomas. (1992), *Relevance Regained: From Top-down Control to Bottom-up Empowerment*. New York: Maxwell Macmillan International.
- LAKOFF, George. (1987), *Women, Fire, and Dangerous Things: What Categories Reveal about the Mind*. Chicago: University of Chicago Press.
- LANE, Jan-Erik. (1990), *Institutional Reform: A Public Policy Perspective*. Aldershot, Hants: Gower.
- LEEUW, Frans. (1996), "Performance Auditing, New Public Management, and Performance Improvement: Questions and Challenges". In *Performance Auditing and Public Sector Modernization*. Paris: OECD.
- LIGHT, Paul C. (1993), *Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability*. Washington, DC: Brookings.
- MASHAW, Jerry L. (1983), *Bureaucratic Justice: Managing Social Security Disability Claims*. New Haven, CT: Yale University Press.
- MASHAW, Jerry L., HAREST, David L. (1990), *The Struggle for Auto Safety*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- METCALFE, Les; RICHARDS, Sue. (1990), *Improving Public Management*. London: Sage.
- MEYER, John W., ROWAN, Brian. (1991), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", in POWELL, Walter W., DiMAGGIO, Paul J. (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- MINTZBERG, Henry. (1983), *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- MOORE, Mark H. (1995), *Creating Value in the Public Sector: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- NAPA. (1994), "The Roles, Mission, and Operation of the U.S. General Accounting Office". *Report Prepared for the Committee on Governmental Affairs, U.S. Senate, by the National Academy of Public Administration*, october.
- PATERSON, William E., SOUTHERN, David. (1991), *Governing Germany*. Oxford: Blackwell.
- PORTER, Michael E. (1985), *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. New York: Free Press.
- POWELL, Walter W., DiMAGGIO, Paul J. (1991), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality", in POWELL, Walter W., DiMAGGIO, Paul J. (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- PRZEWORSKI, Adam. (1987), "Methods of Cross-National Research, 1970-83: An Overview", in DIERKES, M., WEILER, H. N., ANTAL, A.B. (eds.), *Comparative Policy Research: Learning from Experience*. Aldershot, Hants: Gower.
- RAGIN, Charles C. (1987), *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley, CA: University of California Press.

- RIST, Ray C. (1989), "Management Accountability: The Signals Sent by Auditing and Evaluation". *Journal of Public Policy*, 9, 3: 355-369.
- ROBERTS, Alasdair. (1995), "'Civic Discovery' as a Rhetorical Strategy". *Journal of Policy Analysis and Management*, 14, 2: 291-307.
- ROBERTS, Simon; POLLITT, Christopher. (1994), "Audit or Evaluation? A National Audit Office VFM Study". *Public Administration*, Winter, p. 527-549.
- SANDBERG, BO; LARSSON, Kjell. (1996), "The Role of Auditing in Performance Improvement". In *Performance Auditing and Public Sector Modernization*. Paris: OECD.
- SCHAUER, Frederick. (1991), *Playing by the Rules*. Oxford: Clarendon.
- SCOTT, W. Richard. (1995), *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- SEDGWICK, Steve. (1993), "When Does an Audit Become an Evaluation?". *Canberra Bulletin of Public Administration*, september, p. 148-151.
- SELZNICK, Philip. (1957), *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. New York: Harper and Row.
- SENGE, Peter M. (1990), *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday.
- SHAND, David; ANAND, Paul. (1996), "Performance Auditing in the Public Sector: Approaches and Issues in OECD Member Countries". In *Performance Auditing and Public Sector Modernization*. Paris: OECD.
- STACEY, Ralph D. (1993), *Strategic Management and Organisational Dynamics*. London: Pitman.
- STEWART, J. D. (1984), "The Role of Information in Public Accountability", in HOPWOOD, Anthony; TOMKINS, Cyril (eds.), *Issues in Public Sector Accounting*. Oxford: Philip Allan.
- TRODDEN, Stephen A. (1996), "The Objectives and Performance of Performance Auditing: The Perspective of a United States Inspector General". In *Performance Auditing and Public Sector Modernization*. Paris: OECD.
- WALKER, Wallace Earl. (1986), *Changing Organizational Culture: Strategy, Structure, and Professionalism in the U.S. General Accounting Office*. Knoxville: University of Tennessee Press.
- WALSH, Annmarie H. (1996), "Performance Auditing and Legislative Oversight in the Context of Public Management Reform". In *Performance Auditing and Public Sector Modernization*. Paris: OECD.
- WEAVER, R. Kent; ROCKMAN, Bert A. (1993), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, DC: Brookings.
- WHITTINGTON, Richard. (1993), *What is Strategy — and Does it Matter?*. London: Routledge.
- WILSON, James Q. (1989), *Bureaucracy*. New York: Basic Books.
- ZAVELBERG, Heinz Günter. (1996), "Legislatures and Performance Auditing". In *Performance Auditing and Public Sector Modernization*. Paris: OECD.

Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE

Michael Barzelay

A nova gestão pública oferece um arcabouço teórico para ampliar a competência legal das instituições de auditoria governamental de forma a incluir a auditoria de desempenho. Este artigo examina questões conceituais, empíricas e administrativas suscitadas pela auditoria de desempenho. Conceitualmente, a auditoria de desempenho é termo dúbio para uma classe de atividades de revisão predominantemente avaliativas. Empiricamente, observa-se que os principais órgãos de auditoria dos países-membros da OCDE apresentam variações quanto aos tipos específicos de auditorias de desempenho realizadas. A explicação dessas variações permite algumas incursões na política contemporânea de gerenciamento público. Do ponto de vista administrativo, os órgãos de auditoria cujos mandatos legais incluem a auditoria de desempenho confrontam-se com duas questões estratégicas principais: realizar essas revisões avaliativas na modalidade tradicional de auditoria ou direcionar seu trabalho para promover a melhoria do desempenho nos órgãos auditados.

Instituciones centrales de auditoría y auditoría de desempeño: un análisis comparativo de las estrategias organizativas en la OCDE

Michael Barzelay

La nueva gestión pública ofrece una estructura teórica para ampliar la competencia legal de las instituciones de auditoría gubernamental como forma de incluir la auditoría de desempeño. Este artículo examina cuestiones conceptuales, empíricas y administrativas suscitadas por la auditoría de desempeño. Conceptualmente, la auditoría de desempeño es un término ambiguo para una clase de actividades de revisión predominantemente evaluativas. Empíricamente, se observa que los principales órganos de auditoría de los países miembros de la OCDE presentan variaciones con relación a los tipos específicos de auditorías de desempeño realizadas. La explicación de esas variaciones permite algunas incursiones en la política contemporánea de administración pública. Desde el punto de vista administrativo, los órganos de auditoría cuyos mandatos legales incluyen la auditoría de desempeño se confrontan con dos cuestiones estratégicas principales: realizar esas revisiones de evaluación en la modalidad tradicional de auditoría u orientar su trabajo para promover la mejoría del desempeño en los órganos auditados.

Central audit institutions and performance auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OECD

Michael Barzelay

The new public management supplies a rationale for broadening the mandate of external audit institutions to encompass performance auditing. This article examines conceptual, empirical and managerial issues raised by external performance auditing. Conceptually, performance auditing is a misnomer for a class of mainly evaluative review activities. Empirically, OECD countries vary in terms of the specific types of performance audits conducted by their principal external audit bodies. Explaining such variation offers some insight into the contemporary politics of public management policy. Managerially, audit bodies whose mandate includes performance auditing confront two major strategic issues: whether to conduct such evaluative review in an auditing style and whether to gear their work to achieving performance improvement in auditee organizations.

Michael Barzelay é professor da *London School of Economics and Political Science*, Reino Unido.

Contato: m.barzelay@lse.ac.uk

Auditoria de desempenho governamental e o papel de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)

Marcelo Barros Gomes

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 2
Abr-Jun 2002

Argumento

O propósito fundamental deste ensaio é oferecer uma argumentação (Dunn, 1994; Hood e Jackson, 1991; Walton, 1992; Majone, 1989; Barzelay, 2001) sobre recentes políticas de gerenciamento público¹ de auditoria e avaliação² conduzidas por Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS).³ Tais políticas vêm refletindo a seguinte doutrina — as organizações públicas de controle externo da burocracia estatal devem balancear e integrar duas espécies de *accountability* democrática: *accountability* de conformidade e *accountability* de desempenho (Light, 1993:14; Barzelay, 1997:384, Pollitt et al., 1999:15, Hood et al., 1999: 6).⁴ O texto visa encorajar à reflexão e ao entendimento sobre modelos e estratégias que vêm sendo internacionalmente adotados por instituições centrais de controle da administração pública para a condução de recente modalidade de revisão governamental denominada auditoria de desempenho (*performance auditing*).⁵

Delineando o estudo de uma nova disciplina

O estudo do controle burocrático pode ser inicialmente abordado com a formulação de uma questão: desempenho ou conformidade? O que devem as EFS controlar? A resposta a essa questão diz respeito à adequada estratégia organizacional e ao melhor modelo de controle da burocracia estatal dessa espécie de instituição e comporta várias abordagens. O presente estudo trata de uma parte dessa questão que se relaciona ao controle

Marcelo Barros
Gomes é
Analista
de Finanças
e Controle
Externo do
Tribunal de
Contas da
União.

Contato:
[marcelobg@
tcu.gov.br](mailto:marcelobg@tcu.gov.br)

do desempenho da gestão pública realizado por EFS, por meio de uma modalidade de avaliação e revisão específica denominada auditoria de desempenho. Esse refinamento do estudo de maneira alguma torna a questão inicial menos complexa. Desempenho e conformidade são partes que se vêm demonstrando atuações complementares do controle burocrático. Não há registro de EFS que tenha abandonado a visão mais tradicional de guardião da gestão pública por meio de verificações da conformidade e legalidade dos atos de quem lida com o dinheiro, bem ou valor público. Contudo, a mais recente modalidade de revisão e controle da gestão estatal, com enfoque nos resultados, vem crescentemente consumindo os recursos e esforços de diversas EFS que buscam, além de garantir conformidade da gestão, avaliar, revisar e pesquisar o desempenho de atividades, projetos, programas, políticas e órgãos governamentais.

Para fins de análise da auditoria de desempenho como uma disciplina autônoma, esta deve ser situada em um campo de estudo pertencente a políticas de gerenciamento do setor público. Tais políticas visam aperfeiçoar áreas de ação governamental, tais como: finanças públicas, orçamento público, serviço público e relações trabalhistas, planejamento de despesas e receitas públicas, compras no setor público, auditoria e avaliação da atividade governamental. Estas duas últimas áreas são as de interesse para o presente ensaio. Ao abordar o processo de formulação e implementação de políticas de gerenciamento público relacionado com a auditoria e avaliação, três dimensões da auditoria de desempenho são analisadas, a saber: a dimensão política, a dimensão organizacional e a dimensão gerencial.

A análise da dimensão política da auditoria de desempenho permite concluir que apesar de pressões externas para adoção de práticas de auditoria mais qualitativas, no âmbito das instituições de controle, a estratégia e a adoção de determinados modelos de auditoria de desempenho por essas instituições são decorrentes de fatores políticos dentro dos Estados nacionais que dão forma e limitam (ou expandem) as possibilidades de atuação de uma EFS em uma auditoria de desempenho.

A dimensão organizacional permite a discussão e a análise de mudanças que vêm ocorrendo no âmbito das EFS com vistas a adequar sua estratégia organizacional para conduzir trabalhos dessa natureza. A dimensão organizacional revela ainda que o posicionamento, o grau de independência, as habilidades específicas do corpo de auditores e o tipo de relacionamento de uma EFS com os seus principais “clientes” (receptores de suas informações) são fatores também determinantes das escolhas estratégicas das EFS sobre a forma de condução de trabalhos de auditoria de desempenho.

O estudo da dimensão gerencial da auditoria de desempenho permite entender as transformações de práticas gerenciais voltadas para resultados e melhoria de desempenho tanto no âmbito da administração pública quanto

das próprias EFS. Especificidades do gerenciamento público devem ser abordadas como forma de se discutir as limitações e possibilidades da auditoria de desempenho ser utilizada como ferramenta de aumento da *accountability*⁶ democrática e de melhoria do serviço público.

Os modelos e as estratégias de auditoria de desempenho são basicamente de duas naturezas: uma teórica e a outra empírica. Entende-se como de natureza teórica os modelos e as estratégias que se baseiam em fontes eminentemente conceituais. Tais fontes incluem análise de políticas públicas, teorias de gerenciamento, teoria do controle, administração pública, auditoria, ciência política, entre outras. Os de natureza empírica buscam evidências em práticas desenvolvidas pelas EFS relativas à atividade de auditoria e avaliação na esfera governamental para criar seus modelos, inclusive comparados.

O posicionamento estratégico das EFS

Uma constatação inicial ao estudar o fenômeno da auditoria de desempenho é que não existe ainda uma definição clara sobre o que seja controlar o desempenho da gestão pública.⁷ Por exemplo, o posicionamento estratégico de uma EFS com relação a essa modalidade de auditoria pode ser o de aceitar as políticas públicas formuladas como inquestionáveis quanto ao seu mérito ou conteúdo (a exemplo da EFS Britânica).⁸ Nessa perspectiva, o papel da EFS pode ser o de controlar a efetividade dos resultados de implementação das políticas públicas formuladas pelas instâncias governamentais competentes vis-à-vis os objetivos estipulados na própria política; ou pode a EFS, nesse contexto, controlar a eficiência da condução de determinado programa ou projeto relativamente aos produtos gerados e resultados alcançados vis-à-vis os custos para produzi-los; ou, ainda, pode a EFS analisar a observância de boas práticas de gestão dos agentes públicos responsáveis pela condução de determinada política pública. Nesses três casos, é bastante preciso dizer que o auditor está conduzindo trabalhos de auditoria de desempenho. Contudo, não é correto dizer que o desempenho da política analisada é independente de conformidade, ou somente orientado para resultados. A auditoria de desempenho tem um enfoque mais preciso nos resultados. Cuida com menos rigor dos aspectos de conformidade da gestão. Mas, de forma alguma pode ser caracterizada como uma atividade típica, homogênea, linear, ou, se preferirem, com um arcabouço metodológico perfeitamente definido, inclusive quanto ao objeto de controle, os critérios de investigação e os métodos utilizados nos trabalhos, conforme aprofundaremos adiante no presente estudo.

Em um outro cenário e considerando ainda a dificuldade de definição do nosso objeto de estudo — a auditoria de desempenho — pode-se tomar como exemplo uma EFS que adote uma estratégia organizacional na qual a dicotomia política/administração⁹ se mostra mais irrelevante (a EFS norte-americana, por exemplo) e, assim, se posiciona de modo a questionar o mérito ou conteúdo de políticas públicas. Estaria uma EFS realizando auditoria de desempenho ao indicar caminhos alternativos de solução para políticas públicas que visem sanar determinados problemas sociais, econômicos ou distributivos? A resposta é que o ferramental metodológico que vem sendo utilizado em trabalhos de auditoria de desempenho permite tal análise e, ainda, é fato empírico que algumas EFS se propõem a esse tipo de verificação.¹⁰ Nessa perspectiva, a EFS posiciona-se em relação à política pública de forma menos atenta à dicotomia política/administração e interfere inclusive quanto ao mérito e conteúdo da política, e, nesse caso, analisa questões de equidade de política, distributividade, universalidade, custo/oportunidade da política, indica alternativas de atuação estatal, e assim por diante. Tais exemplos demonstram que a questão que envolve a auditoria de desempenho é multifacetada. Uma dessas faces da questão se refere à própria dificuldade em se definir o posicionamento estratégico adotado por uma EFS quanto ao que se deseja controlar no governo, bem como uma vez definido, como fazê-lo.

A natureza da atividade de auditoria de desempenho: legitimando a atuação das EFS

Uma segunda questão que deve ser enfrentada no estudo desta matéria relaciona-se com a própria dificuldade em se determinar o que seja a atividade de auditoria de desempenho, tanto do ponto de vista teórico quanto empírico.

Do ponto de vista teórico, há inclusive autores que afirmam que a auditoria de desempenho não é, na verdade, uma atividade de auditoria de fato, mas uma espécie de avaliação (Barzelay, 1997). Nessa perspectiva, e extrapolando essa afirmação, pode-se inferir que o auditor governamental ao conduzir trabalhos de auditoria de desempenho está exercendo uma atividade que vai além do seu papel tradicional de verificar a conformidade dos atos de gestão e, desta forma, estaria o auditor “invadindo” áreas de outros campos profissionais dentro da própria estrutura estatal.

O papel do auditor de desempenho percorre áreas de análise econômica, de consultoria administrativa, de pesquisas sociais e de análise de políticas públicas. Poder-se-ia argumentar que a análise econômica deveria estar sendo empreendida por unidades ou institutos de economia

especializados; avaliações sobre o sucesso ou insucesso da gestão de um programa por consultorias administrativas; pesquisas sociais sobre o impacto da atuação do Estado por sociólogos e, finalmente, estudos sobre a efetividade dos programas sendo conduzidos por unidades de avaliação genérica composta por cientistas sociais altamente treinados. Advogados e contadores (a espinha dorsal da maior parte das EFS) teriam pouca participação nisso tudo. Esses especialistas deveriam estar trabalhando em formas tradicionais de auditoria de conformidade e, ainda, aperfeiçoando-se em recentes elementos de análise financeira, auditorias de riscos, trabalhos atuariais, e outros dessa natureza (Pollitt *et al.*, 1999: 213).

O contra-argumento da retórica de que não existe legitimidade, no âmbito de instituições centrais de controle, para o desenvolvimento de trabalhos de auditoria de desempenho, é que essas instituições estão sendo cada vez mais demandadas para realizarem trabalhos mais qualitativos do ponto de vista de análise da eficiência, efetividade e economicidade (3 E's) da ação governamental. O profissionalismo, a independência institucional, a capacidade técnica e a posição que ocupa essa espécie de órgão nas administrações públicas nacionais permitem-lhe realizar trabalhos de maior credibilidade e com maior grau de independência sobre os aspectos dos 3 E's. Tais enfoques do controle vêm ganhando relevo para a consolidação de Estados democráticos (Aucoin, 1995: 6); para desfazer a imagem pública de ineficiência e não efetividade das ações implementadas por governos (CLAD, 1998); bem como para conter a crise fiscal por que passam os governos desde meados de 1980 (Majone, 1989). Esse talvez seja o argumento administrativo (Hood e Jackson, 1991) fulcral das reformas administrativas que vêm sendo implementadas por diversos países sob a rubrica de doutrinas da nova gestão pública.

Nessa veia, as EFS vêm se destacando como órgãos fundamentais para garantir a chamada *accountability* democrática, uma vez que os agentes políticos teriam informações relevantes sobre a implementação de políticas públicas por eles formuladas; *accountability* de resultados, à medida que os diversos interessados em informações sobre resultados de políticas teriam acesso a recomendações menos internas ao governo sobre seus programas e conseqüentemente teoricamente mais isentas; e finalmente *accountability* de melhoria da administração pública, pois o próprio governo pode se beneficiar das recomendações contidas em trabalhos de auditoria de desempenho com vistas a promover melhorias na sua atuação. Cabe notar que essa dimensão da atuação das EFS com enfoque em resultados é complementar as outras modalidades de controle e revisão que se preocupam em garantir outra forma de *accountability*, a de conformidade ou legalidade, também estritamente relevante para consolidação de um Estado democrático e livre de impropriedades administrativas, por meio de gerentes públicos no exercício de suas funções administrativas.

De modalidade recente, muitas vezes observada como decorrente dos processos de transformação por que passam diversas administrações públicas, conhecidos como reformas administrativas, a atividade de auditoria de desempenho é, sem dúvida, um dos mais notáveis desenvolvimentos dentro de modernas administrações públicas que se preocupam com o resultado de suas ações. A auditoria é definida, neste contexto, como um conjunto de métodos e procedimentos para obtenção de informações relevantes de controle.¹¹ Ela pode ser de desempenho ou conformidade/legalidade/financeira. O presente estudo trata da auditoria de desempenho.

Ao estudar a auditoria de desempenho, pode-se obter uma visão mais sistêmica do funcionamento da máquina administrativa e de como ela se organiza para prestar serviços e criar valor público (Moore, 1995). O auditor de desempenho, muitas vezes, busca soluções bastante criativas para recomendar mudanças com vistas a se obter um resultado da atuação do Estado melhor, mais eficiente e mais efetivo. Esse é o desafio dessa nova disciplina, esse é o desafio por que passam diversas EFS, auditores de desempenho e estudiosos do assunto.

Em busca de uma definição: natureza e objeto

Não existe uma definição única que contemple o que significa auditoria de desempenho. Diversos autores e mesmo instituições de auditoria utilizam-se das definições por eles estipuladas de forma a adequá-las ao contexto que pretendem analisar ou nos quais desejam atuar. Em termos mais genéricos, auditoria de desempenho pode ser definida como uma modalidade de revisão e avaliação da atividade governamental com enfoque no resultado da gestão pública.

Do ponto de vista instrumental, a auditoria de desempenho também pode ser mais precisamente definida como um conjunto de procedimentos técnicos e métodos de investigação utilizados por instituições centrais de controle da administração pública para obtenção, processamento e disseminação de informações relevantes de revisão e avaliação de atividades, projetos, programas, políticas e órgãos governamentais quanto a aspectos de economia, eficiência e efetividade, boas práticas de gestão, equidade, alcance de metas, capacidade de gerenciamento de desempenho, informações de desempenho, entre outros critérios orientados para o resultado da atuação pública.

Eficiência, economia e efetividade

O critério é a base de todos os julgamentos. Os trabalhos de auditoria de desempenho envolvem a aplicação explícita ou implícita de alguns

critérios por meio dos quais o auditor irá julgar o comportamento da atividade, da organização ou do projeto que está sendo avaliado ou controlado. Os fatos encontrados em determinado trabalho de auditoria devem ser confrontados com algum critério, com vistas a auxiliar o auditor a fazer algum julgamento ou recomendação.

Os critérios mais tradicionais e conhecidos que envolvem o conceito de auditoria de desempenho relacionam-se com os 3 E's da gestão pública. O modelo de insumo-produto é o mais apropriado para descrever os conceitos dos 3 E's.

De acordo com Gray, Jenkins, e Segsworth (1992), as principais medidas de mérito embutidas no conceito de auditoria de desempenho são a economia, a eficiência e a efetividade. Economia geralmente significa a eliminação dos desperdícios de insumos; eficiência refere-se à otimização dos processos de transformação de insumos em produtos; e efetividade significa influenciar positivamente o impacto por meio da geração de produtos. A imagem de uma organização governamental eficiente está associada, neste caso, àquela na qual a atenção da administração está voltada para a otimização de processos produtivos flexíveis, bem como para a adaptação dos desenhos dos programas em função do *feedback* recebido e das mudanças nas prioridades e nos objetivos das políticas públicas.

Critérios da comunidade acadêmica e profissional

Intosai

De acordo com a *International Organisation of Supreme Audit Institutions — Intosai* (Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores), auditoria de desempenho contempla diversos conceitos, tais como:

1) auditoria de economia de atividades administrativas de acordo com boas práticas de gestão, reconhecidos os princípios administrativos e as políticas de gerenciamento estabelecidas;

2) auditoria de eficiência da utilização de recursos humanos, financeiros e outros, inclusive o exame de sistemas de informações gerenciais, indicadores de *performance* e sistemas de monitoramento e os procedimentos estabelecidos pelas entidades auditadas para a melhoria de deficiências administrativas identificadas; e

3) auditoria de efetividade do desempenho em relação ao alcance dos objetivos estabelecidos para a entidade auditada; e auditoria do impacto atual das atividades, comparado com o impacto esperado (*Intosai*, 1992: 19).¹²

A *Intosai* apresenta as seguintes definições para economia, eficiência e efetividade:

Economia: é a ação que consiste em reduzir, ao mínimo, o custo dos recursos empregados em uma atividade sem perda da qualidade.

Eficiência: representa a relação entre produto, em termos de bens, serviços e outros resultados, e os recursos utilizados para produzi-los.

Efetividade: é o grau com que os objetivos são alcançados e a relação entre os resultados desejados e os resultados reais de determinada atividade.

Modelo de Pollitt: Inglaterra, França, Finlândia, Holanda e Suécia

De acordo com Pollitt *et al.* (1999), a auditoria de desempenho está relacionada com o atendimento de alguns critérios categorizados da seguinte forma:

- economia;
- eficiência;
- efetividade;

• boa prática de gestão: consiste em testes que verificam se um auditado possui um bom sistema de contabilização, procedimentos de determinação de metas, se existe uma boa relação com os clientes; sistematicamente considera a função recursos humanos como a mais alta prioridade da organização, entre outros. A idéia central desse critério é que em várias áreas existe um razoável entendimento sobre o que constitui boa prática de gestão, e então as atividades atuais do auditado podem ser comparadas com modelos ou padrões de bom gerenciamento (*benchmarking*);

• boa governança: enquanto as boas práticas de gestão lidam com fatores mais internos à organização, o critério de boa governança estabelece uma visão mais sistêmica e externa à organização. Esse critério relaciona-se com a visão de coordenação das ações governamentais, que devido a uma série de fatores dentro das administrações públicas nacionais levam a fragmentação e perda de sinergia (ver Bardach, 1998 sobre a capacidade de colaboração entre agências governamentais);

• qualidade de serviço: o sucesso desse critério pode ser alcançado se um serviço público atinge as expectativas razoáveis de seus usuários; e

• atendimento de metas: envolve o estabelecimento da extensão na qual o órgão auditado fracassou ou obteve sucesso no atendimento de suas próprias metas, declaradas publicamente ou estabelecidas por normativos.

Na aplicação desses critérios em cinco EFS estudadas pelos autores (Inglaterra, França, Holanda, Finlândia e Suécia), conclui-se que critérios relacionados com a boa prática de gestão constituem grande parte dos trabalhos de auditoria de desempenho desenvolvidos por essas EFS.

Critérios de eficiência e efetividade têm sido freqüentemente investigados em relação a essas questões, apesar da *Intosai* ter definido que os 3 E's constituem o cerne da auditoria de desempenho.

Modelo de Barzelay: países da OCDE

No ano de 1996, a Organização para Colaboração de Desenvolvimento Econômico (OCDE) reuniu especialistas em controle governamental de vários países-membros com a finalidade de identificar em que medida reformas administrativas expandiram o escopo dos trabalhos de instituições nacionais de auditoria, tanto externas (auditorias-gerais e cortes de auditorias e contas) como internas (inspetorias-gerais), para incluir questões relativas ao desempenho de administrações públicas nacionais. O principal produto desse evento foi consubstanciado em publicação daquela organização denominada *Performance Auditing and the Modernisation of Government*.

O modelo de Michael Barzelay foi o texto básico no que se refere às conclusões desse evento. De acordo com o autor, auditoria de desempenho é um nome incompleto para definir todos os modelos cognitivos mentais que essa atividade de avaliação e controle governamental incorpora. Os critérios de auditoria de desempenho, segundo Barzelay, podem ser vistos como subcategorias do nome auditoria de desempenho. Essas subcategorias são denominadas de tipos. Os tipos correspondem, de certa forma, aos critérios de auditoria, na concepção definida neste estudo. O autor identifica os seguintes tipos de auditoria de desempenho no âmbito dos países da OCDE, de acordo com o simpósio organizado:

1) auditorias de eficiência: examinam as funções organizacionais, os processos, e os elementos de programa para avaliar se os insumos estão sendo transformados em produtos de forma otimizada, especialmente no que concerne aos custos;

2) auditorias de efetividade de programa: examinam o impacto provocado pelos programas sobre os resultados finais;

3) auditorias de capacidade de gerenciamento do desempenho: buscam avaliar se o auditado tem capacidade para gerenciar processos e programas de forma eficiente e eficaz;

4) auditorias de informações de desempenho: verificam a precisão de informações não-financeiras geradas pelas próprias entidades examinadas. O órgão revisor não avalia a economia, eficiência ou efetividade de uma organização ou programa, mas, sim, formula um parecer sobre a veracidade das informações de desempenho fornecidas às instâncias superiores;

5) revisões da melhor prática de gestão: identificam onde um dado tipo de função está sendo desempenhado de forma excepcional e procuram discernir as razões daquele sucesso relativo;

6) avaliações de risco: indicam aos formuladores de políticas públicas e gerentes do alto escalão os graves problemas que podem advir caso um programa seja mantido na mesma linha da operação. Esse tipo de auditoria de desempenho se diferencia das auditorias de efetividade de programa uma vez que não necessita posicionar-se quanto à efetividade do programa. O papel desse tipo de auditoria é o de identificar formas pelas quais os programas existentes possam sofrer interrupção no futuro e alertar os políticos e os gerentes quanto a essa possibilidade; e

7) revisões gerais de gestão: avaliam as organizações em vez de programas. Quando essas revisões vão além das auditorias de desempenho da capacidade gerencial, elas geralmente buscam as causas significativas para problemas ou sucessos persistentes na esfera do desempenho dentro de uma gama de atividades de um programa.

Interface da auditoria de desempenho com a auditoria financeira e de conformidade e com a avaliação de programas

A auditoria de desempenho e a auditoria financeira ou de regularidade diferenciam-se na maneira como elas são gerenciadas no âmbito das EFS. O modelo tradicional de auditoria consiste em um ciclo anual repetitivo de “checagem de livros”, enquanto a auditoria de desempenho é conduzida por meio de um projeto específico (Pollitt *et al.*, 1999: 16). A auditoria de desempenho envolve mais atores em seu processo e alcança públicos mais abrangentes da administração pública e constituintes externos que as tradicionais formas de auditoria de conformidade. À guisa de exemplificação de tal abrangência, a arena de definição de políticas públicas pode ser citada quando se conduz trabalhos de auditoria de efetividade, ou, ainda, quando se realiza avaliação de programas públicos. O impacto de relatórios de auditoria na opinião pública e sua repercussão na mídia tendem a crescer em trabalhos que tratam de questões de efetividade e gerenciamento de importantes operações governamentais. Finalmente, destaca-se que o processo de auditoria de desempenho é geralmente mais longo comparado com o de auditoria de conformidade, porque envolve mais questões metodológicas e é influenciado por mais atores.

Os critérios e métodos¹³ utilizados por EFS na condução de trabalhos de auditoria de desempenho são um avanço metodológico, se comparados com os tradicionais métodos de auditoria de coletar, analisar e disseminar informações. A auditoria financeira é um sistema rico em regras formais e procedimentos técnicos (Power, 1997:39). Há autores que argumentam que essa espécie de auditoria deverá tornar-se cada vez mais um produto

de conformidade procedimental de regulação, removendo progressivamente o espaço dos profissionais de realizarem julgamentos (Hatherley, 1995). Por outro lado, os processos de condução de auditoria de desempenho têm proporcionado à atividade de auditoria governamental aproximação com outros campos do conhecimento, tais como Ciência Política, Administração Pública Comparada, Gerenciamento Público e Análise de Políticas Públicas, entre outros.¹⁴

Vinculada a atividades de pesquisas ou a estudos, a avaliação de programas busca analisar os processos ou impactos desses programas. A primeira atividade — processos — visa verificar se o programa está sendo implementado conforme seus objetivos, diretrizes e prioridades e se seus produtos estão atingindo as metas previstas com a necessária eficiência. A segunda atividade — impactos — busca aferir se as transformações primárias e/ou secundárias, na realidade, são atribuíveis às ações do programa, estabelecendo as devidas relações de causalidade (Garcia, 2001: 8).

Outra distinção que pode ser feita entre a auditoria de desempenho e a avaliação de programas refere-se ao papel exercido pelo auditor de uma EFS e um avaliador. Os auditores públicos são parte de um sistema de controle autorizativo dentro do conjunto de órgãos públicos que constituem a base de um governo democrático, e seus trabalhos são baseados em poderes estatutários e em mandatos que mais ou menos definem os limites de seu território de atuação. Pelo contrário, os avaliadores normalmente vêm de uma série de diferentes organizações que possuem mais liberdade de escolha de seu trabalho e de sua abordagem — de acordo com as limitações de verbas. À medida que a auditoria de desempenho é conduzida pelos órgãos centrais de auditoria, é correto afirmar que existe um senso de ter o papel de controle e guardião, de manter a responsabilização de agentes públicos pelo gasto de dinheiro público. Na verdade, as EFS podem ter o papel de oferecer ajuda técnica para que os órgãos públicos melhorem seu gerenciamento, mas, apesar de importante, essa é uma função secundária de sua existência que não substitui sua função primária de guardião.

Outra característica da avaliação é que ela também se preocupa com o monitoramento do desempenho de políticas públicas como parte de uma rotina de gerenciamento da própria atividade, enquanto a auditoria de desempenho é externa e independente do gerenciamento. Um dos principais enfoques da auditoria de desempenho consiste em auditoria de boas práticas de gestão (Barzelay, 1997; Pollitt, 1999) e processos padronizados no órgão auditado ou em sistemas de monitoramento e informações sobre desempenho, mais que na própria substância do desempenho.

O Quadro 1 busca sintetizar as principais características da auditoria de desempenho, auditoria de conformidade e avaliação de programas, de acordo com diversas dimensões que se julgam relevantes para a compreensão da atividade de controle na esfera governamental.

Quadro 1: Distinção entre auditoria de desempenho, auditoria de conformidade e avaliação de programas

	Auditoria de desempenho	Auditoria de conformidade	Avaliação de programas
Foco	Processo, produto e impacto	Insumos e processo	Produto e impacto
Crítérios	3 E's e outros vinculados ao desempenho	Legalidade, conformidade e economia	Efetividade, equidade e eficiência
Métodos	Auditoria, monitoramento, avaliação e pesquisa	Auditoria, investigação de denúncias, consultas públicas e audiências	Pesquisa, monitoramento e avaliação
Produtos	Pontos de melhoria identificados e informações de resultados (<i>accountability</i> de resultados)	Irregularidades, desconformidades detectadas e informações de legalidade (<i>accountability</i> de conformidade)	Informações de causa/efeito (<i>accountability</i> de impacto da ação do governo)
Impactos esperados	O governo funcionando melhor e de forma mais democrática	O governo funcionando nos limites da lei e dos regulamentos administrativos	O governo servindo melhor a população. Mais equidade e mais justiça social
Área de atuação	Programas, órgãos, projetos e atividades	Todas	Programas e projetos públicos
Destinatários das informações	Gerente público, Executivo e Congresso	Executivo, Congresso e Ministério Público	Congresso, Executivo e gerente público
Valores administrativos	Eficiência, efetividade, economicidade, qualidade e desempenho	Conformidade da gestão, devido processo, economicidade e honestidade	Efetividade, equidade e distribuição de justiça social
Tipo de questões	Avaliativas, descritivas, de conformidade e explanatórias	De conformidade, descritivas	Avaliativas e explanatórias

(continua)

(continuação)

Natureza da determinação / recomendação	A ação governamental pode funcionar melhor se...	A ação governamental deve ser mais correta se...	O bem-estar social pode ser melhorado se a ação governamental...
Concepção da administração pública	Provedora de serviços e normas que visem regular a sociedade de forma eficiente e efetiva	Esfera burocrática do Estado que visa implementar políticas públicas de forma correta e honesta	Provedor de serviços que visem o bem-estar coletivo
Ameaças para EFS	Questionamento quanto à legitimidade do órgão para exercer determinados trabalhos	Insulamento do órgão, imagem de ineficaz, de ineficiente e de impedir a modernização do serviço público	Tornar-se vulnerável à medida que as conclusões de seus trabalhos tratem de mérito de política pública. Trabalhos podem ser muito longos e de alto custo
Oportunidades para EFS	Complementar seus trabalhos de controle da conformidade da gestão com trabalhos de controle de resultados da gestão. Melhoria da imagem e fortalecimento democrático	Mostrar-se como guardião do Erário contra impropriedades administrativas, inclusive corrupção	Órgão gerador de informações sobre efetividade de políticas públicas, que pode ser de grande interesse para o seu principal cliente — o Congresso. Contribuir para melhoria do bem-estar coletivo
Requisitos internos da EFS para conduzir trabalhos	Independência, profissionalismo e conhecimento técnico abrangente do funcionamento estatal	Independência, profissionalismo e conhecimento técnico de procedimentos administrativos	Independência, profissionalismo e conhecimento técnico de funcionamento de programas e projetos públicos
Relação com o auditado	Trabalhos mais próximos. Média/baixa distância relacional	Trabalhos estanques. Alta distância relacional	Trabalhos em conjunto. Baixa distância relacional
Modalidade da aplicação	Avaliação/revisão	Atestação	Avaliação/pesquisa

(continua)

(continuação)

Habilidades do auditor	Nível de especialização abrangente (economia, gerenciamento público, ciência política, direito, administração pública, análise de políticas públicas)	Nível de especialização restrito (direito, finanças públicas e contabilidade pública)	Nível de especialização específico (análise de políticas públicas e economia)
Concepção de controle externo	Provedor de informações sobre resultados da ação pública, identificando pontos de possível melhoria. Guardião dos resultados da ação pública	Provedor de informações sobre o bom funcionamento	Provedor de informações sobre o impacto das ações governamentais. Guardião do bem-estar social decorrente da ação pública

Auditoria de desempenho e gerenciamento público

Para fins de discussão do tema auditoria de desempenho, *accountability* de conformidade pode ser relacionada com modelos que refletem idéias da Administração Pública Progressista (Hood e Jackson, 1991). Tais modelos referem-se, entre outros, a formas tradicionais de auditoria de conformidade baseadas em demonstrativos financeiros, processos de certificação, busca da legalidade e cumprimento do devido processo legal. Essas práticas espelham um conjunto de idéias sobre a maneira que se julga apropriada para se desenvolver os processos de responsabilização e transparência da gestão no âmbito do serviço público. Essas idéias se baseiam em justificativas e valores denominados por Hood e Jackson (1991:11) como do tipo *theta*.¹⁵ *Accountability* de desempenho refere-se a idéias pertencentes ao recente campo do conhecimento sobre o fenômeno da administração governamental denominado Nova Gestão Pública (NPG),¹⁶ tais como: tipos de auditoria de desempenho, baseadas em critérios de eficiência, economia, efetividade, boas práticas de gestão, boa governança, qualidade de serviço e atendimento de metas (Pollitt *et al.*, 1999: 90), cujas justificativas estão próximas dos valores do tipo *sigma*.

As duas espécies fundamentais de revisão *ex-post* da atividade governamental acima relatadas podem ainda ser distinguidas pelos modelos mentais com os quais se idealiza o funcionamento governamental (Barzelay,

1997:387). A auditoria de conformidade estaria, nesse caso, relacionada com o modelo mental de funcionamento do governo como uma máquina burocrática orientada por regras e normas rígidas (Mintzberg, 1983: 163). A auditoria de desempenho estaria mais relacionada com um tipo particular de burocracia denominado burocracia profissional (*ibid.*, 189), baseada em mais imparcialidade, capacidade técnica e profissionalização.

A Administração Pública Progressista (APP) e a NGP¹⁷ podem ser definidas como filosofias administrativas (Hood e Jackson, 1991; Hood, 1994).¹⁸ Filosofias administrativas podem ser caracterizadas como um conjunto de doutrinas coerentes e justificadas que se tornam aceitas em determinado período histórico como resposta a questões de como organizar o setor público. Cameralismo, APP e NGP são exemplos de filosofias administrativas.¹⁹

De acordo com a definição acima, o estudo da auditoria de desempenho pode ser relacionado com as doutrinas pertencentes ao conjunto de idéias da NGP. Uma forma de se abordar o estudo das idéias em NGP é analisar o “fator de aceitação”.²⁰ Alguns governos vêm aceitando as idéias da NGP como alternativas viáveis na agenda de discussão para os processos de tomada de decisão governamental (Kingdon, 1984)²¹ relacionados com reformas administrativas desde o fim da década de 1970.²²

As idéias contidas na NGP podem ser também identificadas como respostas à crescente preocupação sobre a maneira pela qual a burocracia havia “capturado” o sistema político e, dessa forma, passou a ditar as regras de formulação e implementação de políticas públicas (Aucoin, 1990: 116; Self, 1993: 157). Da mesma maneira, ressaltou-se a necessidade do restabelecimento da primazia de princípios gerenciais sobre a máquina burocrática (Metcalf e Richards, 1987: 35). Nessa veia histórica, a NGP é mais bem caracterizada como a conjunção de idéias de duas escolas de pensamento: a Escola de Escolhas Públicas e a Escola Gerencialista,²³ que dominaram os processos de reforma administrativa em vários países pelo mundo, notadamente aqueles pertencentes ao chamado *Westminster System* (Aucoin, 1990: 119). Em resumo, a NGP pode ser definida como uma filosofia administrativa adotada no âmbito de diversas administrações públicas nacionais a partir do final da década de 1970, que contém um conjunto de doutrinas coerentes e justificadas.²⁴ Essas doutrinas endereçam a questão de como a administração pública deve se organizar para prover bens e serviços públicos. Tais questões se colocam em um lugar entre o processo de formulação e implementação de políticas públicas de um lado, e o de doutrinas de gerenciamento público e teorias correlatas, de outro.

Finalmente, o termo NGP pode ser analisado como um campo de argumentação e pesquisa, conduzidos internacionalmente, sobre o processo de intervenção de políticas de gerenciamento público no âmbito governamental. A NGP, de acordo com Barzelay, é um campo de discussão

política e profissional, conduzido internacionalmente, sobre política de gerenciamento público, liderança executiva, *design* de organizações programáticas e operações governamentais.

Assim definidos, argumentação e pesquisa sobre gerenciamento público devem focar os processos políticos e organizacionais pelos quais mudanças de políticas públicas ocorrem.²⁵ Além disso, trabalhos endereçando essa disciplina deveriam focar em análise substantiva de políticas de gerenciamento público (Barzelay, 2001: capítulo 6). A abordagem para a NGP, caracterizada neste parágrafo, parece ser a mais adequada para a discussão do tema auditoria de desempenho.

O argumento político e organizacional da auditoria de desempenho

Diferentemente de auditoria de regularidade, o desenvolvimento da auditoria de desempenho implica questionamentos sobre a distribuição de autoridade e controle no processo de formulação de políticas públicas. Ao mediar as tensões entre os órgãos legislativos e executivos, as EFS representam instituições de significância constitucional singular e distinta (White *et al.*, 1994). A capacidade de conduzir auditoria de desempenho que possa afetar o processo de formulação de política pública, entretanto, não depende somente do grau de independência, especialização e profissionalismo dessas instituições. Tais condições são necessárias, mas não são suficientes. O desenvolvimento de auditoria de desempenho depende mais do ambiente político e organizacional que uma EFS estiver posicionada.

O que deve ser salientado nesse ponto é que a maneira que uma EFS conduz a auditoria de desempenho é conformada e limitada por fatores intra-estatais, mais que uma questão técnica que demonstre o melhor caminho de controlar e revisar procedimentos de um governo.²⁶ De fato, não há um conjunto programático coerente de maneiras com as quais EFS conduzem a auditoria de desempenho. Pelo contrário, essas entidades têm desenvolvido diferentes tipos de controle por resultados e melhores práticas sobre o mesmo rótulo de auditoria de desempenho.

Evidências empíricas entre os países da OCDE demonstram que poucas são as EFS que realmente enfatizam questões de conteúdo ou mérito de política pública ao desenvolver trabalhos de auditoria de desempenho. Este é o caso somente na Austrália, Holanda, Suécia e Estados Unidos (Barzelay, 1997: 396).²⁷

O argumento gerencial da auditoria de desempenho

No presente ensaio, o argumento gerencial para análise da auditoria de desempenho estará relacionado com dimensões de reformas

administrativas e o seu impacto nos trabalhos das EFS. Dentre essas dimensões, destacam-se:

- privatização;
- *marketização*;
- descentralização;
- governo por resultados;
- construção de indicadores de desempenho;
- sistemas de qualidade total;
- controle social;
- transparência governamental;
- reforma regulatória;
- responsabilização por resultados;
- gerencialismo; e
- teorias de escolhas públicas (*public choice*).

Trabalhos recentes sobre gerenciamento público discorrem sobre as maneiras pelas quais reformas administrativas ocuparam espaço na agenda política de diversos países. Não é objeto do presente estudo, todavia, tratar desses processos, mas sim os seus impactos nos trabalhos das EFS.

Os mecanismos de alteração nas estratégias de atuação e nos modelos de controle utilizados pelas EFS decorrentes de reformas administrativas podem ser assim sintetizados:

- alterando o mandato, os poderes das EFS. Impondo o uso de técnicas e novas formas de controle;
- alterando os objetos de controle e sua estrutura (por exemplo, a privatização);
- criando novas formas de gerenciamento do setor público (por exemplo, orçamento por resultado e governo por programas);
- gerando novos dados relevantes para o sistema de controle (por exemplo, indicadores de desempenho);
- utilizando internamente técnicas e abordagens gerenciais (por exemplo, gerenciamento por resultados no âmbito das EFS);
- criando critérios específicos de eficiência, efetividade e economia com reflexos internos nas EFS; e
- utilizando novas técnicas e metodologias nos trabalhos de EFS (por exemplo, utilização de técnicas regulatórias nos trabalhos de auditoria, *benchmarking*, competição).

Constata-se, por fim, que existe também um processo de indução efetuado pelas EFS nos processos de reformas administrativas, de duas maneiras:

- as recomendações/determinações das EFS em seus relatórios podem também afetar os processos da reforma; e
- os regulamentos e normas expedidas pelas EFS podem alterar os processos da reforma.

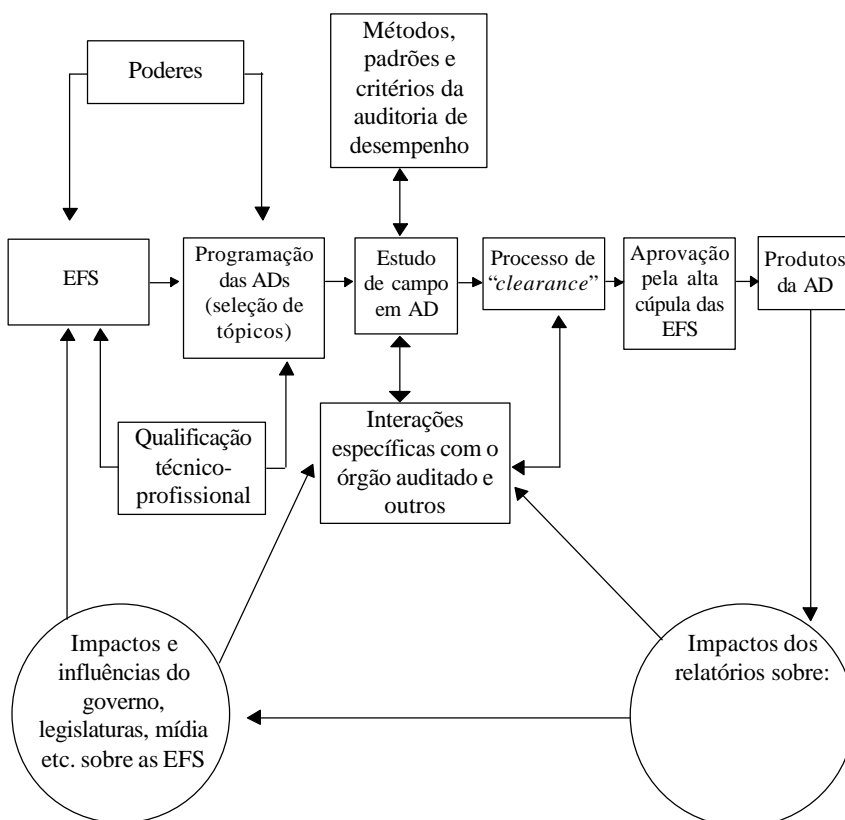
O processo de auditoria de desempenho

A auditoria de desempenho pode também ser caracterizada como uma cadeia de insumo-produto. Nesse caso, podemos então definir seus insumos, processos, produtos e impactos?

É possível analisar o livro de Pollitt *et al.* (1999) sobre essa ótica, pois sua divisão esquemática permite que se identifiquem alguns destes fatores, como por exemplo:

- insumos: competências das EFS, habilidades profissionais etc.;
- processo: trabalhos de campo, aplicação de técnicas e métodos etc;
- produto: relatório de auditoria, recomendações determinações; e
- impactos: melhorias, aumento da transparência, *accountability* democrática etc.

Figura 1: Esquema do processo de auditoria de desempenho

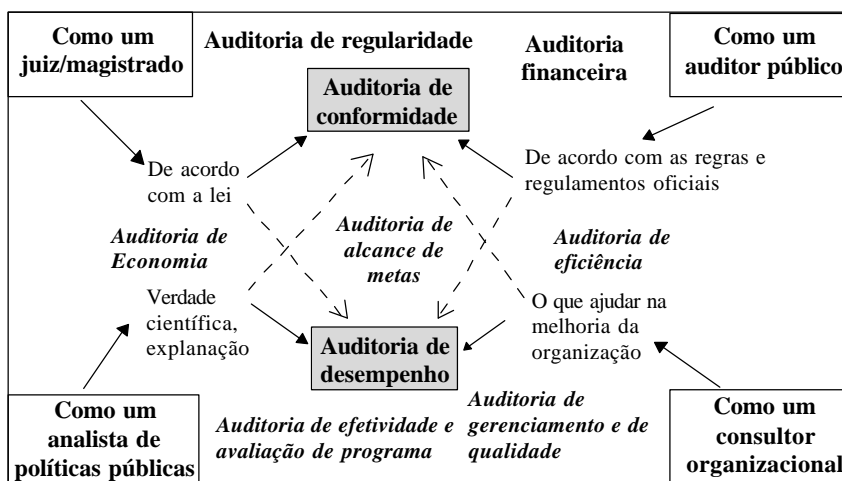


As habilidades do auditor de desempenho

Os auditores de desempenho, diferentemente dos auditores tradicionais, não usam um invariável conjunto de regras e padrões, eles são “obrigados” a desenhar cada novo trabalho de auditoria de desempenho, como se fosse um produto único e não um conjunto de verificações uniformes como em uma linha de montagem.

Eles devem definir os objetos de estudo, estabelecer os critérios apropriados, escolher as ferramentas adequadas para investigação, exercer várias outras habilidades, que podem incluir a diplomacia e capacidade de trabalho em equipe. Os trabalhos de auditoria de desempenho geralmente recebem uma forte atenção da imprensa e dos órgãos oficiais. Além disso, os papéis do auditor governamental (veja a Figura 2) tendem a ampliar à medida que alguma das EFS resolve expandir sua capacidade para desenvolver auditorias de desempenho. A figura a seguir busca demonstrar os diversos papéis que os auditores de desempenho podem assumir ao desenvolver trabalhos utilizando-se dos diversos critérios em auditoria.

Figura 2: Possíveis papéis para auditores de desempenho



Fonte: adaptado de Pollit *et al.* (2000:106).

—> Foco principal
- - -> Foco secundário

Constatações quanto aos métodos utilizados

De acordo com Pollitt *et al.* (1999), os métodos utilizados pelas EFS por eles pesquisados em trabalhos de auditoria de desempenho são mais variados que os da auditoria tradicional.

As principais constatações relativas aos métodos utilizados podem ser assim resumidas:

- aumento no número de métodos;
- apesar dos avanços, as EFS continuam a basear suas conclusões em evidências decorrentes de exame documental e entrevistas;
- uso crescente de consultas com usuários e fornecedores de serviços públicos (questionários);
- uso de material secundário;
- métodos mais voltados para as ciências sociais;
- uso limitado de comparações internacionais; e
- a transparência de abordagens utilizadas pelas EFS ainda está bastante distante daquelas utilizadas por avaliadores acadêmicos, sendo que as escalas de entrevistas são raramente publicadas, o número e tipo de entrevistas, as condições da observação e outros métodos de rigor mais científicos.

Produtos

O trabalho de Pollitt *et al.* classifica os seguintes tipos de produtos da auditoria de desempenho:

- o próprio relatório;
- sumários;
- extratos;
- livros;
- artigos;
- brochuras informativas;
- memorando;
- notas técnicas;
- ensaios de seminários; e
- relatórios periódicos sobre a atividade.

Segundo os autores, características de um bom relatório de auditoria de desempenho devem incluir:

- os relatórios devem ser equânimes e justos, neutros e objetivos;
- ter bastante credibilidade;
- serem úteis; e
- interativos e abertos.

Auditoria decorrente do problema do agente-principal (Flint, 1988)

Uma interpretação válida sobre a decisão estratégica de diversas EFS em controlar as ações governamentais por resultados pode advir do seguinte fato — agentes formuladores de políticas públicas estão possivelmente enfrentando um problema do agente-principal. A necessidade dos “principais” (formuladores de políticas públicas) em monitorar os trabalhos de seus “agentes” (implementadores de políticas públicas) promove a ascensão da atividade de auditoria na esfera governamental (Power, 1997:16). Os contratos de gestão na esfera pública, os objetivos das políticas, os mandatos dos órgãos públicos ou os acordos de desempenho (*performance agreements*) entre ministros/políticos (principais) e seus subordinados (agentes) devem ser auditados e revisados. Devido ao distanciamento (inclusive de informações) entre os principais e seus agentes e à complexidade das matérias que devem ser revisadas, os principais encontram-se inabilitados de realizar esse monitoramento e, assim, requisitam os serviços de um auditor (Flint, 1988).

A teoria do agente-principal é um constructo pertencente ao campo de estudo da escola de economia novo institucionalista. Tal teoria baseia-se nas seguintes premissas para alcançar sua conclusão:

- os agentes fazem escolhas para os principais (estrutura da decisão);
- os principais não podem rever todas as escolhas adotadas (estrutura da informação), logo...; e
- os principais deveriam fornecer “incentivos” para forçar os agentes a adotarem “boas escolhas”.

Esta teoria está baseada na seguinte racionalidade:

- o processo pelo qual agentes realizam suas escolhas é uma função de custo e oportunidade; e
- tal função pode ser maximizada se os agentes tiverem incentivos para fazerem boas escolhas para os principais.²⁸

Situar a atividade de auditoria, inclusive de desempenho, como decorrente do problema do agente-principal pode ser uma ferramenta teórica importante para explicar o comportamento das diversas EFS que resolveram recentemente incorporar entre os seus portfólios de produtos de revisão e avaliação governamental as diversas modalidades ou tipos de auditoria de desempenho que foram aqui tratadas.

Tendo como base essa teoria, pode-se afirmar que as tendências observadas em diversas administrações públicas em valorizar os resultados da ação estatal como ferramenta de incremento da estabilidade democrática e de justificativa — perante um público “desacreditado” sobre o papel do Estado — que este pode fornecer produtos de qualidade e de valor, a atividade de auditoria torna-se essencial, pois vai descrever e corroborar esse alcance da ação estatal.

Melhorando significativamente o desempenho das ações governamentais — o modelo de Peter Aucoin (1995)

O argumento central de Peter Aucoin (1995), autor do livro *New Public Management — Canada in a comparative perspective*, é o de que a melhoria do desempenho do governo é alcançada se os objetivos de políticas são estabelecidos e comunicados de forma clara. Além disso, e não menos importante, o gerenciamento público será menos sujeito a sucumbir as “patologias” burocráticas se os objetivos contidos nas políticas públicas possuem sentido operacional concreto por intermédio de planos, metas e indicadores de desempenho. Por fim, quando os objetivos das políticas são claros, existe maior probabilidade de que ocorra o aprendizado organizacional por intermédio de avaliações de políticas e programas.

Em nível estratégico de formulação de políticas públicas e decisões quanto a despesas estatais, além da necessidade de disciplina política (partidária), o aumento do desempenho só pode ser alcançado por intermédio de medidas dos resultados da ação governamental, tais como indicadores de desempenho, planos de ação, metas de desempenho e padrões de qualidade de serviço. Acima de tudo, deve-se, obrigatoriamente, buscar maior clareza dos objetivos pretendidos pelos ministros (políticos) quando formulam iniciativas de políticas públicas.

Segundo Aucoin, a experiência coletiva dos quatro sistemas por ele analisados, na tentativa de melhorar a clareza dos objetivos das políticas públicas visando à melhoria do desempenho do serviço público, aponta para uma direção comum. Em cada caso, maior transparência tem sido implementada em duas frentes: o que os ministros pretendem alcançar e o que os gerentes do serviço público devem fornecer; além disso, como a efetividade, eficiência e economia devem ser analisadas e avaliadas.

Contudo, as formas de se alcançar tais objetivos seguiram diferentes estratégias. No Canadá e na Austrália, o foco tem sido na implementação de “planos” ministeriais e departamentais. Na Grã-Bretanha e na Nova Zelândia, “contratos” entre ministros e as organizações do serviço público são usados como estratégias de alcance desses objetivos.

O mérito de uma abordagem por “planos”, segundo seus defensores, é que eles garantem que os objetivos do governo permanecem no centro de comando governamental (formulação) e não são sucumbidos pelas atividades utilizadas para o seu alcance (implementação). O “o que fazer” não se confunde com o “como fazer”, garantindo aos políticos o chamado

pulso público. Para garantir a melhoria do desempenho, contudo, essa abordagem demanda que haja prioridade sobre a efetividade dos planos em realizar os resultados pretendidos. As conexões entre os objetivos da política e o *design* dos programas requerem rigoroso uso de avaliação de efetividade de programas. A Austrália, inclusive, utiliza um sistema de avaliação nos processos de formulação de políticas (análise de política pública *ex-ante*). O Canadá tem adotado um sistema formal de avaliação de programas.

Por outro lado, o mérito da abordagem contratual é que existe uma separação de responsabilidades por resultados e produtos.²⁹ Os gerentes responsáveis pela condução de políticas pública seriam os responsáveis perante os ministros/políticos pelos produtos das políticas públicas; por sua vez, os ministros/políticos (executivos) seriam os responsáveis perante o sistema de controle (parlamento) pelos resultados da atuação estatal. Aucoin faz uma avaliação bastante positiva dessa abordagem e cita o caso da Nova Zelândia como o mais notável exemplo de melhoria de desempenho e aumento da *accountability* devido a esses contratos de desempenho (*performance agreements*) de produtos e resultados (*outputs e outcomes*).³⁰

Críticas ao modelo de Peter Aucoin (1995)

As críticas ao modelo de Aucoin serão propostas à medida que descrevermos os modelos de Hood (1998) e de Wilson (1989). Verificar-se-á que a contratualização do serviço público pode ser efetiva apenas em alguns ambientes culturais de administração pública. Além disso, pesquisas empíricas sobre o funcionamento de agências públicas demonstram que o conhecimento sobre operações governamentais indica que a atividade governamental não é um fenômeno monolítico. De fato, a efetividade de contratos e “planos” como forma de solucionar o problema de governança estatal (principal argumento de Aucoin) podem encontrar espaço pleno em apenas alguns tipos de culturas administrativas e em singular modalidade de agência pública, entre outras três em que teriam de ser analisados os tipos de contratos e planos que poderiam ter sucesso de implementação.

Em suma, a abordagem contratual pode encontrar três problemas básicos, que as teorias cultural (Hood) e contingencial (Wilson) podem nos auxiliar a compreender:

- recompensar ou punir servidores públicos por desempenho;
- identificar, quantificar e qualificar o valor público; e
- mensuração de desempenho e observabilidade de produtos/resultados da ação pública.

O modelo gerencial de reformas administrativas — auditoria de desempenho e o modelo de Allen Schick sobre a NGP na Nova Zelândia

Allen Schick (1996) fornece uma análise crítica sobre a excessiva ênfase contratual do modelo de reforma da Nova Zelândia. Os sistemas de controle de mensuração de desempenho de produtos e resultados (*outputs* e *outcomes*) deveriam ser utilizados como ferramentas gerenciais para melhoria do processo decisório em formulação e implementação de políticas públicas, mais do que como ferramentas de *accountability* pura.

Nessa perspectiva, o principal elemento de controle seria reforçar a cultura gerencial (*empowered management culture* — Roth, 1996: 253). De fato, questões gerenciais vêm sendo priorizadas nos trabalhos das EFS ao conduzirem auditorias de desempenho. No *Dutch Algemene Rekenkamer* (EFS holandesa), auditoria de desempenho utilizando como critério boas práticas de gestão somam 76, entre 1993-1995, contra 29, baseadas em economia, quatro em eficiência e em efetividade (Pollitt *et al.*, 1999:96). O NAO (EFS britânica) conduz seus trabalhos de *VFM*, utilizando critérios de boas práticas gerenciais em vários de seus estudos. Esse tipo de critério aumentou de 28, entre 1983-1985, para 43, no período entre 1993-1995. Esse é o mais usado dos critérios dos estudos de *VFM* do NAO (Pollitt *et al.*, 1999:98). Apesar de a *Intosai* afirmar que a avaliação dos 3 E's é o maior motivo pelo qual as EFS conduzem a auditoria de desempenho; na prática, pelo menos dois desses três E's (eficiência e efetividade) têm sido muito menos objeto de investigação que questões de práticas e procedimentos de boa gestão.

O modelo gerencial de reforma administrava distingue-se do modelo contratual porque baseia-se em “planos”, não em contratos. Uma vez que planos são acordados entre os principais e os agentes, seu atendimento não está vinculado a recompensas ou sanções, mas em uma responsabilidade subjetiva (Gregory, 1995) de servidores públicos de buscarem atender ao que foi planejado por meio de um *ethos* voltado ao interesse público e à satisfação em atendê-lo. A principal idéia gerencial que norteia essa visão baseia-se em assegurar boas práticas gerenciais por intermédio de sistemas de gerenciamento e controladoria (*management and accounting control systems*). Dessa forma, definir a visão e missão, alinhar as variáveis críticas de desempenho com a estratégia organizacional, mensurá-las adequadamente e criar padrões ou metas para se alcançar essa estratégia passam a ser dimensões essenciais, na visão gerencial, para se obter o sucesso de atuação das organizações públicas. Sucesso gerencial, de acordo com doutrinas de gerenciamento e controladoria aplicadas ao setor público (Kaplan e Norton, 1996; Boyle, 1989), pode ser assim sintetizado:

1) estratégia e visão devem ser claramente traduzidas em objetivos e metas e comunicadas aos diversos níveis gerenciais;

2) objetivos e metas devem ser expressos por medidas específicas, estar relacionados com o planejamento de longo prazo, e as iniciativas devem estar alinhadas com a alocação de recursos orçamentários e financeiros;

3) visão e objetivos devem estar ajustados com o tipo de organização pública, em termos de critérios particulares de eficiência e efetividade;

4) indicadores de desempenho devem ser monitorados e avaliados periodicamente; e

5) informações gerenciais devem ser usadas de forma a alavancar o sistema de *feedback* e aprendizagem.

Literatura e pesquisas sobre gerenciamento público indicariam alguns problemas em se alcançar, na esfera pública, esses requerimentos de boas práticas gerenciais advindas de doutrinas de gerenciamento e controladoria (Wilson, 1989; Hood, 1998; Moore, 1995; Bardach; 1998). Com efeito, se a missão e os objetivos são mandatos, de acordo com Bardach, esses mandatos são quase sempre obsoletos na esfera pública. Além disso, de acordo com a avaliação de Moore, tais mandatos são quase sempre “vagos”. Se metas podem ser comparadas com produtos e resultados (*outputs/outcomes*), de acordo com o quadro teórico de Wilson, eles são observáveis ao mesmo tempo em apenas um caso de agência pública — agências de produção. Se a visão gerencialista visa criar uma responsabilidade subjetiva dos agentes públicos para o atendimento da missão do órgão, sem contudo recompensar/punir esses agentes por bom/mau desempenho, tal estratégia seria efetiva apenas em contextos culturais de administração hierárquicos ou igualitários, mas não em contextos individualistas ou fatalistas (Hood, 1998).

Uma abordagem gerencial é menos rígida sobre a mensuração do desempenho que a abordagem contratual. De fato, sistemas de informações de desempenho são utilizados para dar direção e apoiar o processo decisório, não para punir ou recompensar. Trata-se de ferramenta gerencial mais de planejamento que de controle (no sentido estrito de *comptrol* — Dunsire, 1978). Por outro lado, o modelo contratual parece ser superior no que diz respeito a criar uma *accountability* clara entre formuladores de políticas e controle externo (legislatura) e entre principais e agentes.

Especificidades do setor público demonstram que os modelos gerenciais (planos) e contratuais encontram sérias limitações para ser implantados de forma pura na esfera governamental. Existem contingências (Wilson, 1989), bem como sistemas de valores, crenças e conhecimentos (Dent, 1991) no setor público que impedem o desenvolvimento de sistemas gerenciais e contratuais nas suas formas puras. Portanto, afirma-se que outros *constructos* deveriam ser considerados de forma a observar essas

especificidades, para que possa ser obtido sucesso na implementação de uma ação governamental orientada ao desempenho. Dessa forma, alcançando maior *accountability* governamental, bem como criando um ambiente auditável de desempenho.

Auditoria de desempenho e teoria cultural aplicada ao gerenciamento público e ao controle (Hood, 1998; 2000)

De acordo com Hood, a teoria cultural pode explicar o comportamento do gerenciamento público. Existem quatro “maneiras de vida”: fatalista, hierarquista, individualista e igualitária, todas derivadas das dimensões de grupo e *grid* que podem ser relacionadas com formas de controle e regulação na esfera pública (Hood, 1998:51). Por exemplo, uma forma de controle — externo (*oversight*) é derivada de uma concepção de “chefismo” relacionada com uma maneira hierarquista de ver o mundo. Hood exemplifica essa doutrina com a cadeia militar de comando e os censores imperiais chineses. Outras três formas de controle referem-se a controle aleatório calculado (“chancismo”), competição (escolha) e mutualidade (“grupismo”). Todos esses tipos genéricos são estendidos em outras quatro formas que representam variantes do mesmo viés cultural.

O Quadro 2 mostra as quatro dimensões culturais resultantes da definição de grupo e *grid* aplicados para a administração pública. Em cada uma das quatro dimensões, buscou-se identificar como se comportam cinco aspectos que consideramos importantes em nosso estudo:

- 1) controle: indica a principal forma de controle, segundo essa cultura administrativa;
- 2) contrato: demonstra como deve comportar a implantação da visão contratualista nesse contexto cultural;
- 3) gerenciamento: demonstra como deve comportar a implantação da visão gerencialista neste contexto cultural;
- 4) *ethos*: indica os principais valores, crenças e conhecimentos dos componentes desta cultura administrativa; e
- 5) doutrina: indica, em uma única palavra, qual o modelo mental que afeta o comportamento dos indivíduos deste contexto cultural.

Quadro 2: Teoria cultural e auditoria de desempenho

		Grupo*	
		Alto	Baixo
Grid**	Alto	<p>Hierarquismo</p> <p>Controle: <i>oversight</i> Contrato: baixa efetividade Gerenciamento: alto comprometimento com normas <i>Ethos</i>: burocrático Doutrina: “chefismo”</p>	<p>Fatalismo</p> <p>Controle: planejado aleatoriamente Contrato: individual, não coletivo Gerenciamento: baixo comprometimento <i>Ethos</i>: baixa cooperação, descrença e apatia Doutrina: “chancismo”</p>
	Baixo	<p>Igualitarismo</p> <p>Controle: por mutualidade Contrato: coletivo, não individual Gerenciamento: comprometimento interno <i>Ethos</i>: comunidade isolacionista Doutrina: “grupismo”</p>	<p>Individualismo</p> <p>Controle: competição Contrato: alta efetividade Gerenciamento: por resultados <i>Ethos</i>: orientado ao mercado Doutrina: “escolha”</p>

* Medida que o gerenciamento público envolve coletividades coerentes, diferenciadas institucionalmente de outras esferas da sociedade.

** Medida que o gerenciamento público é conduzido de acordo com regras gerais bem compreendidas e estabelecidas.

Fonte: adaptado de Hood (1998: 9, 53, 235).

Hierarquismo, fatalismo, igualitarismo ou individualismo?

A teoria cultural aplicada ao gerenciamento público oferece um cenário bastante propício para se desenvolver argumentos sobre auditoria de desempenho na esfera governamental, notadamente no que se refere aos principais tipos de reformas administrativas que apregoam que “contratos” de desempenho podem ser uma solução viável para resolver problemas decorrentes da tensão entre políticos e burocratas (em outros termos, entre a formulação e a implementação de políticas públicas).

Problemas de mensuração e viabilidade de observação de desempenho, contudo, permanecem não resolvidos pela teoria cultural. O primeiro problema refere-se à dificuldade de se estabelecer um valor pecuniário para os produtos e resultados do serviço público. De fato, a administração pública visa precipuamente criar valor público, diferentemente da administração privada que visa criar valor de mercado (dinheiro). Outro problema

refere-se à mensuração e à observação de produtos e resultados da ação governamental. O modelo que descreveremos a seguir demonstra tal dificuldade. Finalmente, cabe destacar que a dificuldade de mensuração está relacionada tanto com a viabilidade quanto com o custo de se coletar essas informações (Thompson, 1991).

O controle por *oversight* — culturas hierarquistas

Em culturas hierarquistas de administração, a auditoria de desempenho pode ser inefetiva se ela se basear em uma abordagem eminentemente contratual (veja argumento de Aucoin sobre reformas de Westminster), pois o *ethos* burocrático de tais organizações pode levar a efeitos reversos. O paradigma dessas organizações é orientado por regras específicas; nesse sentido, alçar os gerentes dessas culturas a uma condição de “livres para gerenciar” torna-se tarefa muito difícil. Os gerentes de tais culturas almejam trabalhar em ambientes estritamente legalistas e estão, de fato, menos comprometidos com o atendimento de resultados que em desempenhar procedimentos já prescritos. Portanto, a estratégia de tais organizações deve estar muito bem desenhada. A missão, a visão e os objetivos devem estar bastante alinhados com as metas. A auditoria de desempenho nessas organizações deveria focar em aspectos gerenciais das organizações, mais que estritamente em resultados. Além do mais, os contratos geralmente especificam os produtos e resultados, mas não definem como atingi-los, pois é tarefa gerencial. Uma organização hierarquista precisa de normas (procedimentos) que demonstrem como desempenhar uma tarefa e como atingir um objetivo. Se o desenho de como atingir essas metas está claro, os resultados devem ser atingidos pelo alto viés de grupo e *grid*. Nesse contexto, *accountability* de conformidade/legalidade e auditoria de boas práticas de gestão parecem ser mais efetivas que uma abordagem de auditoria de desempenho do tipo 3 E's.

O controle por mutualidade — culturas igualitárias

Em culturas igualitárias, os contratos entre principais e agentes devem ser acordados com a coletividade, não individualmente. A baixa propensão para competitividade (Dunleavy e Hood, 1994) em tal contexto cultural faz que formas de controle diferentes de controle interno por pessoas do mesmo grupo seja inefetivo. Além disso, tais organizações são resistentes a controles externos, à medida que elas tendem a se isolar de outras esferas da sociedade. O *Village World* dos mandarins do Governo Executivo Britânico (Heclo e Wildavsky, 1974), bem como o Tesouro

Neozelandês (Schick, 1996) são exemplos de tais culturas organizacionais. A auditoria de desempenho em tais contextos pode ser inefetiva para afetar comportamentos e padrões. Esse contexto cultural exige do auditor de desempenho um maior trabalho de “diplomacia” com vistas a quebrar as resistências do auditado ao trabalho de um *outsider*.

O controle randômico — culturas fatalistas

Uma organização de cultura fatalista deve estabelecer contratos individuais de desempenho e checá-los randomicamente, pois as pessoas dessas organizações tendem a responder a normas externas, especialmente se houver recompensas ou sanções por bom (mau) desempenho. Entretanto, tais comunidades têm um baixo comprometimento ao gerenciamento e a aspirações coletivas. Eles desejam estar de acordo com normas externas para evitar punições, entretanto, estão menos propensos ao comprometerem-se com a estratégia organizacional. A auditoria de desempenho neste contexto deve focar, por exemplo, a confiabilidade dos sistemas de controles interno, a capacidade de gerenciamento de desempenho da organização, bem como manter a possibilidade de se checar, randomicamente, contratos individuais de desempenho.

O controle por competição — culturas individualistas

Uma organização de cultura individualista poderia ser caracterizada como aquela de melhor cenário para uma relação contratual ser efetiva nos termos sustentados pela teoria do agente-principal. De acordo com a perspectiva individualista, a efetiva *accountability* no serviço público significa fazer produtores responsáveis pelos consumidores em uma relação de mercado, da mesma forma que as empresas privadas afirmam ser responsáveis por seus clientes (Hood, 1998:55). Contrato seria o “instrumento” que deveria estabelecer uma relação clara entre fornecedor-consumidor em termo denominado por Allen Schick (1996) como acordos de desempenho.

Teoria contingencial de Wilson (1989) e as formas de controle de agências públicas

De acordo com o modelo de Aucoin, produtos e resultados são estabelecidos como sempre observáveis e mensuráveis na esfera governamental. A teoria contingencial de Wilson (1989) demonstra, entretanto,

que a burocracia não é um fenômeno monolítico. Produtos e resultados não são sempre observáveis na esfera pública (veja quadro abaixo). Na verdade, apenas em um singular tipo de agência pública (de produção), produtos e resultados são ambos observáveis.³¹

Quadro 3: A matriz de Wilson

		Resultados (<i>outcomes</i>) observáveis?	
		Sim	Não
Produtos (<i>outputs</i>) observáveis?	Sim	<p>PRODUÇÃO</p> <p>Empresas estatais Cobrança de impostos Suporte a renda Provisão de passaporte</p>	<p>PROCEDIMENTAL</p> <p>Empregos</p> <p>Assessoramento em políticas públicas Forças Armadas (em paz)</p>
	Não	<p>PROFISSIONAL</p> <p>Forças Armadas (em guerra) Policimento (aplicação da lei) Conservação ambiental</p>	<p>SUPORTE</p> <p>Serviços comunitários Policimento (manutenção da ordem) Serviço Social</p>

Detailed description of the matrix: The matrix is a 2x2 grid. The vertical axis is 'Produtos (outputs) observáveis?' with 'Sim' at the top and 'Não' at the bottom. The horizontal axis is 'Resultados (outcomes) observáveis?' with 'Sim' on the left and 'Não' on the right. The four quadrants are: Top-Left (Sim products, Sim results): 'PRODUÇÃO' with examples like state-owned companies, taxes, and passport services. Top-Right (Sim products, Não results): 'PROCEDIMENTAL' with 'Empregos' (jobs) and 'Assessoramento em políticas públicas' (policy advice). Bottom-Left (Não products, Sim results): 'PROFISSIONAL' with 'Forças Armadas (em guerra)' (war military), law enforcement, and environmental conservation. Bottom-Right (Não products, Não results): 'SUPORTE' (support) with community services, law enforcement, and social services. A dashed line separates 'Empregos' from 'Diplomacia' (diplomacy), which is positioned between the top and bottom rows. Dashed arrows indicate relationships: a solid arrow points from 'Serviços postais' (postal services) in the top-left to 'Diplomacia' in the middle; a dashed arrow points from 'Diplomacia' to 'Gerenciamento de prisões' (prison management) in the top-right; a dashed arrow points from 'Gerenciamento de prisões' to 'SUPORTE' in the bottom-right; a dashed arrow points from 'SUPORTE' to 'Reguladores' (regulators) in the bottom-left; and a dashed arrow points from 'Reguladores' to 'Diplomacia'.

Fonte: adaptado de Gregory (1995: 58-59).

O trabalho de Gregory (1995) tomou como base a matriz de Wilson para endereçar críticas severas sobre o modelo contratual das reformas administrativas da Nova Zelândia. Baseada fortemente em conformidade com produtos, argumenta o autor, as reformas da Nova Zelândia levaram a perda de foco dos objetivos das políticas públicas, pois a exagerada preocupação com a *accountability* gerencial ocorreu em detrimento da responsabilidade administrativa (agir no interesse público), especialmente em contextos de agências diferentes daquelas de produção (produtos e resultados observáveis).

Como resposta a essa deficiência, prossegue em seu argumento, um forte senso de missão, comprometimento com normas e valores profissionais, confiança mútua, lealdade e respeito devem nortear as ações das agências, principalmente as profissionais e de suporte (Gregory, 1995:62). A responsabilidade subjetiva definida por Gregory pode ser interpretada como um *ethos* de interesse público, um valor central da filosofia da administração pública progressista, o que demonstra que as reformas não devem subestimar

os valores já existentes na cultura burocrática, sob pena de levarem a uma situação menos favorável a criação de valor público que a anterior.

Evidências empíricas têm sugerido que uma orientação para o desempenho exclusivamente baseada em um modelo contratual não é propriamente adequada na esfera pública. Problemas como *service creaming* (Corevellec, 1997), conformidade excessiva com objetivos estreitos (Schick, 1996:24-26; Hood, 1998:218) e custos de implementação de sistemas de gerenciamento de desempenho (Thompson, 1993:305), em detrimento de resultados de longo prazo (impacto) de políticas públicas, parecem não ser raros em contextos de reformas baseadas estritamente em contratos.

A presente análise do modelo contratual de reformas administrativas com enfoque no desempenho das ações governamentais pode estar refletindo no modo como as EFS têm conduzido trabalhos de auditoria de desempenho. De fato, pesquisas empíricas sobre os tipos de auditoria de desempenho conduzidas pelas EFS têm identificado que apenas a Filândia, a Nova Zelândia e a Suécia conduzem trabalhos de auditoria de informações de desempenho (Barzelay, 1997:395).

Auditoria de desempenho e tipos de agências governamentais

Agências de produção

Nessa espécie de agências, todos os tipos de auditoria de desempenho são cabíveis e desejáveis, pois é possível observar os produtos e resultados de sua atuação. Com efeito, o custo de implementar um sistema de gerenciamento de desempenho não deve ser tão oneroso, devido à facilidade de se obter informações de desempenho. Dessa forma, uma abordagem contratual é bastante apropriada para o aumento da *accountability* e do desempenho desse tipo de agência. Contudo, se o viés cultural de uma agência não for individualista, problemas de conformidade com o contrato podem surgir. Em suma, agências de produção que trabalham em um ambiente cultural individualista parece ser o mais efetivo contexto para uma abordagem contratual. Em outras circunstâncias, modelos híbridos (entre contrato e gestão) podem ser mais apropriados.

Agências procedimentais

Nesse tipo de agência, devido à impossibilidade de se observar os impactos de sua atuação, auditorias de desempenho baseadas em critérios de efetividade não parecem ser adequadas. Uma abordagem contratual em termos de produtos poderia ser efetiva, mas não baseada em impactos, respeitando o contexto cultural.³²

Agências profissionais

Agências profissionais deveriam ser objeto de avaliação de programas e de auditoria de efetividade de desempenho, pois seus impactos podem ser observados. Uma abordagem contratual deveria visar medidas de impacto, mas não de mensuração de produtos. Um exemplo refere-se quando os detetives de departamentos policiais são avaliados em termos de crimes resolvidos (Wilson, 1989:166). Um contra-exemplo seria quando o número de processos abertos, mesmo sem solução, indica medidas de desempenho; nesse cenário, os agentes poderiam abrir muitos casos investigativos, mesmo sem suficientes provas, para aumentar “aparentemente” seu desempenho (Corevellec, 1997).

Agências de suporte

Em agências de suporte, os produtos e os impactos são muito difíceis de serem observados. Em agências genuinamente de suporte, qualquer uso de *accountability* contratual irá criar um ambiente “inauditável”. Pois esse ambiente carece de produtos e impactos mensuráveis e observáveis, essenciais para que o processo de auditoria aconteça (Power, 1996). Um modelo gerencial parece ser, nesta situação, o único modelo viável para melhoria do desempenho e assegurar um certo grau de *accountability* de desempenho. Neste contexto, a auditoria de desempenho deve focar os aspectos gerenciais de tais agências.

Construção de uma base de conhecimento em auditoria de desempenho

Segundo Power (1996 e 1997), falta uma base de conhecimento e um ambiente negociado entre auditores e auditados sobre os critérios recentes utilizados para auditorias de desempenho (não-financeira) no âmbito tanto do setor público como privado.

O livro de Michael Power, *The Audit society: Rituals of Verification*, destaca a “explosão” das formas da função auditoria como mecanismo de controle sobre as ações governamentais e sociais. Não se pretende esgotar o argumento do livro, que, na verdade, perpassa não só a questão da ascensão das auditorias de desempenho sobre outras formas de controle governamental, mas demonstra como outras entidades não genuinamente de auditoria (como classe médica e acadêmica) buscam nos rituais de verificação de qualidade, eficiência, economicidade e efetividade, mimetizar os trabalhos de auditores e, na prática, encontram

as mesmas dificuldades de implementação de sistemas robustos de controle, quando se usa critérios de resultado para se determinar os “achados” de auditoria.

O argumento conduzido aqui é simples, na verdade mais breve do que simples, pois, trata-se do argumento central do livro de Power, que pode ser assim sintetizado:

- a atividade de auditoria necessita de uma base de conhecimento sobre a qual os rituais de verificação possam ser desenvolvidos; e
- deve existir uma negociação entre entidades auditoras e agentes auditados sobre o que deverão constituir os processos de auditoria.

De acordo com essas premissas, conclui o autor que: falta uma base de conhecimento e um ambiente negociado entre auditores e auditados sobre os critérios recentes utilizados para auditorias de resultado (não-financeira) no âmbito tanto do setor público como privado.

De acordo com o autor, os programas de alavancagem de governança e controle, afetando a atividade de auditoria, vêm se expandido na esfera pública por três motivos:

- 1) NGP: caracterizada por mudanças observáveis de estilo de administrações públicas;
- 2) regulação caracterizada como iniciativas de controle de recursos de entidades reguladas para garantir conformidade de suas ações; e
- 3) aumento de iniciativas de gerenciamento da qualidade, bem como o desenvolvimento de novos mercados e oportunidades profissionais de serviços de certificação. No livro, Power trata da auditoria médica, auditoria acadêmica e auditoria ambiental.

Segundo o autor, estes três desenvolvimentos programáticos — a ascensão de uma nova gestão pública, um salto no estilo de regulação governamental e a ascensão de certificações de qualidade — constituem a demanda principal por um particular estilo de controle nos mais variados campos.

Todo esse processo de transformação, denominado de reinvenção de governança, conduz também a alterações nos processos de auditoria. Dessa forma, a tecnologia da atividade de auditoria deve ser constantemente adaptada para “fazer os objetos de auditoria auditáveis”. Tais transformações devem ocorrer de duas formas:

- adaptando o ambiente de auditoria com vistas a atingir os objetivos por meio de criação de medidas de desempenho auditáveis; e
- construindo a credibilidade institucional do próprio conhecimento operacional dos órgãos auditores (base de conhecimento).

Em suma, as auditorias funcionam porque as organizações auditadas literalmente se fizeram auditáveis; a atividade de auditoria demanda um ambiente auditável, em forma de sistemas, medidas de desempenho, que constrói um certo estilo de verificação possível.

Considerações finais

As EFS têm-se destacado, em vários países, como órgãos fundamentais para a consolidação de Estados democráticos e para o aumento da transparência, *accountability* e melhoria da gestão pública. Tal destaque parece decorrer da imagem de independência, competência técnica e profissionalismo que essas instituições buscam adquirir ao incorporar critérios, métodos e técnicas de auditoria de desempenho.

No presente ensaio, auditoria de desempenho foi analisada como uma disciplina pertencente ao campo de estudos de políticas de gerenciamento público. Tais políticas são consideradas como os principais focos de estudos da Nova Administração Pública (Barzelay, 2001). Tal definição permite uma abordagem da auditoria de desempenho como um campo de pesquisa e argumentação acadêmica, bem como de discussão entre profissionais do governo sobre políticas de intervenções gerenciais em governos executivos. Assim definido, a argumentação sobre auditoria de desempenho fornecida neste ensaio teve como foco os processos políticos e organizacionais que as mudanças na formulação e condução de políticas públicas ocorrem. Além disso, buscou-se salientar que uma análise do aspecto gerencial da auditoria de desempenho também é recomendável.

Conforme argumenta Nelson (1996), devido ao fato de o gerenciamento público, como o campo de estudo das políticas públicas, ser uma área de métodos e objetos difusos, torna-se bastante improvável criar-se mecanismos de acumulação sistemática de conhecimento e de criação de uma teoria geral. Mas de forma alguma se deve abandonar a idéia de “conhecer e transformar o mundo” ao mesmo tempo. Talvez esse seja o maior desafio dos auditores de desempenho da gestão governamental, pois além do conhecimento de seus objetos de estudo, os auditores devem propor mudanças significativas em práticas de gestão do órgão, projeto, programa ou atividade governamental auditados, com vistas ao aumento da *accountability* democrática, bem como da melhoria do serviço público.

Os conhecimentos de conteúdos metodológicos das ciências sociais, de economia e de análise de gerenciamento do setor público, por exemplo, adquiridos pelo auditor de desempenho, são certamente mais abrangentes que aqueles do auditor tradicional (de conformidade/legalidade). O objetivo central de se tentar construir um arcabouço metodológico para a disciplina auditoria de desempenho é o de criar uma argumentação rigorosa e uma análise de perspectiva comparativa sobre o papel das EFS em uma nova administração pública que visa, além da adequação e da conformidade dos atos de gestão, resultados melhores.

Argumentou-se neste ensaio que a auditoria de desempenho pertence ao campo de estudos do gerenciamento público. Alguns trabalhos recentes nessa área (Hood *et al.*, 1999; Pollitt *et al.*, 1999; Barzelay, 1997)

demonstram que essa atividade é uma “indústria” crescente na esfera governamental. A discussão fornecida neste ensaio demonstrou que situar a auditoria de desempenho nesta dimensão não é apenas uma tarefa possível, mas também recomendável.

Notas

- ¹ O conceito de gerenciamento público é equiparado, no presente contexto, com o conceito de política pública tal como definido por William Dunn como parcialmente uma disciplina descritiva que “busca o conhecimento sobre causas e conseqüências de políticas públicas”, bem como uma disciplina normativa, cujo propósito adicional é “a criação e crítica de afirmações, conhecimentos e juízos de valor sobre políticas públicas”. Ao equiparar essas duas abordagens, a palavra gerenciamento deve ser posicionada entre as palavras política e pública. O termo política de gerenciamento público corresponde ao convencional, mas ambíguo, termo reforma administrativa. As políticas de gerenciamento público são meios administrativos de que dispõem gerentes públicos para guiar, motivar e controlar o serviço público de forma global (Barzelay, 2001).
- ² Os instrumentos de políticas de gerenciamento público são normas institucionais e rotinas organizacionais em áreas de planejamento de despesas públicas e gerenciamento financeiro, políticas concernentes a servidores públicos e relações trabalhistas, compras no setor público, organização e métodos, auditoria e avaliação (Barzelay, 2001:23).
- ³ EFS é o termo pelo qual os órgãos públicos responsáveis pelo controle externo de burocracias do setor público são reconhecidos internacionalmente. O Tribunal de Contas da União (TCU), Brasil; o *National Audit Office (NAO)*, britânico; a *Cour des Comptes*, Francesa; e o *General Accounting Office (GAO)*, norte-americano, são exemplos dessa espécie de instituição.
- ⁴ A presente doutrina parece refletir uma aproximação razoável das práticas observadas nas EFS pesquisadas no presente estudo. De fato, nem todas as EFS conduzem práticas de auditoria de *performance* sistematicamente, mas a maioria delas e de forma crescente. Contrariamente, todas as EFS pesquisadas conduzem alguma modalidade de auditoria de conformidade.
- ⁵ *Performance auditing* é o nome reconhecido internacionalmente como a modalidade de auditoria que visa avaliar os aspectos de economicidade, eficiência e efetividade de programas, políticas, organizações e atividades públicas. Evidências empíricas demonstram que a auditoria de desempenho inclui outras modalidades de revisão além da eficiência, efetividade e economicidade (3 E's), tais como: atendimento de metas, boas práticas de gestão, boa governança, capacidade de gerenciamento de desempenho, análise de risco, qualidade de serviço, entre outros. Para fins de discussão deste ensaio, *performance auditing* será denominada auditoria de desempenho.
- ⁶ *Accountability* — obrigação de responder por uma responsabilidade outorgada. Pressupõe a existência de, pelo menos, duas partes: uma que delega a responsabilidade e outra que a aceita, com o compromisso de prestar contas da forma como usou essa responsabilidade (Escritório do Auditor-Geral do Canadá, 1995).
- ⁷ Essa constatação também é válida no que diz respeito aos modelos de controle da legalidade e conformidade de um governo (Power, 1997; Chelinsk, 1985).

- ⁸ A lei de criação do novo modelo do *NAO* é relativamente recente, de 1983. A partir dessa data, aquele órgão começou a implementar as auditorias de *Value for Money (VFM)*, que podem ser classificadas como auditorias de desempenho. O novo regulamento do *NAO* preconiza expressamente que os trabalhos conduzidos pelo órgão não podem abordar questões de mérito de políticas públicas. Em entrevista com servidores daquela entidade que desenvolvem trabalhos de *VFM (VFM studies)* afirmou-se que essa restrição é muitas vezes difícil de ser compreendida, pois ao se conduzir estudos dessa espécie, selecionar tópicos que tratam de mérito da política e implementação da política, muitas vezes é tarefa subjetiva — “*It is a grey area*” — afirmou o auditor do *NAO*.
- ⁹ Essa dicotomia foi inicialmente tratada por Max Weber que, apesar de não abordar essa questão nesses termos, descreveu o processo de formação da burocracia e o distanciamento do processo burocrático do processo político. Woodrow Wilson (1887), em trabalho intitulado *Public Administration*, criou as bases da formação da administração pública norte-americana, que deveria ser composta por um corpo técnico distinto para implementar as políticas públicas definidas pelo Congresso. Portanto, aos políticos caberia a formulação das políticas públicas e à burocracia, sem interferência direta do primeiro, a sua implementação. Ressalte-se que reformas administrativas recentes visam muitas vezes devolver aos políticos o controle da burocracia que de certa forma “capturou” os agentes públicos formuladores de políticas públicas (agentes políticos). Os agentes públicos não-eleitos avançaram sua esfera inicial de atribuições e, por uma série de fatores passaram, na prática, a formular e implementar as políticas públicas.
- ¹⁰ Exemplos de EFS que conduzem esse tipo de trabalho são a Alemanha, Estados Unidos e Suécia.
- ¹¹ Em estudo de título “Paradigmas de Controle”, o Tribunal de Contas da União denominou de instrumentos de controle as espécies de procedimentos para obtenção de informações relevantes para o controle externo. A atividade de auditoria figura como um dos instrumentos listados. Outros se referem à denúncia, prestação de contas, solicitação de informações etc.
- ¹² Essa definição de auditoria de desempenho contrasta com a definição de auditoria de regularidade por que essa última enfatiza procedimentos de atestação como a principal atividade do auditor, enquanto auditoria de desempenho engloba estudos mais aprofundados sobre o funcionamento do setor público como um todo. Auditoria de regularidade estaria relacionada com *accountability* financeira, auditoria de controles internos, auditoria de probidade e propriedade de decisões administrativas e modalidades semelhantes.
- ¹³ Pollitt *et al.* (1999) definem como critérios de auditoria de desempenho os de eficiência, economia e efetividade. Os métodos englobam desde questionários até modelagem de dados.
- ¹⁴ Análise de políticas públicas é uma ferramenta conhecida de planejamento no domínio público (Friedman, 1987:151). O modelo econômico de análise de política pública fornecido por Friedman coloca essa disciplina como fornecedora de informações e consultoria para formuladores de políticas públicas (*Ibid*: 139).
- ¹⁵ Valores do tipo *sigma*, *theta* e *lambda* são conjuntos de valores administrativos em gerenciamento público que justificam um argumento administrativo. O primeiro enfoca a eficiência (custos) e a efetividade (*outputs/outcomes*) com o principal valor do gerenciamento público. O segundo — tipo *theta* — enfoca que o gerenciamento público deve ser organizado de forma a privilegiar e controlar aspectos de honestidade e a justiça; e o último, valores do tipo *lambda*, ressaltam a flexibilidade e a robustez administrativa como principais valores que devem nortear o gerenciamento público (Hood e Jackson, 1991: 12 e Hood; 1991:11).

- ¹⁶ Hood *et al.* (1999: 6) afirmam que muito da retórica da NGP ressalta a relativa importância da auditoria de desempenho, contrastando essa com auditoria de conformidade. Tal retórica enfatiza uma “mudança de uma prescrição tática para uma prescrição estratégica, de comando direto para indireto, de instruções detalhistas para mais liberdade com certos limites, notadamente os relacionados a resultados”. A NGP, de acordo com Barzelay, é um campo de discussão política e profissional — conduzida internacionalmente — sobre política de gerenciamento público, liderança executiva, *design* de organizações programáticas e operações governamentais.
- ¹⁷ Uma versão norte-americana do termo NGP é denominada *Reinventado o Governo* (1992), encontrada no livro de mesmo nome de Osborne and Gaebler (1992). O livro de Barzelay *Breaking Through Bureaucracy* (1992) atribui o termo paradigma pós-burocrático para contrastá-lo com o paradigma anterior, o burocrático.
- ¹⁸ Hood cunhou o termo *New Public Management* (NGP), em seu artigo seminal *A Public Management for All Seasons?* (1991), para designar as reformas administrativas levadas a efeito no âmbito da administração pública de diversos países, especialmente àqueles do sistema de Westminster (Canadá, Inglaterra, Nova Zelândia, Austrália). O termo *Progressive Public Administration* (APP) foi introduzido pelo artigo de Hood (1994), *Key for Locks in Public Administration*, bem como pelo seu livro *Explaining Policy Reversal* (capítulo 7) para designar e contrastar o “clima progressista” de idéias no âmbito da administração pública que imperava antes da ascensão das idéias contidas na NGP no começo dos anos 80 e 90.
- ¹⁹ Discussão aprofundada sobre o “pacote” doutrinário contido em filosofias administrativas é encontrada em Hood e Jackson (1991), capítulo 8 e Hood (1994), capítulo 7.
- ²⁰ Hood and Jackson 1991 enxergam o campo de conhecimento do gerenciamento público como uma ciência dialética na qual propostas de adoção de certos tipos de doutrinas, entre as diversas possibilidades de argumentos administrativos, são aceitos se o argumento que suporta essa proposta possui um poder retórico forte o bastante para convencer a audiência relevante. Dessa forma, a ascensão e o domínio no clima de opinião sobre determinada filosofia administrativa é mais bem explicada se o poder retórico e de persuasão de determinado argumento administrativo é analisado. Em resumo, o fator de aceitação.
- ²¹ De acordo com esse autor, a formação da agenda de discussão de um governo determina que matérias ou problemas serão abordados pelos formuladores de decisões; a especificação das alternativas viáveis determina quais soluções eles devem considerar quando uma decisão deve ser levada a efeito.
- ²² A NGP foi deflagrada durante a gestão da primeira-ministra britânica Margaret Thatcher em 1979.
- ²³ Aucoin (1990) destaca o livro de Peter and Walterman, *In Search of Excellence* (1982), como o melhor exemplo e claramente a mais influente literatura sobre a introdução de práticas e idéias gerenciais na esfera do setor público. Do ponto de vista de políticas públicas, ele identifica o trabalho de Niskanen, *Representative Government and Bureaucracy* (1971), como o que melhor representa o espírito do conjunto de idéias da Escola de Escolhas Públicas.
- ²⁴ Aucoin (1990) identifica paradoxos entre a Escola de Escolha Pública e a Gerencialista. Tais paradoxos, contudo, parecem ser menos importantes à medida que os fenômenos da NGP são analisados empiricamente.
- ²⁵ O que parece estar implícito nessa discussão é assumir que a administração pública está incrustada na cultura social de que ela deriva. Portanto, a cultura política e a cultura administrativa devem ser objeto de estudo caso se deseje entender o fenômeno administrativo no setor público. Para uma discussão sobre a relação entre cultura política, cultura administrativa e administração pública, veja Peters (1995), capítulo dois.

- ²⁶ Um arcabouço teórico sobre os fatores intra-estatais e externos que podem influenciar a estratégia das EFS com vistas a adotar determinados tipos de auditoria de desempenho pode ser encontrado em Gomes (2001). Esse texto busca discutir a dimensão política da auditoria de desempenho, tomando como caso duas EFS: o *General Accounting Office* (GAO), EFS americana e o *NAO*; EFS britânica, identificando fatores explanatórios para a adoção de critérios de efetividade e avaliação de programas pelo GAO, e as dificuldades na condução de critérios que utilizam efetividade e questionamento de mérito ou conteúdo de políticas públicas pela EFS britânica.
- ²⁷ Os estudos de *VFM* conduzidos pelo *NAO* não incluem avaliação de programas ou julgamentos sobre conteúdo de políticas públicas.
- ²⁸ Uma análise sobre tentativas de uso da teoria do agente-principal para explicar comportamentos no “mundo real” pode ser encontrada em Arrow (1985). O autor conclui que o poder explanatório dessa teoria para explicar comportamentos de agentes econômicos é relativamente fraco. Conforme veremos adiante nesse estudo, existem diversos problemas em se utilizar essa teoria para explicar o comportamento de agentes públicos.
- ²⁹ As críticas a esse modelo de contrato podem ser encontradas em Barzelay (2001), capítulo 4.
- ³⁰ No texto do professor Allen Schick, de título *New Zealand in Time of Changes: the spirit of the reforms* (1996), algumas críticas são oferecidas aos modelos de reforma implementados por aquele país. Entre elas, a contratualização exacerbada sem um enfoque gerencial pode levar a diversos desvios na condução e elaboração das políticas públicas. Entre elas a definição de objetivos pouco ousados e metas de fácil atendimento, com vistas a alcançar as recompensas por seu atendimento — políticos (votos) e servidores públicos (prestígio e recompensas pecuniárias).
- ³¹ Evidências empíricas em países da OCDE indicam algumas dificuldades em se determinar claramente os produtos e resultados no setor público. Em publicação de 1994, aquele organismo internacional declarou que: “respostas a essas novas visões de gerenciamento público requerem que os países avancem na melhoria do desempenho, de forma que os benefícios alcançados sejam demonstrados, na medida do possível. Ao mesmo tempo, contudo, as complexidades e limitações inerentes à própria mensuração do desempenho na esfera governamental devem ser reconhecidas, para que as informações de desempenho sejam usadas de forma apropriada e positivamente (*OECD Performance Management in Government*, nº 3, p. 92, 1994).
- ³² Vale notar que o contexto cultural pode ser afetado por contingências externas. Um exemplo refere-se ao aumento, ainda que pequeno, do número de indicações para ocupação do topo do serviço público britânico por *outsiders* (notadamente gerentes da iniciativa privada).

- ALLISON, G. (1984), "Are Public and Private Management Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?", in STILLMAN, R. (ed.), *Public Administration: Concepts and Cases*. Boston: Houghton Mifflin, p. 283-298
- ARROW, Kenneth J. (1985), "The Economics of Agency", in PRATT, John W. (ed.), *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School, p.37-51.
- AUCCOIN, Peter. (1990), "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums". *Governance*, 3,2, p.115-37.
- _____. (1995), *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal: IRPP.
- BARZELAY, Michael. (1992), *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press.
- _____. (1997), "Central Audit Institutions and Performance Auditing: A comparative Analysis of Organisational Strategies in the OECD". In *Governance*, vol. 10, nº 3, p. 235-260.
- _____. (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.
- BARDACH, Eugene. (1998), *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, DC: Brookings.
- BOYLE, Richard. (1989), *Managing Public Sector Performance: A Comparative Study of Performance Monitoring Systems in the Public and Private Sectors*. Institute of Public Administration.
- CENTRO LATINO AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO (CLAD). (2000), *Uma Nova Administração Pública para América Latina*.
- COREVELLEC, H. (1997), *Stories of Performance: Narrative Features of organisational Performance*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- DENT, Jeremy. (1991), "Accounting and Organizational Cultures: A Field Study of the Emergence of a New Organizational Reality". In *Accounting, Organizations and Society*, vol. 16, nº 8, p. 705-732.
- DUNLEAVY, Patrick; HOOD, Christopher. (1994), "From old Public Administration to New Public Management". In *Public Money and Management*, july-september, 1994.
- DUNN, William. (1994), *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- DUNSIRE, Andrew. (1978), *The Execution Process*. Oxford: Martin Robertson.
- ELSTER, Jon. (1989), *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FLINT, D. (1988), *Philosophy and Principles of Auditing*. London: Macmillan.
- FRIEDMAN, John. (1987), *Planning in the Public Domain: from Knowledge to Action*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. (2001), "Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental". *Textos para Discussão*, IPEA.
- GOMES, Marcelo Barros. (2001), "Performance Audit Argument: a Public Management Policy Analysis about Supreme Audit Institutions Role". *Revista Del CLAD*, nº 7 — XV Concurso de Ensayos y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. "Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental". Ensayos Gandores, 2001.
- GREGORY, RJ. (1995), "Accountability, Responsibility, and Corruption: Managing the Public Production Process", in BOSTON, J. (ed.), *The State Under Contract*. Wellington, Bridget Williams.

- GRAY *et al.* (1993), *Budgeting, Auditing and Evaluation. Functions and Integration in Seven Governments*. London: Transaction Publishers.
- GLYNN, J., GRAY, A., JENKINS, B. (1992), "Auditing the Three Es: The Challenge of Effectiveness". In *Public Policy and Administration*", vol. 7, nº 3, Winter.
- HATHERLY, D. (1995), *The Audit Research Agenda: the Drive for Quality and its Dependence on Professional Judgement*. University of Edinburgh.
- HECLO, H., WILDAVSKY, A. (1974), *The Private Government of Public Money*. London: Macmillan.
- HOOD, Christopher. (1994), *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham: Open University.
- _____. (1998), *The Art of the State*. Oxford: Clarendon Press.
- HOOD, Christopher; *et al.* (1999), *Regulation Inside Government. Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*. New York: Oxford University Press.
- HOOD, Christopher; JACKSON, Michael. (1991), *Administrative Argument*. Aldershot, Dartmouth.
- _____. (1994). "Key for Locks in Administrative Argument". *Administration and Society*, 25,4, p. 467-488.
- INTOSAI (1992), *Auditing Standards*. International Organisation of Supreme Audit Institutions.
- KAPLAN, R., NORTON, D. (1996), *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston: Harvard Business School Press.
- KINGDON, John. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- LIGHT, Paul. (1993), *Monitoring Government*. Washington: Brookings Institute.
- MAJONE, G. (1989), *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. Yale UP, New Haven.
- METCALFE, L., RICHARDS, S. (1987), *Improving Public Management*. SAGE Publications Ltd.
- MINTZBERG, H. (1983), *Structure in fives: Designing effective organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- MOORE, M. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- NELSON, B. (1996), "Public Policy and Administration: An Overview", in GOODIN, R., KLINGERMANN, HD. (ed.), *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, capítulo 24, p. 551-592.
- NISKANEN, William. (1971), *Representative Government and Bureaucracy*. Chicago: Aldine.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. (1992), *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- POLLITT, Christopher *et al.* (1999), *Performance or Compliance? Performance Audit and Public management in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press: Addison-Wesley.
- PETERS, Guy. (1995), *The Politics of Bureaucracy*. 4ª ed. New York: Longman.
- PETERS, T., WATERMAN, R. (1982), *In Search of Excellence*. New York: Harper and Row.
- POWER, M. (1996), "Making things Auditable". In *Accounting, Organisations, and Society*, p. 289-315.
- _____. (1997), *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- SELF, P. (1993), *Government by the Market? The Politics of Public Choice*. London: Macmillan.
- SCHICK, Allen. (1996), *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in Time of Change*. Wellington, State Service Commission.
- _____. (1997), *The Changing Role of the Central Budget Office*. Paris: OECD/GD(97)109.

- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). (2000), *Paradigmas do Controle Externo*. Grupo de Pesquisa do TCU sobre Tendências do Controle da Gestão Pública Coordenado pelo Ministro Humberto Guimarães Souto.
- WALTON, D. (1992), *Plausible Reasoning in Everyday Conversation*. Albany: State University of New York Press.
- WEBER, Max. (1979), *Economy and Society*.
- WILSON, Woodrow. (1887), *The study of Public Administration*. Political Science Quaterly, june, p. 197-202.

Auditoria de desempenho governamental e o papel de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)

Marcelo Barros Gomes

O presente trabalho é uma tentativa de fornecer uma argumentação (Dunn, 1994; Hood e Jackson, 1991; Walton, 1992; Majone, 1989; Barzelay, 2000) sobre recentes políticas de gerenciamento público de auditoria e avaliação conduzidas por Entidades de Fiscalização Superior (EFS). Tais políticas vêm refletindo a doutrina de que organizações públicas de controle externo da burocracia estatal devem balancear e integrar duas espécies de *accountability* democrática: *accountability* de conformidade e *accountability* de desempenho (Light, 1993:14; Barzelay, 1997:384; Pollitt *et al.*, 1999: 15; Hood *et al.*, 1999: 6). Nesse contexto, o trabalho busca fornecer um quadro argumentativo, confiável e claro, sobre os processos de auditoria de desempenho na esfera governamental. Argumenta-se que uma abordagem ao estudo de auditoria de desempenho, na condição de recente fenômeno verificável em várias administrações públicas nacionais, deve contemplar três dimensões — a dimensão política, a organizacional e a gerencial — que dão forma e limitam os trabalhos de auditoria das EFS. As dimensões política e organizacional devem ser analisadas recorrendo-se a ferramentas metodológicas de ciência política e administração pública comparada. A dimensão gerencial da auditoria de desempenho deve ser abordada por meio de argumentos baseados em literatura sobre gerenciamento público, doutrinas de administração e gerência; e conhecimento de modelos empíricos sobre o funcionamento de processos e operações governamentais. Concluir-se-á que o processo de escolha das modalidades de auditoria de desempenho por uma EFS é um fenômeno político verificável em diversos países. Portanto, o estudo da dimensão política da auditoria de desempenho deve ser de perspectiva comparativa. Além disso, o trabalho sustenta que ambas as abordagens de reformas administrativas levadas a efeito em diversas administrações públicas nacionais, contratual e gerencial, para uma *accountability* orientada por resultado no setor público podem ser inconsistentes se os conhecimentos empíricos dos processos e das instituições governamentais não forem levados em consideração. Finalmente, o trabalho busca apresentar uma discussão crítica de como a literatura, a pesquisa e as discussões técnicas acerca do tema auditoria de desempenho podem ser aperfeiçoadas.

Marcelo Barros Gomes é Analista de Finanças e Controle Externo do Tribunal de Contas da União.

Contato: marcelobg@tcu.gov.br

Auditoría de desempeño gubernamental y el papel de las entidades fiscalizadoras superiores

Marcelo Barros Gomes

El presente trabajo es un intento de ofrecer una argumentación (Dunn, 1994; Hood y Jackson, 1991; Walton, 1992; Majone, 1989; Barzelay, 2000) sobre recientes políticas de gerenciamento público de auditoria y evaluación conducidas por Entidades de Fiscalización Superior. Tales políticas vienen reflejando la doctrina de que organizaciones públicas de control externo de la burocracia estatal deben balancear e integrar dos especies de *accountability* democrática: *accountability* de conformidad y *accountability* de desempeño (Light, 1993:14; Barzelay, 1997:384; Pollitt *et al.*, 1999:15; Hood *et al.*, 1999:6). En ese contexto, el trabajo pretende brindar un cuadro de argumentación confiable y claro sobre los procesos de auditoría de desempeño en la esfera gubernamental. Se argumenta que al ser abordado el estudio de auditoría de desempeño, en la condición de reciente fenómeno verificable en varias administraciones públicas nacionales, deben tenerse en cuenta tres dimensiones — la dimensión política, la organizativa y la gerencial — que dan forma y limitan los trabajos de auditoría de las EFS. Las dimensiones política y organizativa deben

ser analizadas recorriéndose a herramientas metodológicas de ciencia política y administración pública comparada. La dimensión gerencial de la auditoría de desempeño debe ser abordada por medio de argumentos basados en literatura sobre gerenciamiento público, doctrinas de administración y gerencia; y conocimiento de modelos empíricos sobre el funcionamiento de procesos y operaciones gubernamentales. Se concluirá que el proceso de selección de las modalidades de auditoría de desempeño por una EFS es un fenómeno político verificable en diversos países. Por lo tanto, el estudio de la dimensión política de la auditoría de desempeño debe ser de perspectiva comparativa. Además de eso, el trabajo sostiene que ambos abordajes de reformas administrativas llevadas a cabo en diversas administraciones públicas nacionales, contractual y gerencial, para una *accountability* orientada por resultado en el sector público pueden ser inconsistentes si los conocimientos empíricos de los procesos y de las instituciones gubernamentales no fueran tomados en cuenta. Finalmente, el trabajo pretende presentar una discusión crítica de cómo la literatura, la investigación y las discusiones técnicas sobre el tema auditoría de desempeño pueden ser perfeccionadas.

Governmental performance auditing and the role of central audit institutions

Marcelo Barros Gomes

This paper is an attempt to provide an argumentation (Dunn, 1994; Hood and Jackson, 1991; Walton, 1992; Majone, 1989; Barzelay, 2000) about recent public management policies of audit and evaluation conducted by Supreme Audit Institutions. Such policies seem to be reflecting the doctrine that a public organisation of external control of the bureaucracy should balance and integrate the pursuit of two types of accountability, namely, compliance accountability and performance accountability (Light, 1993:14; Barzelay, 1997:384; Pollitt *et al.*, 1999:15; Hood *et al.*, 1999:6). An outcome of this paper is to provide a clear and reliable argumentative framework about performance audit. It is argued that performance audit can be characterised as a strand of public management policy. Public management policy is a strand of the New Public Management (NPM). Therefore, analytical frameworks within NPM might be serviceable tools to approach performance audit, as shall be demonstrated. In this sense, the paper tries to build an analytical framework about how to study performance audit phenomenon. It is argued that an approach to the study of performance audit as a recent phenomenon in many national public administrations should hold three streams, namely, political, organisational, and managerial. The political and organisational streams should be analysed with the use of methodological tools within political science and comparative public administration. The latter stream should be approached by policy arguments backed by public management literature, general management doctrines and empirical knowledge about a government processes and operations. It identifies that a choice of Supreme Audit Institutions to conduct performance audit is a political phenomenon. The kernel issue of this paper is to provide an explanatory argument addressing the question of how proper and consistent arguments in favour of the adoption of a performance-orientated control in the public sector are. It is argued that both contractual and managerial approaches to performance-orientated accountability may suffer as a result, if empirical knowledge of governmental processes and institutions are not taken into consideration. Lastly, this paper presents a critical discussion on how literature, research, and professional discussion about performance audit might be improved.

Agências regulatórias no Brasil: os casos dos setores de telecomunicações, eletricidade e petróleo/gás natural¹

Marcelo Gameiro de Moura

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 2
Abr-Jun 2002

Introdução

Desde o início da administração do presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995, o Brasil tem passado por mudanças radicais nos seus princípios sociais, econômicos e institucionais, comparáveis àquelas vistas em cinquenta anos antes, durante o período de Getúlio Vargas. Um dos mais importantes aspectos dessa reforma são as emendas constitucionais que tornaram possível não apenas a venda da segunda mais rica empresa estatal, a Empresa de Telecomunicações Brasileiras (Telebrás), mas também confirmaram o compromisso do governo com os postulados de livre mercado e liberalização (Carneiro e Rocha, 1999: 41). Concomitante à privatização, outro processo estava em andamento na administração: a criação de agências especiais e independentes com o objetivo de regular as atividades das empresas de utilidade pública recém-privatizadas. Isso representou não somente uma novidade na práxis administrativa brasileira, que até então tinha se concentrado nos ministérios em Brasília, mas também uma oportunidade de criar de uma só vez três instituições para lidar com regulação. Essas novas instituições, em teoria, autônomas e independentes dos caprichos da política, foram tidas como necessárias para formular, implementar e controlar as políticas gerais para cada um dos setores privatizados.

Este artigo é um estudo comparativo tanto da criação das agências regulatórias para as telecomunicações, eletricidade e petróleo/gás natural: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e Agência Nacional do Petróleo (ANP), como de seu desempenho desde 1998. Mais importante, será mostrado neste

Henrique Flávio Rodrigues da Silveira é mestre e doutorando em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília (UnB); e analista do Banco Central do Brasil, com atuação na área de Planejamento e Orçamento.

Contato:
[henrique.silveira@
bcb.gov.br](mailto:henrique.silveira@bcb.gov.br)

artigo que a Anatel e a ANP têm desempenhado seus papéis de acordo com as expectativas (de promover competição e a defesa dos consumidores) e que a Aneel tem falhado nessa tarefa por conta da ausência de um fator-chave presente nas outras duas.

O artigo está estruturado da seguinte forma. A segunda seção lida com aspectos metodológicos da pesquisa: a justificativa dos casos selecionados e a apresentação das variáveis-chave com as quais as agências serão comparadas. A terceira seção trata a questão da regulação em geral, apresentando uma breve análise histórica do assunto, as *rationales* e problemas da regulação, a reforma regulatória e os tipos de reguladores. A quarta e última parte do artigo lida com a situação regulatória no Brasil: a situação pré-1997, o estabelecimento de agências regulatórias no país, e as situações enfrentadas pelas três agências desde 1999.

Metodologia

Seleção dos casos

Uma vez que existem mais de três agências regulatórias em operação no país, além das responsáveis pelas telecomunicações, eletricidade e petróleo/gás natural, é imperativo justificar essa específica seleção de casos.

Além da Anatel, ANP e Aneel, existem na esfera federal agências responsáveis por alimentos e remédios: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVS); por serviços privados de saúde: Agência Nacional de Saúde Complementar (ANS); água: Agência Nacional de Águas (ANA); transportes rodoviários e aquaviários: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); existem também 14 agências estaduais e uma agência municipal.²

Há várias razões para as agências supracitadas terem sido excluídas da análise. A pesquisa tem como objeto o estudo de agências regulatórias encarregadas do controle de setores tradicionais de utilidade pública, em que há (ou havia) predominância de empresas monopolistas, barreiras de entrada para potenciais competidores e custos irrecuperáveis (*sunk costs*). Ademais, o mercado sujeito à regulação era, até a privatização, dominado por empresas estatais com pouca ou nenhuma *accountability*, tanto ao governo como aos consumidores.

Os casos da ANVS e ANS mostram-se claramente além do escopo da pesquisa. Uma vez que o mercado que regulam não é propenso a monopólios, a entrada de novas empresas é livre e até encorajada pelo fato de não haver custos irrecuperáveis envolvidos. A ANA, a ANTT e a Antaq foram excluídas, pois só recentemente foram criadas. A legislação

pertinente foi aprovada apenas em julho de 2000 e junho de 2001, e os seus decretos foram publicados em dezembro de 2000 e fevereiro de 2002, respectivamente. Isso significa que as agências ainda encontram-se na etapa de formação, contratando pessoal etc. Diferentemente das outras agências federais, elas ainda não tiveram oportunidade de agir efetivamente nos seus campos de responsabilidade.

Finalmente, há as agências estaduais e municipais. Sua exclusão deu-se por conta de uma característica do arranjo federativo brasileiro. Ao contrário dos Estados Unidos, por exemplo, as unidades da Federação no Brasil têm poderes limitados. A maior parte das competências legislativas é prerrogativa (privativa) da União, e os Estados detêm apenas poucas delas, consoante o princípio do direito constitucional brasileiro de “competência residual”, i.e., apenas aquilo que não é considerado de competência da União é prerrogativa estadual.³ A situação se agrava em nível municipal, em que ainda menos prerrogativas são previstas na Constituição. De fato, a Constituição federal brasileira garante ao governo federal competência privativa para legislar sobre energia, telecomunicações e radiodifusão.⁴ Além disso, as agências estaduais têm como função fiscalizar e regular todos os setores — se a legislação federal permitir — não apenas os serviços de utilidade pública, mas também qualquer outro cuja permissão ou concessão para funcionamento dependa do Estado (unidade da Federação), como transporte. Esse aspecto caracteriza essas agências como multissetoriais. As agências regulatórias estaduais foram criadas como órgãos auxiliares que podem, mediante convênios formais com as agências federais, trabalhar como agentes delegados do governo federal nos Estados (Peci, n/d: 9). Elas funcionam mais como monitoras e fiscais do que como reguladoras, angariando e fornecendo informações às agências federais.⁵

Em pesquisas qualitativas, em que apenas um pequeno número de casos pode ser observado, a seleção de caso “tem que ser feita de forma intencional, consistente com os objetivos e estratégias da pesquisa” (King, Keohane e Verba, 1994: 139). Ainda, “a própria pesquisa, então, envolve a procura de valores para a variável dependente” (*idem, ibidem*). O que tentou ser evitado na seleção de casos na presente pesquisa foi a escolha de casos de acordo com o que se quer verificar como resultado final, o que King *et al.* chamam “a confirmação da hipótese favorita”, em que os casos são escolhidos com o intuito de sustentar as conclusões desejadas (*idem*; 128).

A principal proposta deste trabalho é mostrar que os arcabouços regulatórios para os setores de telecomunicações e petróleo/gás natural foram criados em um ambiente de influências partidárias diminuídas. Isso tornou possível a criação de agências robustas capazes de estabelecer regras pró-competição nos seus respectivos domínios.

Para demonstrar isso, usa-se o “arranjo de sistema mais semelhante”.⁶ Esse arranjo é útil para pesquisas setoriais e também em pesquisas com poucas observações (Landman, 2000: 28). Neste trabalho, cada agência regulatória é uma observação. Essa estratégia torna possível para o pesquisador reconhecer características dos casos em estudo, identificando as características semelhantes e, felizmente, isolando a característica desviante, que é o fator explicativo chave para o diferente resultado. Construindo um arranjo de sistema mais semelhante para descrever as três agências regulatórias e os resultados esperados (ou reais), tem-se algo similar ao exposto no Quadro 1 (ver Anexo).

O Quadro 1 apresenta três características importantes:

1) é falsificável porque é verificável. Ele pode ser contradito se uma nova agência ou as outras duas agências apresentarem o mesmo resultado (variável dependente) que devesse ser exclusiva ao caso desviante. Se isso acontecer, o esquema é rejeitado ou desconfirmado — ou mesmo mantido, mas adicionando-se uma exceção e ao mesmo tempo diminuindo a robustez da teoria (Landman, 2000). Se por outro lado, casos/observações similares ou comparáveis seguirem o mesmo padrão, a teoria é fortalecida;

2) o esquema passou por uma cuidadosa seleção da variável dependente, de forma que ela de fato varie e seja dependente. Pode parecer óbvio, mas em muitos estudos verifica-se que as variáveis não variam; e

3) o esquema é robusto uma vez que a variável dependente (o sucesso da agência medido pelo avanço de regulação pró-competitiva alcançado no respectivo setor) é mensurável. Mesmo considerando o fator competição como de difícil mensuração, suas conseqüências não o são.

Variáveis dependentes e explicativas

As variáveis explicativas usadas no trabalho são: o *status* jurídico das agências, o elo entre a criação das agências e o programa de privatização, a situação pré e pós-privatização nos setores estudados, como os conselhos de diretores das agências são organizados e o *status* de seus membros, a fonte de financiamento das agências, a determinação das tarifas e o papel do ministro da área durante a criação das agências. Essa última variável é considerada como o fator explicativo chave. A variável dependente é o sucesso da agência em promover efetivamente regulação pró-competitiva no setor. Tais variáveis serão analisadas em maior profundidade mais adiante no item “As agências regulatórias.”

Regulação

Perspectiva histórica

A regulação pode ser identificada de maneira ampla como “o controle contínuo e focado exercido por uma agência pública sobre atividades consideradas importantes a uma comunidade” (Selznick, 1985). Outros sugerem que regulação deve também ser considerada tanto um conjunto específico de regras como, por exemplo, em saúde e segurança; como influência estatal deliberada, como taxaço e subsídios; ou finalmente como quaisquer formas de controle ou influência social (Baldwin e Cave, 1999; Baldwin, Scott e Hood, 1998; Meier, 1985; Sappington e Stiglitz, 1987). No primeiro caso, a regulação se mostra na sua forma mais simplificada e se relaciona com a imposição de uma série de regras juntamente com os mecanismos para fazê-las valer. Tais regras fundam-se em aspectos econômicos ou sociais, tais como a proteção dos consumidores em termos de qualidade de alimentos, por exemplo, ou cidadãos em geral, no que diz respeito a externalidades negativas da produção industrial, por exemplo, a poluição. A regulação entendida como influência deliberada do Estado está geralmente ligada à provisão de serviços e bens pelo próprio Estado (empresas estatais são um bom exemplo) ou à criação pelo Estado de condições favoráveis aos agentes privados, possibilitando dessa forma a provisão de serviços e bens.

Regulação, particularmente nos Estados Unidos, refere-se classicamente aos esforços do governo no sentido de controlar preços, produção ou qualidade do produto, em bens e serviços oferecidos por companhias privadas que de outra forma levariam em conta apenas insatisfatoriamente o “interesse público” (Breyer, 1990; Francis, 1993: 2). Na Europa Ocidental, regulação engloba não somente a noção acima, mas também a provisão de bens e serviços pelo próprio Estado. A regulação também pode ser vista como um processo que ordena (pelo menos idealmente) setor ou setores das esferas econômica ou social que têm propensão à desordem e que, por isso, merecem atenção (Clarke, 2000). Por desordem, leiam-se resultados sub-ótimos que aconteceriam sem regulação ou novamente a inobservância de interesses públicos. Clarke também define regulação como “ordenação envolvendo o estabelecimento de uma forma de autoridade para alcançar o gerenciamento prático de interesses conflitantes” (idem, 2000: 5).

Outros estudiosos restringem o conceito de regulação a matérias econômicas, em que a política regulatória funciona influenciando o setor privado dentro de um sistema de dois subsistemas não mutuamente excludentes: incentivos para fomentar decisões econômicas (regulação verde) e desincentivos para evitar decisões econômicas (regulação vermelha),

principalmente nas áreas de falhas de mercado como monopólios naturais ou externalidades (Vickers e Yarrow, 1989; Baldwin e Cave, 1999).

Pode parecer até então que regulação é um conceito antigo, pelo menos tão antigo quanto o próprio Estado (Baldwin e Cave, 1999; Baldwin *et al.*, 1998; Majone, 1996a; Bernstein, 1955) e que ela pode significar quaisquer formas de intervenção, pública ou privada, tanto na esfera pública como na particular. Isso requer esclarecimentos.

De fato, se entende de regulação como um conjunto de regras estabelecidas por um Estado ou quaisquer outras formas de autoridade, legítima ou ilegítima, pública ou privada, para organizar a sociedade, então regulação remonta aos primórdios da própria sociedade. As sociedades primitivas estabeleceram normas para serem seguidas por todos os membros do grupo (ou pelo menos por sua maioria), bem como sanções a serem aplicadas no caso de transgressão. A velha máxima latina *ubi societas ibi ius* claramente sintetiza esse fato: onde há sociedade, há direito. Contudo, a tendência para categorizar regulação como legislação, *governance*, e controle social, e o amplo uso que esses termos podem adquirir, levou Majone a afirmar que o estudo da regulação coexiste com o direito, economia, ciência política e sociologia. Dessa forma, “impedindo o desenvolvimento de uma teoria distinta sobre a questão como um tipo de *policy-making*” (Majone, 1996a).

A melhor definição de regulação no contexto do presente trabalho será a mesma adotada por Baldwin, que segue: “a promulgação de um conjunto de regras, acompanhada de mecanismos, tipicamente uma agência pública, para monitorar e promover o cumprimento dessas regras” (Baldwin *et al.*, 1998: 3), também conhecida como “estilo norte-americano de regulação” (Majone, 1996a). Esse conceito, contudo, será refinado para incluir, exclusivamente, o conjunto de regras para controlar a provisão de serviços e bens caracterizados como de utilidade pública. Dessa forma, ele incorporará o controle sobre a taxa de retorno norte-americana (em poucas palavras, avaliação de custos e lucros das firmas), mas estará restrito ao setor de utilidades públicas semelhante à visão da Europa Ocidental.

Rationales para a regulação

Antes de tudo, é importante se perguntar por que se regula. Por que não deixar os agentes privados, produtores e consumidores decidirem sobre a melhor forma de lidar com suas transações? A resposta imediata a isso é que há imperfeições no mercado, que podem levar a resultados econômicos sub-ótimos, em que os processos econômicos não podem ser total e eficientemente utilizados. As clássicas premissas macroeconômicas de um mercado perfeito implicam que há informação abundante e pública disponível aos consumidores no que diz respeito a preços e qualidade dos

produtos à venda, e que há um grande número de vendedores e compradores (Viscusi, Vernon e Harrington, 2000). Além disso, para haver um ambiente competitivo perfeito, a troca de bens não deve ser onerosa, o consumo por um indivíduo não pode afetar o consumo de outros (externalidades), e os bens não devem ser de uso comum (Meier, 1985).

Não surpreende que o mundo real contradiz essas premissas. A informação não é um produto gratuito, tanto em termos de acesso como em oportunidade de entender suas technicalidades. As empresas adquirem um papel proeminente no mercado e se tornam o único supridor de um produto ou serviço específico. Subprodutos negativos podem ser inerentes ao processo produtivo, cuja contabilidade pode não ter sido considerada nos custos. Essas imperfeições de mercado são detalhadas abaixo.

Monopólios

Monopólios são o exemplo típico de imperfeição do mercado (Baldwin e Cave, 1999; Breyer, 1990; Francis, 1993; Prosser, 1989; Helm e Jenkinson, 1997; Manzetti, 2000; Mayer, 2001). As situações de monopólio podem ocorrer principalmente em três circunstâncias: quando há apenas um vendedor (provedor) no mercado, quando o produto à venda é o único de seu gênero, tornando-o insubstituível, ou quando há grandes e significativas barreiras, restringindo a entrada de competidores para prover o serviço ou o bem em questão. Nesse último caso, o monopólio pode ser considerado natural. As empresas de utilidade pública são um bom exemplo de monopólio natural. Tome o caso do serviço de água e esgotamento sanitário como exemplo. Dados os enormes custos para construir a infra-estrutura para coletar, limpar, armazenar, distribuir e comercializar água, é economicamente viável construir apenas uma rede de serviços. Isso naturalmente leva a economias de escala e escopo, tornando mais barato apenas para uma firma oferecer o serviço.

Como pano de fundo das inadequações de mercado, há o que se batizou de teoria fundamental de economia do bem-estar (*fundamental theory of welfare economics*). O teorema propõe que mercados competitivos levam a uma distribuição eficiente de recursos quando um indivíduo pode ser beneficiado sem ao mesmo tempo prejudicar outrem. Essa situação é chamada ótimo de Pareto (Viscusi *et al.*, 2000).

A ausência de competição em um setor de monopólio induz o agente privado a diminuir a oferta e aumentar preços acima do custo de produção. Nesse caso, há uma injusta distribuição de recursos (*rent*) dos consumidores aos produtores e também há perda de produção quando o preço aos consumidores é mais alto do que o custo mais uma taxa de retorno razoável (Santos, 1990). Logo, o objetivo da regulação nesses casos é criar condições que imitem um mercado competitivo, tanto

temporariamente (para permitir a entrada de competidores) como permanentemente (no caso de monopólios naturais). Apesar de a regulação e competição poderem ser vistas como substitutas (e nesse caso o aforismo “competição quando possível, regulação quando necessário” é válido — Kay e Vickers, 1990: 224), em muitas ocasiões a regulação é introduzida não como substituto de um mercado competitivo, mas como sua garantia. Esse é o caso de uma grande empresa no mercado, forçando artificialmente os preços para baixo por algum tempo, tornando inviável a sobrevivência de firmas menores e mais fracas: após essas últimas fecharem as portas ou se fundirem com aquela, a firma líder controlará todo o mercado e a situação cairá no exemplo acima de redução de produção com intuito de aumento de preços.

Assimetria de informação

As assimetrias de informação também representam um exemplo de imperfeição de mercado que exige correção. A questão vai muito além de saber se a razoabilidade de preços de acordo com o custo de produção é uma justa taxa de retorno. Por conta de casos de medicamentos ineficazes a envenenamentos e morte causados por alimentos estragados, as primeiras regulações dos Estados Unidos tinham como preocupação padrões de segurança e requerimentos de etiquetagem para remédios e alimentos. O governo obrigou as empresas a testarem seus produtos e publicizar tal informação aos consumidores, uma vez que eles não possuíam individualmente a capacidade de avaliar a qualidade dos produtos. Essa legislação regulatória representou o primeiro passo de proteção ao consumidor.⁷

Em muitas ocasiões, os consumidores simplesmente não tinham conhecimento do custo real de determinado produto ou serviço, de modo que não podiam realizar uma avaliação sobre se o preço pedido era justo. Isso podia acontecer pelo fato de as empresas não fornecerem suas planilhas de custo devido à estratégia comercial. Por outro lado, mesmo assumindo que o preço fosse justo, o risco de não se avaliar corretamente a qualidade do produto ou serviço permaneceria.

Atualmente, a situação é um pouco mais complicada. A crescente complexidade e sofisticação dos produtos e dos processos produtivos não raramente estão além da capacidade dos consumidores de avaliarem totalmente as conseqüências de suas escolhas. Ademais, ainda que se presumisse que a informação pudesse ser entendida, subsistiria o problema do custo para produzi-la, tanto em termos de adquiri-la como de alocação de tempo para analisá-la em detrimento de outras atividades produtivas. Por outro lado, os incentivos para fornecer informação por parte das empresas podem ser baixos por medo de seus competidores a usarem sem a devida compensação.

A regulação, nas palavras de Baldwin e Cave, ao tornar a informação mais acessível e precisa, pode proteger os consumidores contra informações inadequadas e suas conseqüências, ao mesmo tempo que pode encorajar o surgimento de um ambiente de mercado competitivo e saudável (Baldwin e Cave, 1999).

Externalidades

Muito freqüentemente, uma atividade legítima de um indivíduo ou empresa pode incorrer custos a terceiros grupos sem a devida compensação. Como os primeiros não absorvem o custo integral desse efeito negativo, eles terão o incentivo de continuar nessa atividade, senão de incrementá-la.

A poluição é a ilustração mais comum de tal efeito negativo. Na medida que o custo de oferecer um determinado produto não internaliza o custo da degradação ambiental (rios, cidades e ares poluídos), mais interessante será manter a produção e, inversamente, a produção mediante processos menos poluidores será mais cara e menos atraente. Esse é o clássico problema dos bens difusos (*tragedy of the commons*), descrito com detalhes por Hardin (Hardin, 1968; ver também Ostrom, 1994).⁸ Na sua opinião, recursos disponíveis a todos, tais como a atmosfera e as bacias fluviais, tentam seus usuários abusarem no uso como se ilimitados fossem, em um ambiente de recursos finitos. Ainda com relação a bens difusos, Ostrom e Walker indicam que, sem alguma forma de coordenação ou organização que permita aos indivíduos concordar em padrões de consumo, apropriação, monitoramento e penalidades, os recursos serão superutilizados (Ostrom e Walker, 1997). Logo, regulações em forma de políticas pró-ambientais, impostas por agências governamentais (ou não necessariamente governamentais mas com seu aval), forcem a absorção dos custos dos mecanismos antipoluição na cadeia produtiva, ou impõem multas ao poluidor, conforme o princípio “poluidor”.

Se no mercado houver grande número de firmas competindo por clientes, o cumprimento dessas regras as forçariam a ser eficientes ou a descobrir nichos mercadológicos, por exemplo, apelando aos consumidores ambientalmente conscientes. Contudo, se as externalidades estiverem conjugadas a uma situação de monopólio, em que os consumidores não têm opções, então a empresa passará os custos das multas ou do equipamento antipoluição ao preço final cobrado ao consumidor. Em tal situação extrema, os reguladores teriam que lidar com o monopólio, a externalidade e com a determinação do preço.

Comportamento anticompetitivo

Esse tipo de comportamento acontece quando empresas agem de forma não condizente a um ambiente saudável de competição. As empresas

que têm uma fatia importante no mercado cortam seus preços abaixo do nível de custo para forçarem seus competidores a saírem da praça. Uma vez que esses concorrentes vão à falência ou se fundem com a firma dominante, os preços sobem bem acima dos custos em detrimento dos consumidores, primeiramente para recuperar as perdas pelos preços baixos anteriores e posteriormente para extrair rendas. Esse tipo de comportamento é chamado de predatório, *dumping* ou de competição excessiva nas palavras de Breyer (Breyer, 1990). Baldwin e Cave ressaltam que uma pré-condição para a empresa tomar parte em tal atividade predatória é a capacidade financeira para financiar as perdas durante a “promoção de preços” (Baldwin e Cave, *op. cit.*).

O que a regulação procura evitar é a tentativa de monopolizar ou mesmo conspirar com vistas ao monopólio (Viscusi *et al.*, 2000). O problema para os reguladores em situações como essa é diferenciar a posição dominante de uma firma como consequência de processos de produção melhores e mais eficientes daquela que é decorrente de práticas predatórias.

Um exemplo clássico de comportamento predatório levando à monopolização foi o da *Standard Oil Company* nos Estados Unidos. Os proprietários da empresa, a família Rockefeller, construíram seu império mediante a compra de mais de 120 rivais, tanto por meio de falências forçadas como mediante controle dos oleodutos e das ferrovias (dois outros exemplos de monopólio natural), prejudicando a capacidade das rivais de serem competitivas. De fato, em meados de 1890, a companhia *holding* detinha mais de 90% da capacidade de refino e venda de petróleo e derivados (Viscusi *et al.*, 2000). Esse foi um exemplo extremado, que instou uma pronta resposta regulatória por parte do governo norte-americano.

Problemas com regulação

Apesar dos méritos que a regulação pode ter ao assegurar a saúde e a segurança das pessoas, ou ao proteger os consumidores de preços predatórios e comportamentos monopolísticos, a questão está longe de apresentar consenso. A crítica se concentra em quatro principais pontos: ineficiência, captura, declínio na capacidade competitiva das empresas e desincentivo à inovação; juntamente com o perigo de excesso de regulação e legalismo (Francis, 1993; Meier, 1985; Ayres e Braithwaite, 1992; Bardach e Kagan, 1982; Eisner, 2000; Navarro, 1985; Vickers e Yarrow, 1989).

Ineficiência

A ineficiência se traduz na percepção de que a regulação será mais nociva do que benéfica à condição geral da economia (Eisner, 2000). O Estado é considerado como inerentemente incapaz de atingir objetivos

regulatórios de maneira eficiente. Uma miríade de diferentes regras é estabelecida, demandando pessoal qualificado para verificar e avaliar o cumprimento das normas de regulação, e também para impor multas e outras penalidades em caso de não observância. Quanto a esse último aspecto, existe também o custo potencial de litígios judiciais, levando ao desperdício de recursos escassos tanto para o governo como para a indústria regulada.

Antes de pôr um produto à venda no mercado, a empresa tem que satisfazer inúmeras exigências em termos de padrões de ingredientes, adição de conservantes e datas de validade. Essas exigências são cumpridas não só pela firma, mas também têm que ser checadas pelo órgão regulador. Esse procedimento de dupla checagem é lento e caro, e quando multiplicado pela quantidade de diferentes produtos disponíveis nos supermercados nos dá uma idéia de quão ineficiente e custoso todo o processo pode se tornar.

Críticos argumentariam que a auto-regulação seria uma solução mais apropriada e eficiente para o problema. Por meio da auto-regulação, as empresas estabeleceriam seus padrões de produção e elas próprias fariam a checagem. Um bom exemplo de auto-regulação acontece quando o produto à venda recebe um selo de qualidade ou garantia pela associação das indústrias alimentícias. Levar esse selo no rótulo mostraria ao consumidor que o produto teria passado por um processo de controle de qualidade. Uma abordagem diversa na auto-regulação seria autorizar a outra organização, um laboratório de idoneidade reconhecida, a tarefa de avaliar a qualidade do produto. Em ambos os casos, as empresas estariam oferecendo um produto de alta qualidade sem incorrer no fardo de normas regulatórias, e o Estado estaria livre desse processo custoso de avaliação e dupla checagem.

Captura

Alguns analistas em regulação afirmam que, se por um lado, as demandas para a criação de um arcabouço regulatório podem surgir como resposta às falhas de mercado, por outro, a regulação pode ser usada de maneira a proteger os interesses das indústrias do setor, em vez de promover um ambiente saudável de competição ou a proteção dos consumidores. Esse tipo de comportamento é conhecido como captura da agência (*agency capture*) ou proteção do produtor.

O relacionamento “íntimo” que naturalmente se estabelece entre reguladores e regulados, mesmo quando propício a problemas, pode levar à captura dos primeiros. Uma vez que os reguladores terão que se basear de uma forma ou de outra na informação fornecida pelos regulados, alguma forma de cooperação deve ser desenvolvida. Isso pode dar às empresas reguladas, nas palavras de Baldwin e Cave, “um grau de manipulação

sobre os procedimentos regulatórios, o que, com o tempo, produz captura” (Baldwin e Cave, *op. cit.*: 36).

Os reguladores também são suscetíveis à captura porque eles podem ter perspectivas de emprego no setor que regularam após deixarem seus postos, não apenas trabalhando para a empresa regulada, mas também em escritórios de advocacia e consultorias dedicadas à defesa da indústria regulada. Nesse caso, eles tenderiam no extremo a adotar políticas regulatórias favoráveis à indústria regulada, ou no mínimo a serem lenientes no cumprimento de comandos regulatórios. Esse tipo de regulador é chamado de “carreirista” (Wilson, 1989), que está esperando por sua “propina retroativa” — *delayed bribery* (Quirk, 1981). Uma possível solução para evitar esse problema seria a adoção de quarentenas aos servidores ao terminarem seus mandatos de reguladores, com a proibição de trabalharem no setor que regularam por um determinado período de tempo.

Declínio de competitividade

Os críticos da regulação também argumentam que todas essas normas regulatórias conduzem a um declínio na competitividade industrial por conta de seu custo para a indústria, e em consequência, para os consumidores (Meier, 1985). Isso é mais comum quando os reguladores proíbem que a empresa sob regulação lucre com o uso de processos mais eficientes de produção, ou de materiais mais baratos e tecnologicamente avançados, que diminuiriam os custos gerais e aumentariam o faturamento da firma.

Uma das razões por trás das normas regulatórias é que, se as empresas se aproveitarem sem controle dos benefícios advindos de técnicas inovadoras, elas podem adquirir uma vantagem que a longo prazo pode levar a poderes de monopólio, com todas as consequências negativas que isso representa. Por outro lado, contudo, ao levarem isso em conta de antemão, a indústria sob regulação tem menos ou nenhum incentivo para inovar, novamente em detrimento dos consumidores. Esse é um dilema importante para a regulação: proteger os consumidores contra a ameaça de monopólio, ou dar à indústria livre poder para inovar e tornar-se mais eficiente, não necessariamente distribuindo à sociedade os benefícios que disso advenham.

Certamente, há estratégias intermediárias que tendem a minimizar os custos desse dilema. Dentre as possíveis soluções pode-se mencionar o uso de mecanismos de controle de preços (o mais conhecido é o chamado índice *Retail Price Index* — *RPI-X*) ou o estabelecimento de um período de tempo durante o qual a empresa pode auferir os lucros de sua inovação, de maneira semelhante a uma licença de patente. No primeiro caso, o índice é usado majoritariamente para empresas em situação de

monopólio natural, tendo sido criado em um primeiro momento durante as discussões acerca do arranjo regulatório que deveria preceder à privatização do setor de telecomunicações no Reino Unido, e posteriormente estendido a outros serviços de utilidade pública nesse país (Baldwin e Cave, 1999: 226). Nesse caso, o preço de um produto ou cesta de produtos é estabelecido de antemão para um determinado período, geralmente cinco anos, sendo os reajustes baseados em um valor X descontado do índice de inflação ao consumidor (*RPI*). Dessa forma, se a fórmula de reajuste ficou estabelecida em $RPI-5$ e a taxa de inflação for de 5%, ter-se-á $5-5=0$, isto é, nenhum aumento será permitido e maiores rentabilidades para a firma serão conseguidas por meio de diminuição de custos e eficiência.

Excesso de regulação

Outra crítica feita contra-regulação é o perigo de seu excesso. A conjectura por trás disso é que na evolução das normas regulatórias podem ser adicionadas uma miríade de regras detalhadas, complexas e por vezes desnecessárias, acarretando confusão. Isso tem efeitos negativos tanto para os reguladores como para os regulados, pois estes têm que cumprir com uma selva de normas e aqueles têm que monitorar o seu cumprimento.

Esse excesso de regras pode ser causado, entre outras razões, pela própria natureza da burocracia dentro da administração ou da agência regulatória, de querer incrementar sua importância e seu caráter “insubstituível”, o que não é novo para a teoria das organizações. À pergunta “o que a burocracia quer?”, Wintrobe responde que os burocratas querem maiores dotações orçamentárias, influência na elaboração de políticas públicas, poder, ou simples utilidade (Wintrobe, 1997: 431), e isso é o que efetivamente acontece quando as normas regulatórias são abundantes e complicadas o bastante para que apenas os burocratas (ou outros especialistas) tenham o conhecimento da hermenêutica da regulação. O conceito de que a burocracia constrói um império de poder (*empire building*) dentro de uma abordagem de maximização de utilidade foi formalizado por William Niskanen (Niskanen, 1968).

Outra explicação para entender o excesso de regulação está na tentação de desenhar regras superabrangeentes capazes de abarcar o maior número de casos possíveis para sua aplicação. Isso não apenas multiplicou as regras, mas também o número de órgãos regulatórios, não raramente com justaposição de competência.

A reforma regulatória

Em meados da década de 70, aqueceu-se o debate de como a regulação estava afetando negócios e a economia do hemisfério ocidental, principalmente nos Estados Unidos (ver em relação aos Estados Unidos,

Bardach e Kagan, 1982; e à França e ao Reino Unido, Majone, 1996b: 47-48). As normas regulatórias começaram a ser vistas como um fardo não razoável à iniciativa privada, excedendo, em muito, os benefícios que a sociedade e os consumidores em geral receberiam. A dificuldade estava em como reconciliar a necessidade de eficiência e competitividade com o desejo de preservar os ganhos sociais que a correção das falhas de mercado teria trazido (Moran, 1989: 50).

O movimento para reformar o esquema regulatório ou para “desregular” tem sido usado desde então como mote para diversas modificações tanto nas instituições da regulação como nas próprias regras. Como Moran e Prosser observam, em alguns casos essas mudanças representaram a saída do Estado de atividades produtivas via privatização e em outros contextos isso requereu a criação de novas instituições regulatórias e a elaboração de novas normas regulatórias (Moran e Prosser, 1994:9). Poucos foram os países que tomaram apenas uma dessas alternativas, sendo a política mais adotada na reforma regulatória uma mistura das duas.

No contexto norte-americano, a reforma regulatória, no seu início, compreendeu a “desregulação” de setores que eram estruturalmente competitivos, como o de aviação civil (Breyer, 1990), mas que na era Reagan passou a incluir a então chamada “regulação social”, i.e., proteção ao meio ambiente, saúde pública e questões de defesa do consumidor (Harris e Milkis, 1989:6). Defensores da desregulação julgavam que excessivas e pouco razoáveis normas regulatórias eram responsáveis por grande parte do declínio econômico do final dos anos 70 (*idem*, 1989: 22). Entre as modificações engendradas no início dos anos 80 estavam a transferência da política regulatória do Congresso para o Executivo, uma diferente abordagem quanto às nomeações dos presidentes das agências regulatórias e uma política orçamentária restritiva (com diminuição de responsabilidades e corte de pessoal).

No contexto da Europa Ocidental, o processo de desregulação foi decorrente da impaciência com o mau desempenho das empresas estatais, inicialmente no Reino Unido e posteriormente no resto do continente, e esse processo é geralmente associado à privatização e liberalização (Weyman-Jones, 1994).

A América Latina, em geral, e o Brasil, especificamente, ficaram para trás neste debate. Hiperinflação, moratórias, crescente perda da capacidade do Estado de cumprir seu papel, em vez de acelerarem as tentativas de mudança, apenas atrasaram a reforma. De fato, com exceção do Chile, os países da América Latina apenas começariam a desregulação e a privatização nos anos 90. A primeira leva de países a adotar a desregulação aconteceu no início da década com mudanças na Argentina e no México (1990) e Venezuela (1991). A segunda aconteceu em meados

da década e alguns ajustes foram feitos no Peru (1994), Bolívia (1995) e Panamá (1997). Por fim, o Brasil (1997-1998) foi o último dos grandes países a embarcar em uma reforma regulatória (Wellenius, 2000). A reforma regulatória traduziu-se em privatização e, no caso das estatais provedoras de serviços caracterizados como monopólios naturais, tais como telecomunicações e eletricidade, combinou-se privatização com novas instituições regulatórias. Um novo regime regulatório tinha que ser posto em prática de forma a facilitar a transferência de propriedade das empresas, uma vez que se ganhava apoio político e assegurava-se a confiança de outros setores na economia, principalmente dos potenciais compradores das empresas, e dos consumidores, que poderiam temer a criação de monopólios privados (Francis, 1993: 33).

Pelo exposto acima, fica claro que tanto na Europa Ocidental como nos Estados Unidos, as mudanças regulatórias ou a desregulação significaram uma transformação nas estruturas regulatórias tradicionais, não um fim à regulação. A desregulação não representou necessariamente uma reforma quantitativa no número de normas (apesar de uma racionalização de fato ter ocorrido), mas sim uma mudança qualitativa em como a regulação deveria ser feita e em que setores isso deveria acontecer (Harris e Milkis, 1989: 48). Majone chamou essa prática de uma combinação de desregulação com re-regulação, e Hancher e Moran, a redefinição do espaço regulatório (Majone, 1990: 3; Hancher e Moran, 1989: 277).

Instituições regulatórias no Brasil: reforma para credibilidade?

A situação pré-1997

Antes de 1997, não havia agências regulatórias nos moldes como elas existem hoje. O Ministério das Comunicações e o Ministério das Minas e Energia eram os responsáveis em Brasília não apenas pela formulação de políticas de telecomunicações e energia (eletricidade e petróleo gás natural), mas também pelo monitoramento do progresso dessas políticas, executadas pelas estatais Telebrás, Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobrás) e Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), diretamente ou via suas subsidiárias. Essas companhias, apesar de formalmente subordinadas a seus respectivos ministérios (e em última instância à Presidência da República), eram pouco *accountable* ao governo. O que importava a este último era que as estatais controlassem os preços sob sua jurisdição. Dessa forma, ajudando a controlar (mesmo que artificialmente) as taxas de inflação, não raro em detrimento da capacidade financeira dessas empresas. Elas tinham uma burocracia forte, tanto na administração como

fora dela, e suas pastas gerenciavam fundos da ordem de dezenas de bilhões de dólares. Os usuários, tanto os industriais como os residenciais, não dispunham de fóruns para reclamações para os maus serviços (telefones que não funcionavam, chamadas de longa distância de alto custo, filas para obtenção de uma linha que duravam anos, impossibilidade de recebimento de indenização em caso de falha no serviço de eletricidade, entre outros). A única saída de protesto contra as três companhias era o sistema judicial, caro e lento.

Mas isso retrata apenas o lado do consumidor. Financeiramente, com exceção da Petrobras, as companhias estavam chegando ao limite do seu sistema de financiamento, que era tão intensivo em capital, para fazer em face das demandas de novos consumidores e de atualização da rede para tecnologias mais eficientes e modernas. Os sistemas de eletricidade e telecomunicações estavam chegando ao limiar da exaustão.

A necessidade de reforma do Estado ganhou destaque durante a campanha presidencial de 1994 (após as tentativas frustradas ou incompletas iniciadas por Collor em 1990), e de fato, após tomar posse no ano seguinte, o novo presidente delineou a estrutura dessa reforma. O plano não apenas englobava uma mudança na administração federal, mas também vislumbrava uma nova forma de o Estado e outros agentes proverem serviços públicos. Isso ajustou o passo de outra onda de privatizações.⁹

A perspectiva de privatização de importantes empresas responsáveis pela oferta de serviços de utilidade pública, contudo, demandava uma nova abordagem à regulação. O temor era de que privatizar monopólios públicos sem montar uma estrutura de monitoramento e controle dos serviços apenas significaria a mudança de um monopólio público para um privado, com todos os problemas que isso incorreria como visto nos itens acima. Até mesmo deputados e senadores que não aprovavam os planos de privatização perceberam que alguma forma de controle deveria existir, e apresentaram com esse intuito seus próprios projetos de lei para a criação de órgãos regulatórios.

Uma questão levantada na época foi: por que não deixar o processo regulatório sob a responsabilidade do ministério da área? Por que não deixar com o Ministério das Comunicações e com o Ministério das Minas e Energia essa tarefa? Por que criar outro grupo burocrático dentro da administração federal, com todos os custos que isso acarretaria?

Há três respostas possíveis para tal:

- 1) a própria reforma administrativa;
- 2) uma estratégia de *blame shifting*; e
- 3) credibilidade.

Como mencionado acima, a própria burocracia estava sob escrutínio pelo novo governo, e acreditava-se que a criação de novas estruturas para a regulação da forma tradicional (um departamento inserido na

estrutura de um ministério) iria contra o *ethos* da reforma. Novas, mais ágeis e modernas instituições eram necessárias, e as agências regulatórias satisfaziam a esse requisito (Brasil, 1995; Bresser Pereira, 1998a e 1998b). O Quadro 3 (ver Anexo) descreve brevemente os objetivos da reforma do Estado no país (as setas indicam o sentido das mudanças propostas).

A reforma administrativa, parte de uma ampla reforma do Estado, tem por pressuposto a existência de quatro setores distintos no Estado: o núcleo, atividades privadas do Estado, os serviços não-exclusivos e finalmente o setor de produção de bens e serviços (*idem, ibidem*). O núcleo é um setor relativamente pequeno, composto pelos Poderes Executivo (presidência e vice-presidência), Legislativo e Judiciário, juntamente com o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União. As atividades privadas do Estado seriam desempenhadas por órgãos descentralizados do Estado e incluiriam os serviços de seguridade social, forças policiais, reguladores e controladores das atividades realizadas pelo setor privado. Os serviços não-exclusivos incluiriam atividades promovidas tanto pelo Estado como pela iniciativa privada, e neles incluem-se educação universitária, serviços médicos, centros de pesquisa etc. Finalmente, há o setor que produz bens e serviços que são normalmente comercializados no mercado. Um bom exemplo desse último setor são as empresas estatais que produzem e vendem produtos no mercado. Para esse setor, a reforma propunha a venda de tais firmas para ganho de eficiência e diminuição do fardo fiscal do Estado.

Fica claro que a criação de agências regulatórias no contexto da reforma administrativa cumpria dois fins: ter um órgão livre das velhas e tradicionais práticas dentro da administração; e monitorar de perto as empresas recém-privatizadas (ou perto de serem).

A estratégia de *blame shifting*, apesar de em si mesma insuficiente como base teórica para mudança tão drástica na tradição da administração pública brasileira, não é inédita na arena política (Fiorina, 1982; McCubbins *et al.*, 1987).¹⁰ Ao criar uma agência com um *status* diferente dentro do governo, em que a influência política seria explícita e propositalmente diminuída, se algo de errado acontecesse no ambiente pós-privatizado, com falhas nos serviços, o governo (ou o Legislativo) poderia lavar suas mãos e afirmar que a agência se compunha de especialistas na área e que teoricamente sabiam o que estavam fazendo, tendo inclusive à disposição os instrumentos legais para “prevenir” ou “corrigir” tais falhas. Nas palavras de Fiorina, ao outorgar a uma agência a responsabilidade pela implementação de uma atividade regulatória, legisladores não apenas evitam o problema de tomar decisões específicas, como também evitam, ou pelo menos disfarçam, sua responsabilidade pelas conseqüências em última instância das decisões efetivamente tomadas (Fiorina, 1982: 47).

Finalmente, mais importante na presente análise é o papel de credibilidade que o governo queria transmitir. O governo quis deixar claro aos potenciais investidores que as regras não seriam mudadas por conta de caprichos políticos (para agradar consumidores ou outro grupo político-econômico) ou razões macroeconômicas (controle de preços para controlar inflação), de forma a extrair rendas das indústrias reguladas indevidamente. Em outras palavras, o governo queria garantir o cumprimento contratual. Não raro aconteceram quebras de contratos que minaram a credibilidade do governo perante investidores. A criação de agências regulatórias “independentes” permitiria atrair mais investimentos e maximizar as rendas da privatização.

Levy e Spiller afirmam que um arranjo regulatório com credibilidade e eficácia, e sua conseqüente capacidade de atrair investimentos e favorecer eficiência na produção e uso de serviços, varia de acordo com as instituições políticas e sociais de cada país, em suas palavras, varia de acordo com “a dotação institucional do país”, tais como os tribunais, normas informais, e as capacidades administrativas do país (Levy e Spiller, 1996:4). A evidência que eles fornecem sugere que compromissos para um regime regulatório com credibilidade pode ser cultivado mesmo no que aparenta ser um ambiente problemático, e que sem tais compromissos, investimentos de longo prazo dificilmente acontecerão. Experiências passadas no Brasil mostram a investidores (e aos consumidores em geral) que os canais institucionais comuns de regulação, i.e., via ministérios, não merecem confiança dada à falta de credibilidade. Para complicar a situação, o sistema judiciário do país é complexo, caro e repleto de falhas, o que pode ter um efeito deletério ainda mais sério.

Levy e Spiller argumentam que políticas regulatórias de sucesso encorajarão tanto o investimento privado como uma eficiente provisão de serviços. Esse argumento baseia-se no desenvolvimento de uma estrutura de *governance* regulatória que limita ações administrativas arbitrárias, o que atrai investimentos e promove eficiência. A capacidade institucional e os requerimentos de *governance* regulatória influenciam as estruturas de incentivos regulatórias que são viáveis em determinados países ou setores (Levy e Spiller, 1996: 14).

Essas garantias e salvaguardas são necessárias, e as agências regulatórias foram consideradas como a melhor resposta para satisfazer às demandas dos investidores. Certamente, poder-se-ia esperar que essas garantias fossem colocadas em prática antes da venda das empresas estatais, de forma que todo o arcabouço regulatório estivesse em operação quando a privatização ocorresse. Curiosamente, as companhias de eletricidade começaram a ser privatizadas antes das mudanças regulatórias propostas pelos consultores contratados pelo governo federal (Coopers e Lybrand, 1997a e 1997b), antes dessas propostas serem aceitas (na sua

maioria) e transformadas em lei, e mesmo antes da criação e funcionamento da agência regulatória do setor. Em julho de 1995 e maio de 1996, o governo federal leiloou, com sucesso, duas empresas de distribuição de eletricidade, Espírito Santo Centrais Elétricas (Escelsa) e Empresa de Energia Elétrica do Rio de Janeiro (Light), respectivamente. Em novembro de 1996, a Companhia de Eletricidade do Rio de Janeiro (Cerj), empresa estatal estadual, foi privatizada. São Paulo e Rio Grande do Sul seguiram os passos e ainda em 1996 e em 1997 privatizaram suas companhias. A agência regulatória para o setor, a Aneel, foi criada apenas pela lei nº 9.427 de dezembro de 1996 e regulada pelo decreto nº 2.335 de outubro de 1997.

Hill e Abdala afirmam que a existência de um regime regulatório estável e crível antes da privatização aumenta o valor da firma para compradores potenciais ao reduzir o risco associado à compra (Hill e Abdala, 1996: 203). Se esse for de fato o caso, os investidores que adquiriram as empresas brasileiras distribuidoras de eletricidade devem ter achado o negócio uma barganha irresistível para assumirem o risco de reveses nas suas expectativas empresariais.

Pereira e Mueller constroem um modelo para explicar como as preferências do legislador (nesse caso o presidente, uma vez que é ele quem envia ao Congresso um projeto de lei ou uma medida provisória que dá início ao processo legislativo) são traduzidas em última instância na lei (Pereira e Mueller, 2001; cf também Mueller, 2001). O modelo proposto assume que o presidente tem preferências claras no que concerne aos resultados que ele gostaria de ver como consequência das ações da agência reguladora. Essas preferências são tidas como dadas e assume-se que surgem como forma de maximização do apoio político ao presidente, que leva em conta como os diferentes resultados afetam os vários grupos na sociedade e como esses grupos respondem em termos de apoio e oposição. O presidente precisa determinar aqui três aspectos:

- 1) a estrutura e os procedimentos da agência, o que em outras palavras significam o desenho da agência;
- 2) o chefe da agência; e
- 3) a posição inicial da política regulatória.¹¹

Se o custo da credibilidade é baixo, o presidente tenderá a nomear seu regulador favorito em termos políticos, e sua posição política inicial estará mais perto de sua preferida. Se, por outro lado, o custo da credibilidade é alto, o presidente nomeará como reguladores aqueles a quem o mercado considera mais tecnicamente qualificado e politicamente neutro, e o mesmo se aplica à posição política inicial.

Ainda, segundo o modelo dos autores, poder-se-ia esperar que os desenhos das agências e as posições iniciais da política regulatória fossem

diferentes de acordo com as especificidades do setor regulado. Uma observação mais detalhada, contudo, mostra que a estrutura das agências em análise nesse trabalho varia muito pouco. Os próprios autores reconhecem que se o modelo apresentado é uma boa ilustração do processo regulatório, poder-se-ia imaginar que as agências criadas variariam para cada um dos setores, tanto em termos de desenho como de preferências regulatórias. Pereira e Mueller sugerem que esse “‘isomorfismo’ (...) decorre da falta de experiência (regulatória do governo) e do curto período de existência das agências, e que essa situação não está em equilíbrio” (Pereira e Mueller, 2001: 4). Como corolário do exposto, espera-se que provavelmente algumas características das agências mudem durante o curso de sua atuação e que se ajustem às diferentes características do setor regulado.

Estou de acordo com a conclusão dos autores que a falta de experiência em regulação, juntamente com a pressão do governo em acertar o passo da reforma e mostrar aos investidores seu compromisso em não se apropriar de rendas que as firmas possam vir a ter, possa ter contribuído para a similitude das agências. Todavia, passo a analisar no item seguinte outra variável que tem sido negligenciada na literatura até então: o papel e a influência dos ministros das áreas durante e após a criação das agências.

O ambiente político durante a criação do novo arcabouço regulatório

Dadas as regras eleitorais do país, é bastante difícil para um partido obter sozinho a maioria absoluta das cadeiras no Congresso Nacional, donde a necessidade de formar uma coalizão legislativa.¹² A coalizão de 1994 e 1998 incluía o partido do presidente, o PSDB, o PMDB, o PFL, o PTB e o PPB. Essas cinco agremiações garantiam votos mais do que suficientes para que o Executivo aprovasse quaisquer (ou a maioria) dos projetos de lei no Congresso. Como parte do arranjo dessa coalizão, a administração organizou a “partilha” de postos temporários (de confiança), incluindo as posições de ministro e secretários executivos. Não obstante, o presidente manteve o que posteriormente se chamou de “quota pessoal”, postos para os quais seriam nomeadas pessoas de sua confiança pessoal, não indicadas pelos diversos partidos (houve mudanças menores nessa quota desde 1995, mas o princípio foi mantido). Como exemplos dessa quota pessoal, em uma lista não exaustiva, tem-se o Ministério das Relações Exteriores, o da Fazenda, o da Educação e o das Comunicações; por outro lado, o Ministério dos Transportes, Agricultura, Previdência Social, Integração Regional e que o de Minas e Energia, que pertencem à quota partidária. Ademais, cada partido tem sua pasta tradicional: Transportes e Integração Regional, PMDB; Agricultura, PTB; e Previdência Social e Minas e Energia, PFL.

O presidente em 1995 nomeou como ministro das Comunicações o engenheiro Sérgio Motta, com a incumbência de reorganizar todo o setor das telecomunicações do país, inclusive o serviço postal, preparando a Telebrás para ser privatizada, e também a criação da Anatel como agência regulatória da área. Ele pôs em ordem todo um novo arranjo regulatório para as telecomunicações brasileiras. Sua idéia original era a de reduzir drasticamente o Ministério das Comunicações a um mínimo, apenas mantendo um núcleo formador de políticas para a área, e transferir todas as outras competências para a Anatel (O Estado de São Paulo, 2001a e 2001b).

A situação do Ministério das Minas e Energia era bastante diferente. O ministério era “domínio” do PFL e todos os ministros indicados à posição pelo presidente (menos o último e atual) eram provenientes do partido: Raimundo Brito (1^o de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998), Rodolfo Tourinho (1^o de janeiro de 1999 a 23 de fevereiro de 2001) e José Jorge (13 de março de 2001 a 8 de março de 2002).

Em ambas as áreas, contudo, as agências regulatórias foram criadas como entes independentes, e apesar de manterem um diálogo constante e próximo com os *policymakers* dos ministérios, não eram subordinadas a esses. No setor de petróleo/gás natural, apesar de estar sob a égide do Ministério das Minas e Energia, o presidente conseguiu indicar para o posto de diretor-geral da agência alguém de sua total confiança, David Zylberstein, um técnico notório não só por sua competência na área, mas também por ser, então, genro do presidente.

Na prática, o que isso representou foi que o Ministério das Comunicações pôde introduzir com menos pressões políticas as mudanças no setor que tinham sido propostas. Evidentemente, isso não significa que não houve pressões,¹³ apenas que o ministro responsável foi mais poderoso e hábil do que o outro, porque estava diretamente amparado no presidente e não nos partidos. O primeiro diretor-geral da Anatel em 1997 (reconduzido em 2001), Renato Guerreiro, tinha sido secretário-executivo do ministério, o segundo cargo mais importante na hierarquia no órgão depois apenas do próprio ministro. A ANP foi um caso intermediário, todavia a legislação regulatória aprovada (incluindo uma emenda constitucional que quebrava o *status* monopolista da Petrobrás) tornou possível a abertura do setor à competição.

Por outro lado, a Aneel foi um fracasso. A reforma do setor, tanto em termos de privatização das geradoras federais como em termos da regulação, não decolou e o setor ficou órfão e sem um ambiente regulatório crível.

As agências regulatórias

No período de aproximadamente um ano, as três agências tinham sido criadas e começaram a se organizar em termos de facilidades físicas

e de pessoal. A primeira foi a Aneel, criada pela lei nº 9.427 de dezembro de 1996. Em julho de 1997, a indústria de telecomunicações foi regulada pela lei nº 9.472 e em outubro de 1997, a Anatel foi criada. Finalmente, a lei nº 9.478 de agosto de 1997 criou a agência de regulação de petróleo/gás natural, ANP. O Quadro 4 (ver Anexo) mostra as características-chave das três agências regulatórias. Ele é uma versão estendida do Quadro 1 e apresenta o arranjo de sistema mais semelhante.

Todas as agências, dentro do novo *ethos* da reforma na Administração Pública Federal, foram criadas como autarquias federais de natureza especial, o que lhes dava *status* de órgão público, mas seguindo regras diferentes do resto da administração. Isso significa que, apesar de seguirem os princípios constitucionais no que concerne à administração pública, elas seriam independentes. Essa independência traduz-se na prática pelas seguintes características:

1) os diretores das agências não são administrativamente subordinados a nenhum ministério (Fazenda, Planejamento), mesmo o ministério do setor;

2) a prerrogativa de nomear diretores é exclusiva do presidente, com aprovação do Senado Federal. Apenas em casos de crime ou renúncia podem esses diretores ser removidos do cargo antes do término legal do mandato;

3) a agência tem liberdade de determinar tarifas para a maioria dos serviços;¹⁴ e

4) as agências têm suas próprias dotações orçamentárias.¹⁵

A última variável independente é o papel do ministro da área durante a criação da agência. Não é surpresa imaginar que a criação de tais agências não foi trivial ou consensual, uma vez que sua existência e o resto da legislação regulatória significariam uma grande mudança na administração federal e na forma como recursos públicos e privados são distribuídos. Como sugerido acima, para a Anatel e ANP, o arcabouço regulatório foi criado com menos pressões partidárias, diferentemente do setor elétrico cuja legislação regulatória foi enfraquecida por politicagem e influência partidária. Tal variável é apresentada como o fator explicativo-chave para entender os diferentes resultados em termos de promoção de competição, como mostrado na última linha do Quadro 4. As agências tinham que lidar com setores que eram monopólios, e essa característica mudou, com diferentes *nuances*, após o programa de privatização. No que diz respeito às telecomunicações, o monopólio da Telebrás foi quebrado e substituído por um duopólio nas linhas fixas (de 1998 a 2003)¹⁶ e três ou quatro firmas no mercado de telecomunicação móvel (duopólio de 1997 a 1999, com abertura e total a partir de 2003). A agência de eletricidade supervisionou a venda de companhias de distribuição (apesar de algumas terem sido vendidas antes da criação da Aneel, como já afirmado

acima), que detêm o monopólio da atividade e a venda das principais companhias geradoras estaduais, mas não as federais. Quanto ao petróleo/gás natural, o setor foi profundamente modificado com a emenda constitucional que pôs fim ao monopólio de meio século da Petrobrás na exploração, produção, transporte, importação e exportação desses produtos.

O Quadro 5 (ver Anexo) traz uma lista selecionada de decisões tomadas pelas agências desde 1999. Essas decisões endossam o postulado de que a Anatel e a ANP têm progredido satisfatoriamente desde então ao defenderem os consumidores finais, impondo multas, promovendo competição na medida do possível e de acordo com a respectiva base legal. Como exemplo de seu desempenho, pode-se falar da redefinição das regras concernentes à telefonia móvel em dezembro de 2000, situação que pôs em lados opostos as operadoras já em funcionamento e as novas empresas. Um segundo exemplo foi a imposição de multas às firmas que falharam na operação dos novos códigos de chamadas de longa distância em julho de 1999. Esse evento causou interrupções no sistema de telefonia, só completamente restabelecido cinco dias depois. A ANP também mostrou sua habilidade para mostrar suas garras. A agência ameaçou cassar as licenças de alguns postos de gasolina que estavam sendo acusados de cartelização, logo aumentando artificialmente seus preços ao consumidor. Talvez, o evento regulatório mais importante, até então, tenha sido a decisão de permitir à *British Gas* acesso (pago) ao gasoduto que transporta gás natural da Bolívia. A Petrobras é a maior acionista da companhia proprietária do gasoduto, até então sendo usado abaixo de sua capacidade máxima. A legislação regulatória previa que, em caso de capacidade ociosa no gasoduto, os competidores deveriam ter acesso possibilitado mediante o pagamento das taxas de acesso. Na condição de quase-monopólio, a Petrobras viu nisso uma ameaça aos seus negócios e recusou o acesso à *British Gas*, que por sua vez recorreu com sucesso à ANP contra a decisão. Não se deve negligenciar, contudo, o fato de que a Petrobras ameaçou recorrer da decisão da ANP à justiça, situação na qual uma confusão regulatória teria se seguido em detrimento à credibilidade do sistema.

O caso da Aneel é menos exitoso. A escassez de eletricidade que o país sofreu de março de 2001 a fevereiro de 2002 mostrou explicitamente a incapacidade da agência de estabelecer incentivos regulatórios para o setor e superar essa situação crítica. Tal fraqueza era tão evidente que o governo criou um “super-ministério” (Câmara de Gestão da Crise de Energia — CGCE) com o único fim de lidar com a questão. A Aneel perdeu temporariamente a maioria de suas prerrogativas regulatórias e o mercado à vista de eletricidade (*spot*) foi suspenso. A CGCE adotou medidas de emergência que provaram ser efetivas no equacionamento da crise. De fato, a CGCE substituiu a Aneel nessa questão. Houve rumores então de que a agência se fundiria com a ANP (criando uma agência de

energia), e isso pode ser uma eventual solução em um futuro próximo. Uma questão ainda não definida diz respeito a quanto as companhias de distribuição de eletricidade receberão de compensação pelas perdas causadas pela crise de energia, e em que horizonte de tempo isso acontecerá. Tentativas de desconsiderar a dívida, mesmo que justas, poderiam desacreditar ainda mais futuros investimentos no setor.

Conclusão

Os processos políticos identificados na criação e no desempenho das agências regulatórias vistos neste trabalho sugerem que o arranjo regulatório adotado pela Aneel é inepto para alcançar um ambiente regulatório razoável e crível. Sua incapacidade regulatória aumentou a incerteza da indústria do setor sobre que cartas estão na mesa. Isso foi tanto verdade que a administração federal não teve outra alternativa a não ser organizar uma autoridade regulatória *ad hoc* em maio de 2001 para tentar solucionar a escassez de eletricidade e os problemas dela decorrentes. Mesmo que tal medida excepcional tenha tido sucesso em consertar a situação, ela minou a credibilidade da agência. A influência política do Ministério das Minas e Energia no setor, a variável explicatória considerada neste trabalho, é interessante e merece mais pesquisa *in loco* com um trabalho de campo. Pode também ser o caso de quando um país põe em prática um sistema regulatório profundamente inconsistente com suas tradições políticas ou outras instituições, aquele tenderá a não funcionar a contento, e as tentativas de privatização e regulação podem terminar em recriminação e surgimento de demandas para renacionalização (Levy e Spiller, 1996).¹⁷

Outras questões não contempladas neste trabalho permanecem como itens a serem tratados em pesquisas futuras. Duas questões potencialmente conflitivas merecem ser mencionadas. Uma é a rivalidade entre as próprias agências (a Aneel e a ANP não deram uma resposta cooperativa à escassez de energia antes da comissão especial ser formada; a Anatel e a Aneel ainda não concordaram em como regular o uso dos postes de eletricidade a serem usados pelas companhias de telecomunicação; e o comportamento ainda não cooperativo das três agências vis-à-vis o Conselho Administrativo de Defesa Econômica —Cade). A segunda questão diz respeito à possibilidade de uma parte (consumidor ou empresa) não satisfeita com uma decisão tomada pela agência recorrer ao Judiciário e ter a decisão da agência suspensa ou anulada (como a Petrobras ameaçou fazer no caso da *British Gas*). Essa característica do sistema jurídico brasileiro só pode ser mudada por meio de uma emenda constitucional, representando nesse ínterim outra ameaça à credibilidade das agências.

- ¹ Artigo apresentado no I Congresso Latino-americano de Ciência Política, Salamanca, Espanha, de 9 a 11 de julho de 2002. Trata-se de parte de minha pesquisa de doutorado no Departamento de Governo na Universidade de Essex, Reino Unido. Gostaria de agradecer a Carlos Abdo Gaio, Fábio Soares, Todd Landman e especialmente Cinara Nahra pelos úteis comentários e sugestões. Omissões e erros, contudo, são exclusivamente de minha responsabilidade. Gostaria também de agradecer ao Departamento de Governo da Universidade de Essex pelo apoio financeiro para a viagem à Salamanca, e à Capes (Brasília, Brasil), pela bolsa de estudo que possibilita meu doutorado.
- ² Existem nos seguintes Estados: Amazonas, Pará, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Goiás e Mato Grosso. A agência municipal localiza-se em Campo Grande, MS.
- ³ Constituição Federal, art. 25, §1^a.
- ⁴ Constituição Federal, art. 22, IV.
- ⁵ Apesar de a dupla regulação, por um lado, significar em teoria mais uma garantia ao governo e aos consumidores que as empresas estejam seguindo as regulações, por outro representa um fardo a mais em termos de custos e burocracia, e em alguns casos uma indefinição sobre a quem se recorrer.
- ⁶ Arranjo de sistema mais semelhante é uma tradução aproximada da técnica conhecida como *Most Similar System Design (MSSD)*.
- ⁷ Esse é um típico problema de agente-principal: o principal (o consumidor) é menos informado do que o agente (o fornecedor) sobre as condições do comércio: qualidade e preço.
- ⁸ Na literatura anglo-saxã fala-se de *tragedy of commons*. A literatura jurídica brasileira cunhou o termo bem difuso. Essa espécie de bem tem as seguintes características: é supra-individual; seu objeto de interesse é indivisível; baseia-se em vínculos puramente fáticos e circunstanciais, e não de direito; pode acarretar lesões disseminadas em massa, haja vista a impossibilidade de se individualizar a vítima da lesão; e tem grande conflituosidade interna, traduzindo uma situação em que dificilmente será encontrada unanimidade entre os próprios interessados.
- ⁹ Apesar de o processo de privatização na administração de Fernando Henrique Cardoso poder ser considerado o mais importante em termos de número de empresas e o capital envolvidos, ele não pode ser considerado como a única leva de venda de estatais. Os presidentes Figueiredo (1979-1985), Sarney (1985-1989), Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994) também privatizaram estatais. Cf. Quadro 2 (ver Anexo).
- ¹⁰ Para uma crítica a Fiorina e Nichols, 1982.
- ¹¹ Leia-se política aqui como *policy*.
- ¹² O Brasil adota o princípio de representação proporcional sem cláusula de barreira para as eleições na Câmara dos Deputados, o que significa um número considerável de partidos.
- ¹³ Pressões que foram responsáveis, por exemplo, pela exclusão das prerrogativas da Anatel, a regulação da radiodifusão e o direito de outorga de concessões de canais de rádio e televisão.
- ¹⁴ A Anatel especifica um preço teto para uma cesta de serviços em telecomunicações. A Aneel determina um preço teto para as distribuidoras ao consumidor final, estabelece taxas de transmissão e deve monitorar os preços cobrados pela geradoras no atacado. A ANP controla os parâmetros que guiarão o aumento dos derivados de petróleo/gás natural até 31 de dezembro de 2001; a partir dessa data o mercado é livre (apesar da presença ainda quase monopolística da Petrobras).

- ¹⁵ A Anatel é financiada por taxas pagas pelas companhias de telecomunicação (principalmente Fistel), que vai diretamente dessas àquela. A Aneel é financiada também por taxas pagas pelas companhias de eletricidade. A ANP financia-se pelo pagamento das taxas pagas pelas companhias de petróleo/gás natural ao vencerem os leilões dos campos de extração. Apesar de a maior parte dos recursos provir das fontes acima, as agências ainda têm dotação no orçamento federal.
- ¹⁶ O prazo pode ser antecipado se as empresas da área anteciparem as metas estabelecidas pela Anatel.
- ¹⁷ Nem a escassez de eletricidade nem a confusão regulatória no setor levantaram vozes de renacionalização das companhias distribuidoras estaduais e geradoras. Contudo, tanto a venda como reorganização das companhias geradoras federais que deveriam acontecer no início de 2001 foram suspensas *sine die*.

Referências bibliográficas

- AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. (1992), *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*. Oxford: Oxford University Press.
- BALDWIN, Robert; CAVE, Martin. (1999), *Understanding Regulation. Theory. Strategy and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- BALDWIN, Robert; SCOTT, Colin; HOOD, Christopher. (1998), *A Reader on Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- BARDACH, Eugene; KAGAN, Robert A. (1982), *Going by the Book. The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Philadelphia: Temple University Press.
- BERNSTEIN, Marver H. (1966), *Regulating Business by Independent Commission*. Princeton (NJ): Princeton University Press, (1955).
- BRASIL. Presidência da República.(1995), *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (1998a), *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. São Paulo: Ed. 34/ENAP.
- _____. (1998b), “Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil”. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 49, nº 1, jun-mar.
- BREYER, Stephen. (1990), “Regulation and Deregulation in the United States: Airlines, Telecommunications and Antitrust”, in MAJONE, Giandomenico (ed.), *Deregulation or Reregulation? Regulatory reform in Europe and in the United States*. London: Pinter Publishers.
- CARNEIRO, Francisco Galvão; ROCHA, Carlos Henrique. (1999), “Reforming the Public Sector in Latin America: a cross-country perspective”, in PINHEIRO, Armando Castelar; FUKASAKU, Kiichiro (eds.), *Privatisation in Brazil: the case of public utilities*. Rio de Janeiro: BNDES.
- CLARKE, Michael. (2000), *Regulation: the Social Control of Business between Law and Politics*. London: MacMillan Press.
- COOPERS & LYBRAND. (1997a), *Electricity Sector Restructuring Project. Stage IV. Draft Consolidated Report IV-1. Volume 1. Executive Summary*. Brasília: mimeo.
- _____. (1997b), “Privatization Policy”. *Working Paper D2*, Brasília: mimeo.

- EISNER, Marc Allen. (2000), *Regulatory Politics in Transition*. Baltimore (Maryland): Johns Hopkins University Press.
- FIORINA, Morris P. (1982), "Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?". *Public Choice* 39, p. 33-66.
- FRANCIS, John. (1993), *The Politics of Regulation. A Comparative Perspective*. Blackwell: Oxford.
- HANCHER, Leigh; MORAN, Michael. (1989), "Conclusion", in HANCHER, Leigh; MORAN, Michael (ed.), *Capitalism, Culture, and Economic Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- HARDIN, G. (1968), "The Tragedy of the Commons". *Science* 162, p. 1243-8
- HARRIS, Richard A., MILKIS, Sidney M. (1989), *The Politics of Regulatory Change. A Tale of Two Agencies*. Oxford: Oxford University Press.
- HELM, Dieter; JENKINSON, Tim. (1997), "The Assessment: Introducing Competition into Regulated Industries". *Oxford Review of Economic Policy* 13 (1), p. 1-14.
- HILL, Alice; ABDALA, Manuel Angel. (1996), "Argentina: the sequencing of privatisation and regulation", in LEVY, Brian; SPILLER, Pablo T. (eds.), *Regulations, Institutions and Commitment. Comparative Studies of Telecommunications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KAY, John; VICKERS, John. (1990), "Regulatory Reform: an Appraisal", in MAJONE, Giandomenico (ed.), *Deregulation or Reregulation? Regulatory reform in Europe and in the United States*. London: Pinter Publishers.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert O., VERBA, Sidney. (1994), *Designing Social Enquiry*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- LANDMAN, Todd. (2000), *Issues and Methods in Comparative Politics*. London: Routledge.
- LEVY, Brian; SPILLER, Pablo T. (eds.) (1996), *Regulations, Institutions and Commitment. Comparative Studies of Telecommunications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LINHARES PIRES, José Cláudio; GOLDSTEIN, Andrea. (2001), "Agências Reguladoras Brasileiras: Avaliação e Desafios". *Revista do BNDES*, vol. 8, nº 16, dezembro.
- MCCUBBINS *et al.* (1987), "Administrative Procedures as Instruments of Political Control". *Journal of Law, Economics and Organisations* 3(2), p. 243-77.
- MAJONE, Giandomenico. (1990), "Introduction", in MAJONE, Giandomenico (ed.) *Deregulation or Reregulation? Regulatory reform in Europe and in the United States*. London: Pinter Publishers.
- _____. (1996a), "Regulation and its modes", in MAJONE, Giandomenico (ed.), *Regulating Europe*. London: Routledge.
- _____. (1996b), "The rise of statutory regulation in Europe", in MAJONE Giandomenico (ed.), *Regulating Europe*. London: Routledge.
- MANZETTI, Luigi. (2000), "Latin American Regulatory Policies in the Post-Privatization Era", in MANZETTI, Luigi (ed.), *Regulatory Policy in Latin America: Post-Privatization Realities*. Coral Gables: North-South Center Press.
- MAYER, Colin. (2001), "The Design of Regulatory Institutions". Paper presented at the Seminar *Competition and Regulation: The Energy Sector in Brazil and the UK/EU*, held at the Centre for Brazilian Studies at the University of Oxford (St. Anne's College), Oxford, 4 e 5 de junho.
- MEIER, Kenneth J. (1985), *Regulation. Politics, Bureaucracy, and Economics*. New York: St. Martin's Press.
- MORAN, Michael. (1989), "Investor Protection and the Culture of Capitalism", in HANCHER, Leigh; MORAN, Michael (ed.), *Capitalism, Culture, and Economic Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- MORAN, Michael; PROSSER, Tony. (1994), "Introduction: Politics, Privatization and Constitutions", in MORAN, Michael; PROSSER, Tony (eds.), *Privatization and Regulatory Change in Europe*. Buckingham: Open University Press.

- MUELLER, Bernardo. (2001), "Institutions for Commitment in the Brazilian regulatory system". *The Quarterly Review of Economics and Finance* 41, p. 621-643.
- NAVARRO, Peter. (1985), *The Dimming of America. The Real Costs of Electricity Utility Regulatory Failure*. Cambridge (Massachusetts): Ballinger Publishing Company.
- NICHOLS, Albert. (1982), "Legislative Choice of Regulatory Forms". *Public Choice* 39, p. 67-70.
- NISKANEN, William A. (1968), "The Peculiar Economics of Bureaucracy". *American Economic Review Papers and Proceedings* 58, p. 293-305.
- O ESTADO DE SÃO PAULO. (2001a), "FHC quer concluir trabalho de Sérgio Motta". 23 de dezembro de 2001.
- _____. (2001b), "Anatel quer resgatar projeto de Motta". 17 de julho de 2001.
- PECI, Alketa. *Novo Marco Regulatório para o Brasil da Pós-Privatização; o Papel das Agências Reguladoras em Questão*. Manuscript, n/d.
- OSTROM, Elinor. (1994), *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OSTROM, Elinor; WALKER, James. (1997), "Neither markets nor states: linking transformations processes in collective action arenas", in MUELLER, Dennis C., *Perspectives on public choice. A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. (2001), "Credibility and the Design of Regulatory Agencies in Brazil". Paper presented at the Seminar *Competition and Regulation: The Energy Sector in Brazil and the UK/EU*, held at the Centre for Brazilian Studies at the University of Oxford (St. Anne's College), Oxford, 4 e 5 de junho.
- PIRES, José Cláudio Linhares; GOLDSTEIN, Andrea. (2001), "Agências Reguladoras Brasileiras: Avaliação e Desafios". *Revista do BNDES*, v. 8, nº 16.
- PROSSER, Tony. (1989), "Regulation of Privatised Enterprises: Institutions and Procedures", in HANCHER, Leigh; MORAN, Michael (ed.), *Capitalism, Culture, and Economic Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- QUIRK, Paul J. (1981), *Industry Influence in Federal Regulatory Agencies*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- SANTOS, Anibal. (1990), "Privatization and State Intervention (An Economic Approach)", in MAJONE, Giandomenico (ed.), *Deregulation or Reregulation? Regulatory reform in Europe and in the United States*. London: Pinter Publishers.
- SAPPINGTON, David E. M., STIGLITZ, Joseph. (1987), "Information and Regulation", in BAILEY, Elizabeth E. (ed.), *Public Regulation, New Perspectives on Institutions and Policies*. Cambridge (Massachusetts): The MIT Press.
- SELZNICK, P. (1985), "Focusing Organizational Research on Regulation", in NOLL, R. (ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley: University of California Press.
- VICKERS, John; YARROW, George. (1989), *Privatization: An Economic Analysis*. Cambridge (Massachusetts): The MIT Press.
- VISCUSI, W. Kip; VERNON, John M., HARRINGTON JR., Joseph E. (2000), *Economics of Regulation and Antitrust*. Cambridge (Massachusetts.): The MIT Press.
- WELLENIUS, Bjorn. (2000), "Regulating the Telecommunications Sector: The Experience of Latin America", in MANZETTI, Luigi (ed.), *Regulatory Policy in Latin America: Post-Privatization Realities*. Coral Gables: North-South Center Press.
- WEYMAN-JONES, Tom. (1994), "Deregulation", in JACKSON, Peter M., PRICE, Catherine M., *Privatisation and regulation: a review of the issues*. New York: Longman Group Limited.
- WILSON, James Q. (1989), *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.
- WINTROBE, Ronald. (1997), "Modern bureaucratic theory", in MUELLER, Dennis C. (ed.), *Perspectives in Public Choice: a handbook*. Cambridge: Cambridge University Press.

Quadro 1: Arranjo de sistema mais semelhante (MSSD) aplicado aos três casos

	Arranjo de sistema mais semelhante		
	Caso α	Caso β	Caso δ
Característica a	Sim	Sim	Sim
Característica b	Sim	Sim	Sim
Característica c (fator explicativo chave)	Sim	Sim	Não
Resultado a ser explicado (sucesso da agência)	X	X	Não X

Fonte: Adaptado da tabela original em Landman, 2000.

Quadro 2: “Ondas” de privatização no Brasil, 1981-2002

Fase	Período	Presidente	Setores privatizados
I	1981-1989	Figueiredo e Sarney	Vários
II	1990-1992	Collor	Siderurgia, petroquímicos, fertilizantes
III	1992-1994	Itamar Franco	Siderurgia, petroquímicos, fertilizantes
IV	1995-2002	Fernando Henrique Cardoso	Petroquímicos, eletricidade (companhias de distribuição), telecomunicações, bancos (bancos estaduais federalizados)

Elaboração do autor.

Quadro 3: Reforma do Estado no Brasil, 1995

	Forma de propriedade			Forma de administração	
	Estatal	Pública não estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Núcleo estratégico (Legislativo, Judiciário, presidência, cúpula dos ministérios e Ministério Público)					
Atividades exclusivas (regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública e seguridade social básica)					
Serviços não-exclusivos (universidades, hospitais, centros de pesquisa)					
Produção para o mercado (empresas estatais)					

Fonte: Brasil, 1995.

Quadro 4: Anatel, Aneel e ANP: dimensões-chave

	Anatel	Aneel	ANP
Ato fundante	Lei nº 9.472 de julho de 1997, decreto nº 2.338 de dezembro de 1997	Lei nº 9.427 de dezembro de 1996, decreto nº 2.335 de outubro de 1997	Lei nº 9.478 de agosto de 1997, decreto nº 2.455 de Janeiro de 1998
Status jurídico	Autarquia de natureza especial	Autarquia de natureza especial	Autarquia de natureza especial
Situação do setor antes da privatização	Telebrás como <i>holding</i> estatal e monopolista	Eletrobrás como <i>holding</i> e virtualmente monopolista na geração e transmissão; empresas estaduais responsáveis pela distribuição e comercialização	Petrobras como monopolista na extração, exportação e importação de petróleo; Petrobras é a maior empresa no refino e transporte; mercado competitivo e aberto na comercialização
Conselho Diretor	Diretor-presidente e quatro diretores. O poder de nomear é prerrogativa do Presidente da República, com a aprovação do Senado. Nenhuma conexão com o setor é permitida, mandatos de cinco anos não coincidentes (primeiros mandatos	Diretor-presidente e quatro diretores. O poder de nomear é prerrogativa do Presidente da República, com a aprovação do Senado. Nenhuma conexão com o setor é permitida, mandatos de quatro anos não coincidentes primeiros	Diretor-presidente e quatro diretores. O poder de nomear é prerrogativa do Presidente da República, com a aprovação do Senado. Nenhuma conexão com o setor é permitida, mandatos

(continua)

(continuação)

	excepcionalmente mais longos para satisfazer essa condição), estabilidade no cargo durante o mandato (a não ser em caso de justa causa e mesmo assim só o Senado pode fazê-lo), quarentena de 12 meses (exceto para tornar-se docente)	(primeiros mandatos excepcionalmente mais longos para satisfazer essa condição), 12 meses de quarentena; estabilidade no cargo durante o mandato (a não ser em caso de justa causa, e mesmo assim só o Senado pode fazê-lo)	de quatro anos não coincidentes (primeiros mandatos excepcionalmente mais longos para satisfazer essa condição), 12 meses de quarentena; estabilidade no cargo durante o mandato (a não ser em caso de justa causa, e mesmo assim só o Senado pode fazê-lo)
Fontes de financiamento	Fistel, orçamento, multas	Taxa de fiscalização de Serviços de Energia Elétrica, orçamento, multas	Diversas fontes, orçamento, multas
Tarifação dos setores regulados	Teto de preço para uma cesta de serviços básicos	Teto de preço para as distribuidoras no varejo; estabelece as taxas de transmissão, deve monitorar os preços no atacado cobrados pelas geradoras	A ANP controla os parâmetros que guiarão os aumentos dos derivados de petróleo/gás natural até 31 de dezembro de 2001. A partir dessa data os preços são livres.
Papel dos ministérios durante a criação da agência	Ministério das Comunicações, pertencente à chamada “quota pessoal” do presidente. Arranjo regulatório criado com menos restrições partidárias. Ao final do processo, tal ministério deveria ser extinto.	Ministério das Minas e Energia, pertencente à chamada “quota partidária”. Arranjo regulatório criado com grande influência partidária	Ministério das Minas e Energia, pertencente à chamada “quota partidária”. Contudo, diferentemente da Aneel e apesar da Petrobras, o arranjo regulatório foi criado com menos influências partidárias
Situação do setor após a privatização	Duopólio para os serviços fixos até 2002, quatro operadoras hábeis a oferecer chamadas intra-regionais até 2002; duopólio para serviços inter-regionais e internacionais até 2002; duopólio para serviços móveis até 2001. Contanto que as metas das firmas que já estavam no mercado sejam cumpridas (<i>incumbent</i>), elas podem ter acesso a outras áreas. É favorecido um ambiente competitivo	Privatização da maioria das distribuidoras estaduais; privatização de algumas geradoras e linhas de transmissão; privatização das geradoras federais adiada <i>sine die</i> : competição não é favorecida	Monopólio da Petrobras foi quebrado na exploração, produção, importação e exportação, apesar de a empresa não ter sido privatizada: competição engatinha, mas é favorecida

Fonte: As leis e decretos citados (Pereira e Mueller, 2001).

Quadro 5: Decisões selecionadas tomadas pela Anatel, Aneel e ANP, 1998-2001

Evento		Avaliação subjetiva da decisão	Avaliação subjetiva da decisão (adequação a determinações contratuais)	Outras características
Anatel				
Venda de ações	Intervenção na diretoria da CRT (junho de 2000 a junho de 2001)	Correta para evitar concentração no mercado	Adequada, aplicando a lei nº 9.472	Apelação ao Judiciário
Redefinição das regras da telefonia móvel	Resolução nº 253, dezembro de 2000	Correta	Adequada, aplicando o decreto nº 2.534	Conflito entre empresas novas e em operação
Multas	Total falha no sistema de chamada de longa distância por mais de 24 horas; restabelecimento total depois de cinco dias, julho 1999	Correta	Adequada, aplicando a lei nº 9.472	As empresas ameaçaram apelar ao Judiciário, mas desistiram
Metas	Monitoramento para o cumprimento das metas estabelecidas nos contratos e na lei	Correta	Adequada, aplicando o decreto nº 2.592 e a lei nº 9.472	
Competência quanto à radiodifusão	Direito de conceder licenças de radiodifusão	Deveria ser da Anatel, mas Ministério das Comunicações quis manter tal prerrogativa	Ainda em discussão no Congresso	
ANP				
Leilão das <i>Offer for bid of petroleum and natural gas field, on and off-shore</i>	Oferta pública, várias "ondas" (junho de 1999, junho de 2000, junho de 2001)	Correta, promoção da competição	Adequada, aplicando a lei nº 9.478 e o decreto nº 2.455	Temor que a Petrobras daria o maior lance para manter-se na condição de monopolista
Cassação de licenças de postos de combustível	<i>Resolution 26</i> , dezembro de 2000	Correta, benéfica aos consumidores finais	Adequada	Ameaça de recorrer ao Judiciário

(continua)

(... continuação)

Acesso ao gasoduto Bolívia-Brasil	Decreto nº 8 (lei nº 9.478)	Correta, mas insuficiente se o objetivo é promoção da competição	Insuficiente. Decisão precária	Foi a ameaça mais crível de recurso ao judiciário, mas dessa vez a Petrobras seria a autora e a ANP e a BG seriam rés. Desistência de prosseguir na ameaça
Importação	ANP autoriza outras companhias a importar combustível	Correta, diminuindo o poder de mercado da Petrobras	Adequada	
Compra de ações	Se a Petrobras comprar ações de uma subsidiária da Enron, ela deve vender 2% de suas ações em gasoduto	Correta, prevenindo concentração de mercado	Adequada e conforme o CADE	Compra ainda não formalizada
Aneel				
Intervenção no mercado <i>spot</i>	Resoluções 160, 161 e 162, abril de 2001	Correta, mas muito pouco, muito tarde	Precária	Ameaça de apelo ao Judiciário
Escassez de eletricidade	Competências perdidas para a CGCE	Muito pouco, muito tarde; negativa para a agência regulatória	Novas regulações enfraquecem a Aneel	Ameaça de recurso ao Judiciário. Superior Tribunal Federal decidiu pela constitucionalidade das medidas
Anexo 5*	Indenizações (a serem pagas às distribuidoras) dada a escassez de eletricidade	Reconhecimento do débito como uma demanda justa, mas decisão sobre a quantia ainda não tomada. Mau para o setor e para Agência, uma vez que dá impressão de inação ou omissão	Adequada no reconhecimento do débito à luz dos contratos	Ameaça de recurso ao Judiciário
Multas	Furnas multadas em setembro de 2000	Correta	Correta	Até então, a geradora não efetuou pagamento

* Anexo de contratos de licitação que prevê ressarcimento às distribuidoras em caso de mudança nas condições financeiro-econômicas das mesmas, o mesmo que aconteceu com o racionamento.

Fonte: Linhares e Goldstein, 2001. Com material adicional de artigos da Folha de São Paulo e de O Estado de São Paulo.

Agências regulatórias no Brasil: os casos dos setores de telecomunicações, eletricidade e petróleo/gás natural

Marcelo Gameiro de Moura

Este artigo é um estudo comparativo tanto da criação das agências regulatórias para as telecomunicações, eletricidade e petróleo/gás natural: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e Agência Nacional do Petróleo (ANP) como de seu desempenho desde 1998. Mais importante, será mostrado neste artigo que a Anatel e a ANP têm desempenhado seus papéis de acordo com as “expectativas” (de promover competição e a defesa dos consumidores) e que a Aneel tem falhado nessa tarefa por conta da ausência de um fator-chave presente nas outras duas. O artigo está estruturado da seguinte forma. A segunda seção lida com aspectos metodológicos da pesquisa: a justificativa dos casos selecionados e a apresentação das variáveis-chave com as quais as agências serão comparadas. A terceira seção trata a questão da regulação em geral, apresentando uma breve análise histórica do assunto, as *rationales* e problemas da regulação, a reforma regulatória e os tipos de reguladores. A quarta e última parte do artigo lida com a situação regulatória no Brasil: a situação pré-1997, o estabelecimento de agências regulatórias no país, e as situações enfrentadas pelas três agências desde 1999.

Agencias reguladoras en Brasil: los casos de los sectores de telecomunicaciones, electricidad y petróleo/gas natural

Marcelo Gameiro de Moura

Este artículo es un estudio comparativo tanto sobre la creación de agencias reguladoras de telecomunicaciones, electricidad, y aceite/gas natural: Agencia Nacional de Telecomunicaciones (*Agência Nacional de Telecomunicações — Anatel*); Agencia Nacional de Electricidad (*Agência Nacional de Energia Elétrica — Aneel*); y Agencia Nacional de Petróleo (*Agência Nacional do Petróleo — ANP*) respectivamente, como sobre su actuación desde 1998. Concretamente, en el artículo se destacará que Anatel y ANP han actuado de acuerdo a las “expectativas” (acerca de promover la competencia y la protección de los usuarios) y que Aneel no lo ha conseguido por carecer del factor clave explicativo presente en las otras dos agencias. El artículo se estructura como sigue. La siguiente sección se ocupa de los aspectos metodológicos de la investigación: justificación de los casos seleccionados y presentación de las variables clave con las que se compararán las agencias. La tercera sección aborda aspectos de la regulación en general, ofreciendo una breve perspectiva histórica en la materia, los fundamentos y problemas con la regulación, la reforma reguladora y tipos de reguladores. La cuarta y última parte del artículo se ocupa de la situación reguladora en Brasil: la situación pre-1997, el establecimiento de las agencias reguladoras en el país, y los aspectos clave afrontados por las agencias desde 1999.

Regulatory agencies in Brazil: the cases of telecom, electricity and oil sectors

Marcelo Gameiro de Moura

This paper is a comparative study on both the creation of regulatory agencies for telecommunications, electricity, and oil/natural gas: National Agency for Telecommunications (*Agência Nacional de Telecomunicações — Anatel*); National Agency for Electricity (*Agência Nacional de Energia Elétrica — Aneel*); and National Agency for Petroleum (*Agência Nacional do Petróleo — ANP*) respectively and how they have performed since 1998. More importantly, the paper will argue that the Anatel and ANP

Marcelo Gameiro de Moura é mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB); e pela Universidade de Essex, Reino Unido, é mestre em Governo e Política Latino-americanos e doutorando em Ciência Política.

Contato:
mgamei@essex.ac.uk

have performed according to “expectations” (of promoting competition and the protection of the users) and that Aneel has failed to do so because of the absence of a key explanatory factor that was present at the other two. The paper is structured as follows. The next section deals with the methodological aspects of the research: justification of the selected cases and the presentation of the key variables with which the agencies are going to be compared. The third section deals with the issue of regulation in general, giving a very brief historical perspective on the issue, the rationales and problems with regulation, the regulatory reform and types of regulators. The fourth and final part of the paper deals with the regulatory situation in Brazil: the situation pre-1997, the establishment of the regulatory agencies in the country, and key issues faced by the three agencies since 1999.

Governo e sistemas de informação: de arquipélago a continente

Henrique Flávio Rodrigues da Silveira

“A *Internet* ignora os três fundamentos do Universo: o do tempo, o do espaço e o da massa.”

Arno Penzias, Prêmio Nobel de Física

Introdução

Neste trabalho, foram identificados e classificados os Fatores Críticos de Sucesso (FCS) para o planejamento de sistemas de informação envolvendo várias organizações, com destaque para a oferta de informações e serviços públicos via *Internet*. Também foram identificadas e classificadas as razões que levam (ou podem vir a fazê-lo) as organizações à opção por sistemas interorganizacionais.

Para estudar a questão da motivação e dos fatores que podem determinar o sucesso na construção de sistemas interorganizacionais no setor público, inicialmente, foi elaborado um referencial teórico sobre sistemas interorganizacionais e suas aplicações na *Internet*. A seguir, foi estudada a presença governamental na *Internet* e foram selecionados órgãos públicos que eventualmente poderiam participar de projetos envolvendo sistemas interorganizacionais no setor público no ambiente *Internet*.

Com o apoio do referencial teórico, foram identificados os FCS e as motivações para a participação em sistemas interorganizacionais para o ambiente *Internet*. A partir de entrevistas dirigidas com os responsáveis pela área de planejamento de sistemas de informação dos órgãos selecionados, houve a classificação e a análise dos dados coletados.

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 2
Abr-Jun 2002

Henrique Flávio Rodrigues da Silveira é mestre e doutorando em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília (UnB); e analista do Banco Central do Brasil, com atuação na área de Planejamento e Orçamento.

Contato:
[henrique.silveira@
bcb.gov.br](mailto:henrique.silveira@bcb.gov.br)

As organizações públicas utilizam cada vez mais a *Internet* para oferecer serviços e prestar informações à sociedade. A motivação para oferta de serviços e informações públicas no ciberespaço, por meio de sítios (*sites*), faz parte do processo de reforma do Estado, que, entre outros pressupostos, prevê a existência de mecanismos de controle dos organismos estatais por parte da sociedade. Conforme Pereira (1997), o princípio geral é de que será preferível o mecanismo de controle que for mais geral, mais difuso, mais automático, o que é perfeitamente compatível com os fundamentos da *Internet*.

O programa Sociedade da Informação, lançado em 1999, apresenta, como um dos objetivos setoriais, o desenvolvimento de sistemas para integrar e ampliar ações de governo em benefício da cidadania no novo “paradigma da sociedade da informação”. Os conteúdos ofertados pelos governos (federal, estadual e municipal) devem, progressivamente, facilitar o exercício da cidadania.

Segundo o documento de apresentação do programa, existem três tipos de presença de organizações públicas na *Internet*:

- a) oferecimento apenas de informações institucionais;
- b) prestação de serviços relevantes de *download* (cópia a partir de um computador remoto) de informações para o usuário; e
- c) prestação de serviços públicos em tempo real e de forma interativa com o cidadão.

Assim, as organizações públicas utilizam a *Internet* como instrumento de aproximação com a sociedade — por meio da prestação de serviços e oferta de informações, ao mesmo tempo em que ampliam sua capacidade operacional e sua área de cobertura. O planejamento de sítios na *Internet*, por parte das organizações públicas, deve incorporar a busca pelo interesse e necessidades dos cidadãos, e não apenas a redução de custo por transação. Jardim (1999) ainda ressalva que as organizações públicas devem ir além da oferta de um simples *folder* eletrônico.

A realidade, entretanto, é que os sítios governamentais constituem um imenso arquipélago, formado por ilhas (sítios) que, ou não se comunicam entre si, ou o fazem por meio de pontes virtuais (*links*) entre as ilhas, o que possibilita ao usuário navegar entre elas, mas se houver a necessidade de organizar informações que estão distribuídas, caberá ao usuário a tarefa de reunir e tentar padronizar o conjunto de informações coletadas. Assim, prevalecem sítios com administração individualizada, que, no máximo, oferecem a possibilidade de acesso a outros sítios, quando mais interessante seria uma visão de “continente”, com sítios integrados de forma transparente para o usuário.

Para alcançar os propósitos de transparência e efetiva comunicação dos atos de governo e suas repercussões, faz-se necessária uma maior

integração das organizações públicas no desenvolvimento de sítios que facilitem o exercício da cidadania. O usuário poderia acessar, a partir de um único sítio, um conjunto de informações e serviços de origem variada, destinados a um mesmo público, sem a utilização de ligações (*links*) entre os sítios originais de várias organizações.

Contudo, o processo de desenvolvimento e gerência de sítios cooperativos traz implicações importantes para o processo de concepção, desenvolvimento e gerência de sistemas de informação. Questões como *design*, segurança, compatibilidade (*hardware* e *software*), diversidade de metodologia e de regras para publicação devem ser consideradas.

Para estudar o tema dos portais cooperativos no setor público — sítios com oferta de serviços e informações de origem variada, com o propósito de atender às necessidades dos usuários de forma integrada — optou-se pela delimitação da pesquisa, que enfoca o estudo das motivações e dos FCS para o desenvolvimento de sistemas interorganizacionais, que darão suporte informacional aos portais cooperativos.

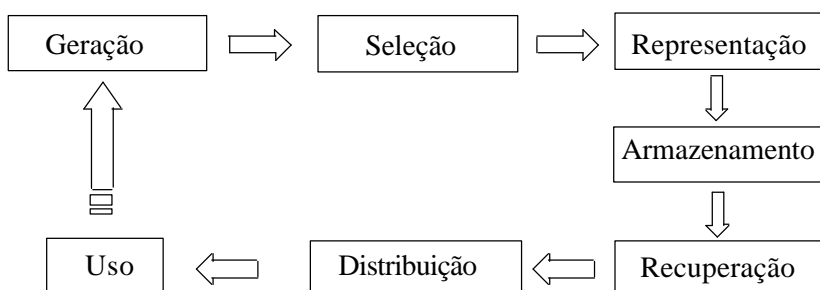
A opção pela aplicação do conceito de FCS deve-se à necessidade de destacar o que seria, de fato, decisivo para o sucesso do planejamento de sistemas interorganizacionais. Os FCS são fatores que, pela sua natureza, podem comprometer todo o sucesso de um plano ou estratégia, devendo ser considerados como críticos e merecer uma atenção especial da administração.

Rockart (1979) afirma que os FCS são variáveis-chave identificadas durante o processo de planejamento estratégico ou de sistemas de informação, que irão assegurar um desempenho competitivo para a organização ou sistema. Conforme Stollenwerk (2000), o método dos FCS é utilizado no planejamento de Sistemas de Inteligência Competitiva por sua importância no levantamento das necessidades de informação estratégica.

Conexão com a Ciência da Informação

A Ciência da Informação, ciência de caráter interdisciplinar, tem por objeto o estudo das propriedades gerais da informação (natureza, gênese e efeitos). Assim, em pesquisas que abordam o tema da informação, a Ciência da Informação contribui por meio dos estudos das necessidades informacionais, dos processos de interação, dos sistemas de informação e do estudo do uso da informação.

A Ciência da Informação também contribui para o estudo dos sistemas interorganizacionais, a partir de estudos e técnicas para a aplicação do ciclo informacional (ver Figura 1).

Figura 1: Ciclo informacional

Fonte: adaptado de Ponjuán Dante, 1998.

Sobre a importância da Ciência da Informação, Vickery e Vickery (1989) afirmam que ela está identificada com o estudo da comunicação da informação na sociedade, o que pode significar efetiva contribuição para a facilitação dos processos de transferência de informações e efetiva contribuição na construção da cidadania. A participação de profissionais da informação também é coerente com o princípio da multidisciplinaridade que deve reger a construção de sistemas de informação, especialmente no caso de sistemas interorganizacionais.

O estudo das motivações e dos FCS dos sistemas interorganizacionais no setor público é importante, porque a existência de tais sistemas facilitaria não somente o acesso dos cidadãos aos produtos e serviços governamentais, mas também o entendimento sistêmico da ação do governo, passando da visão de “arquipélago” (sítios como ilhas) para uma visão de “continente” (sítios integrados de forma transparente para o usuário).

Segundo Moresi (2000), as motivações para o planejamento de sistemas de informação podem ser classificadas de acordo com sua natureza:

- a) conceitual: o planejamento de sistemas de informação decorre do exercício normal da atividade de gestão da organização;
- b) prática: o planejamento de sistemas de informação decorre do reconhecimento e da tentativa de resolução pela organização de problemas de ordem prática no seu sistema de informação; e
- c) estratégica: o planejamento de sistemas de informação decorre da procura de oportunidades pela utilização do sistema de informação e das tecnologias de informação associadas.

Os resultados esperados com o planejamento de sistemas de informação contemplam o alinhamento do sistema de informação com as necessidades da organização, a obtenção de vantagens competitivas pela utilização de tecnologia da informação, o comprometimento da alta direção da organização, a previsão das necessidades do sistema de

informação e o estabelecimento de políticas e caminhos de desenvolvimento para a tecnologia da informação, em um contexto de permanente sintonia com o ambiente.

Em todo esse processo de monitoramento ambiental, as organizações selecionam, organizam, armazenam, recuperam e distribuem informação. Sobre as formas como as organizações utilizam a informação, Choo (1996) define três finalidades básicas:

- a) para fundamentar o processo decisório — nesse caso, a informação atua como um redutor da incerteza;
- b) para interpretar o ambiente, reduzindo a equivocação; e
- c) para criar conhecimento novo.

Assim, admite-se que fatores dos ambientes físico, econômico, social e institucional, assim como os recursos humanos e tecnológicos, determinam e influenciam os sistemas de informação. O processo de monitoramento ambiental permite a identificação, entre esses fatores, daqueles considerados críticos para o sucesso do planejamento, desenvolvimento e gerência de sistemas de informação. Essa identificação pode ser feita com o auxílio do conceito de FCS.

Rockart (1979), em reconhecido estudo sobre a definição de necessidades informacionais para altos executivos, propôs uma nova metodologia, que contemplava a utilização do conceito de FCS, como determinante para que os sistemas de informações gerenciais atendessem aos objetivos para os quais foram planejados.

Os FCS, segundo Rockart (1979), podem ser estudados de acordo com o seu relacionamento com as áreas ou processos da organização — a natureza hierárquica. Alguns FCS dizem respeito ao negócio da empresa, ao ramo de atividade em que ela atua. Outros podem ser atribuídos de forma geral aos vários componentes da organização, enquanto outros são específicos de determinadas unidades organizacionais.

A partir das definições apresentadas de FCS, é reconhecida a necessidade de identificá-los em número reduzido, alguns autores sugerem não mais que uma dezena (Stollenwerk, 2000), a fim de evitar a dispersão que poderia ocorrer com o registro de um número elevado de fatores. Porém, uma vez identificado, um FCS pode ser desdobrado de forma a contemplar os diferentes processos e áreas envolvidas, observadas as relações de pertinência. A esta propriedade de desdobrar os FCS, dá-se o nome de arborescência.

A dinamicidade admitida para o conjunto de fatores estratégicos identificados decorre dos impactos provocados pelas mudanças nos ambientes interno e externo da organização. Tais mudanças devem ser monitoradas e avaliadas, e podem acarretar alterações no conjunto de FCS, que podem significar inclusão, exclusão ou alterações de importância.

Sobre o assunto objeto deste trabalho — motivações e FCS para o planejamento de sistemas interorganizacionais no setor público utilizando o ambiente *Internet* — admite-se a existência de inúmeros aspectos que devem ser considerados para projetos e sistemas do tipo em estudo. Assim, a utilização do conceito de FCS, tal como destacado até aqui, permitirá uma maior atenção àqueles aspectos considerados mais relevantes e decisivos para o sucesso de iniciativas de sistemas interorganizacionais.

Este trabalho encontra apoio na Ciência da Informação, e também contribui para essa área do conhecimento, por incorporar, apresentar e propor análises relativas à Gestão da Informação, que, conforme documentado neste trabalho, apóia-se cada vez mais em sistemas que envolvem mais de uma organização em sua concepção, planejamento, desenvolvimento, gerência e execução: os sistemas interorganizacionais.

Define-se Gestão da Informação como a aplicação de princípios administrativos à aquisição, organização, controle, disseminação e uso da informação para a operacionalização efetiva de organizações de todos os tipos (Wilson, 1997). O principal objetivo da Gestão da Informação é identificar e potencializar recursos informacionais de uma organização ou empresa, ensinando-a a aprender e adaptar-se às mudanças ambientais.

Sistemas, sistemas de informação e Ciência da Informação

Bertalanffy (1977), em sua obra sobre a Teoria Geral dos Sistemas, define sistema como um complexo de elementos em interação, e a engenharia de sistemas como o planejamento, traçado, evolução e construção científicos de sistemas. Admitindo a crescente mecanização, o autor ainda registra que, independentemente da opção, por considerar positiva a expansão do conhecimento ou temerário o risco de controle social, a informatização dos sistemas é um fato e por isso precisa ser estudada.

Apesar de frequentemente identificada com a teoria de sistemas, a cibernética é apenas uma parte da teoria geral, porque trata especificamente da teoria dos mecanismos de controle na tecnologia e na natureza, fundada nos conceitos de informação e retroação. Os sistemas cibernéticos são um caso especial, embora importante, dos sistemas que apresentam auto-regulação, em função de atuarem como sistemas abertos capazes de alcançar um estado de organização “superior”, devido à aprendizagem, isto é, à informação introduzida no sistema.

Se os conceitos de “sistema” propostos por Shimizu (1994), Bio (1996) e Cornachione (1998) seguem a linha traçada por Bertalanffy, o estudo de sistemas de informação revela uma profusão de terminologia e conceitos muitas vezes conflitantes entre si. Moresi (2000) apresenta as principais razões para essa situação:

- a) o caráter marcadamente multidisciplinar dos sistemas de informação;
- b) o pouco tempo de maturação dos sistemas de informação como ferramenta de gestão empresarial;
- c) deformações e má aplicação intencional de terminologia e conceitos, por razões comerciais ou de *marketing*; e
- d) um elevado número de contribuições e comunicações esparsas, sem configurarem escolas de pensamento.

Ein-Dor e Segev (1986), Saviani (1998), Bio (1998) e Albertin (1999), com pequenas variações, definem sistema de informação como um sistema para a coleta, armazenamento, recuperação e processamento de informações, que é usado (ou poderia sê-lo) para a tomada de decisão. Registre-se o paralelo óbvio que se pode traçar com o ciclo informacional, objeto de atenção da Ciência da Informação. Os autores ainda destacam que um sistema de informação não é necessariamente automatizado, até porque sistemas de informações já existiam muito antes da invenção do computador.

Para Buckingham (*apud* Moresi, 2000), um sistema de informação é um sistema que reúne, guarda, processa e facilita informação relevante para a organização, de modo que a informação esteja acessível e útil a aqueles que dela necessitam, incluindo gestores, funcionários, clientes. Assim, pode-se afirmar que é a utilidade da informação que indicará seu valor, que dependerá do contexto em que a informação é utilizada. A utilidade da informação pode ser percebida, entre outros fatores, pela melhoria da produtividade (eficiência); melhoria da qualidade na tomada de decisão; aumento no desempenho das tarefas (eficácia); e aumento na curva de aprendizagem organizacional.

Yourdon (1990) afirma que um sistema de informação pode existir independentemente da presença de processamento eletrônico de dados, e que é preciso estudar a Teoria Geral dos Sistemas para que os sistemas de informação sejam construídos de forma a atender aos requisitos da estabilidade e confiabilidade. Buscar a essência dos sistemas é o desafio a ser vencido pelos profissionais envolvidos com o planejamento de sistemas de informação.

Dessa forma, um sistema aberto pode tender “ativamente” para um estado de organização superior, isto é, pode passar de um estado inferior de ordem a um estado superior de ordem, devido às condições do sistema e à internalização da informação. Bertalanffy (1977) afirma que esse “estado de organização superior” acontece devido à aprendizagem, isto é, à informação introduzida no sistema.

Para Cruz (1998), tecnologia da informação é todo e qualquer dispositivo que tenha a capacidade de “tratar dados e/ou informação”, tanto de forma sistemática quanto esporádica, quer essa capacidade esteja aplicada

no produto ou no processo. Yourdon (1990) define tecnologia da informação como o conjunto de equipamentos e suportes lógicos (*hardware* e *software*), que permitem executar tarefas como aquisição, transmissão, armazenamento, recuperação e exposição de dados — nesta colocação há uma clara analogia com o ciclo informacional. Já para Albertin (1999), tecnologia de informação é tudo aquilo com o que podemos obter, armazenar, tratar, comunicar e tornar disponível a informação.

Novamente, temos uma analogia direta com o ciclo informacional. Pode-se afirmar que essa recorrência existe devido à clara identificação do objeto de estudo da Ciência da Informação — a informação e o trabalho com a informação — com os processos de gestão em uma organização, que são apoiados por sistemas de informação. Assim, a Gestão da Informação (aquisição, armazenamento, análise e uso) provê a estrutura para o suporte ao crescimento e desenvolvimento de uma organização inteligente e voltada para o aprendizado, que se adapta, responde e se antecipa às exigências e novidades do ambiente.

Há, entretanto, cada vez mais, sistemas de informação que ultrapassam as fronteiras de uma organização. São os sistemas interorganizacionais.

Sistemas interorganizacionais

Os sistemas distribuídos, ou *Distributed Data Processing (DDP)*, que tinham seu processamento descentralizado dentro da organização, são os precursores dos sistemas interorganizacionais, que incorporaram parte dos requisitos tecnológicos desenvolvidos para os sistemas distribuídos (Claver; Garcia; González, 2001), conforme mostra a Figura 2.

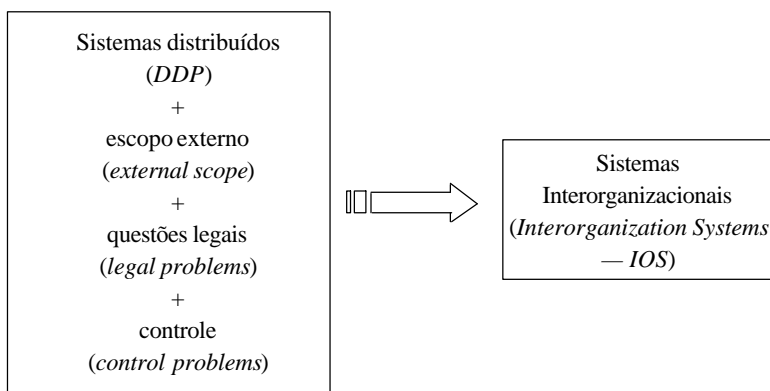
Com relação a sistemas interorganizacionais, a maioria dos autores pesquisados utiliza o termo para definir relações entre duas ou mais organizações. Clarke (1992), porém, argumenta que sistemas que atendem a mais de duas organizações deveriam ser classificados como “multi-organizacionais”.

Para efeito deste estudo, entretanto, será utilizado o termo consagrado na literatura, “sistemas interorganizacionais”, para representar os sistemas de informação que integram, total ou parcialmente, os processos de negócio de duas ou mais organizações. Ainda para o propósito deste trabalho, pode-se definir sistema de informação como o conjunto de dados, procedimentos e canais de comunicação, que permite a estruturação da informação, para o atendimento das necessidades dos processos decisórios em vários níveis.

Sistemas interorganizacionais ainda se referem à infra-estrutura de computadores e telecomunicações desenvolvida, operada e/ou utilizada por duas ou mais empresas, com o propósito de trocar informações que

apóiam processos de negócio (Li; Williams, 1999). As organizações podem ser fornecedoras e clientes de uma mesma cadeia produtiva, parceiras estratégicas e até mesmo competidoras.

Figura 2: De sistemas distribuídos para sistemas interorganizacionais



Fonte: adaptado de Claver; Garcia; González, 2001.

Os sistemas interorganizacionais podem ser classificados sob diversos aspectos. Claver, Garcia e González (2001) sugerem que os tipos de padrões utilizados e o relacionamento entre as organizações podem ser critérios válidos para classificação. Segundo o tipo de padrão utilizado, os sistemas interorganizacionais podem ser classificados em dois grupos:

- a) padrões abertos — adotados em sua operação, seja em escala nacional ou internacional, como o padrão Edifact para sistemas de intercâmbio eletrônico de documentos (EDI); e
- b) sistemas proprietários — que adotam padrões particulares, desenvolvidos especificamente para determinado grupo de empresas ou *softwares*.

Em função da crescente necessidade de intercâmbio, há resistência cada vez maior entre as organizações quanto à adoção de sistemas proprietários, e uma procura acentuada por padrões abertos, com aceitação internacional, em busca de soluções que facilitem a integração entre organizações e sistemas.

Já a classificação com base no relacionamento entre as organizações apresenta quatro possibilidades:

- a) sistemas interorganizacionais para mercados complementares — nesse caso, as organizações participantes não são competidoras entre si, oferecem serviços e produtos complementares e utilizam a vantagem proporcionada pelos sistemas interorganizacionais para atuar no mercado. Como exemplo, pode-se citar a associação entre hotéis, locadoras e cartões

de crédito, que compartilham informações sobre clientes comuns, com aumento nas possibilidades de negócio e redução de custos;

b) sistemas interorganizacionais intra-setoriais — as organizações participantes são competidoras entre si, mas há vantagens na associação em função da racionalização de custos a partir da utilização de uma infraestrutura compartilhada de tecnologia da informação. Centrais de informações sobre créditos e os caixas automáticos utilizados por clientes de diversos bancos são exemplos nessa categoria;

c) sistemas interorganizacionais que conectam clientes e fornecedores — são os casos mais frequentes, e são desenvolvidos entre organizações que integram uma mesma cadeia de valor em uma indústria ou ramo da indústria; e

d) sistemas interorganizacionais direcionados pelos fornecedores de tecnologia da informação — uma empresa de tecnologia pode criar um novo produto e prover o arcabouço tecnológico para que seus clientes possam desenvolver seus negócios na nova plataforma.

Dependendo do tipo de informação que é compartilhado, Claver, Garcia e González (2001) destacam que é possível classificar os sistemas interorganizacionais em primários e avançados. Primários seriam os sistemas menos sofisticados, que apenas habilitam a troca de informações básicas entre os participantes. Já em sistemas avançados, os participantes estão habilitados não apenas a compartilhar informações, como também a alterar dados de outras organizações. Nesse tipo de sistema, há também a possibilidade de sugerir alterações no processo produtivo de um parceiro, em função de necessidades operacionais ou de mudança de estratégia de negócios.

A questão sobre a compulsoriedade na integração a sistemas interorganizacionais pode levar a uma outra forma de classificação: sistemas interorganizacionais de adesão compulsória e sistemas interorganizacionais de adesão voluntária.

Claver, Garcia e González (2001) definem que sistemas interorganizacionais de adesão compulsória são aqueles em que a existência do sistema funciona como uma barreira à entrada de novos competidores, indicando que, para fazer parte daquele mercado, a adesão ao sistema interorganizacional existente não é uma opção para a organização. Em contrapartida, no caso dos sistemas interorganizacionais de adesão voluntária, não há restrição à participação no mercado pelo fato de não fazer parte do sistema existente.

A partir de estudo sobre as fontes de informação externa, Choo (1995) apresenta o conceito de “cadeia alimentar informacional”, que se refere ao fato de que as várias fontes “alimentam-se” umas das outras, formando diversas cadeias alimentares inter-relacionadas, até chegar ao consumidor final da informação.

De forma geral, então, sistemas interorganizacionais requerem não apenas o desenvolvimento de infra-estrutura de tecnologia apropriada, mas também o reconhecimento do papel das empresas na cadeia produtiva e aspectos como estrutura e valores.

Sistemas interorganizacionais são algumas vezes denominados redes entre empresas (*inter-firm networks*) ou sistemas de informação entre empresas (*inter-firm information systems*). Segundo Li e Williams (1999), os sistemas interorganizacionais podem ser divididos em três categorias:

- a) utilização de tecnologia proprietária por grupos fechados; e
- b) utilização de tecnologia aberta por grupos fechados; e
- c) utilização de sistemas abertos baseados em mídias abertas como a *Internet*.

Os sistemas interorganizacionais do primeiro grupo apresentam como característica a existência de uma *interface* proprietária para um grupo de empresas. Caso alguma outra organização venha a fazer parte do grupo, terá que investir na tecnologia (*hardware* e *software*) específica que está sendo utilizada pelo grupo. A utilização de sistemas interorganizacionais dessa categoria pode estar vinculada à proteção do mercado, à falta de padrões quando o sistema foi desenvolvido ou a necessidades de segurança não providas por sistemas abertos.

A segunda categoria de sistemas interorganizacionais é a mais difundida e contempla os sistemas desenvolvidos em padrões e protocolos abertos. Assim como os sistemas interorganizacionais da primeira categoria, nesse caso também os componentes do grupo são previamente conhecidos, configurando o que Li e Williams (1999) chamam de *electronic alliance* (aliança eletrônica).

A terceira categoria tornou-se possível com a *Internet*, devido à possibilidade de conexões entre um número não predeterminado de parceiros: é o *electronic market* (mercado eletrônico). Nesse novo ambiente, há possibilidades reduzidas de bloquear mercados a novos competidores, e é praticamente impossível impedir um cliente de ter acesso a novos fornecedores.

Para Crook e Kumar (1998), os *IOS* são sistemas de informação desenvolvidos e utilizados por duas ou mais organizações que trabalham em rede. Esses sistemas de informação compartilhados, nos quais a informação é coletada, processada e distribuída, não apenas para uma, mas para várias organizações, são apoiados em intensa utilização de tecnologia da informação, e devem assegurar equidade da cooperação e nos resultados, em um relacionamento do tipo *winner-to-winner* — algo como “ganha-ganha” (Claver; Garcia; González, 2001).

Ainda sobre a cooperação para o desenvolvimento e gerência de sistemas de informação, há um campo de pesquisa denominado *Computer*

Supported Cooperative Work (CSCW), ou “trabalho cooperativo apoiado por computador”, também chamado *groupware*, que trata das necessidades tecnológicas para o desenvolvimento de trabalhos em grupo. As ferramentas de *groupware* devem permitir que pessoas distribuídas geograficamente possam se comunicar e compartilhar informações.

Um outro autor (Ciborra, 1993) considera que o conceito de *groupware* inclui dois elementos distintos: o *group*, de caráter socioorganizacional, que é uma forma de trabalho coletivo, envolvendo colaboração e compartilhamento, e o *ware*, representando o artefato ou ferramenta. O *groupware* conecta, então, dois mundos: um humano e um artificial, e pode se constituir em um importante instrumento de aprendizado e transformação, muito mais que apenas uma eficiente ferramenta de coordenação.

Nesse sentido, Drucker, já em 1971, afirmava que o teste de uma adequada utilização de tecnologia da informação será quanto do tempo de trabalho será liberado para que os executivos e demais profissionais possam fazer relações diretas e pessoais, libertando o ser humano da preocupação com a informação e lhe permitindo trabalhar com a comunicação. Assim, nesse novo ambiente, longe de serem afastadas as interações pessoais, estas são incrementadas pelo trabalho em grupo com auxílio da rede (*Internetworking*).

Cresce, então, a necessidade de definição e implementação de sistemas de informação que integrem processos e informações de várias organizações. Em especial no setor público, admite-se que as tecnologias hoje existentes podem facilitar a interação do governo com a sociedade, como veremos a seguir.

Presença governamental na *Internet*

No Brasil, o programa Sociedade da Informação apresenta, como um dos objetivos setoriais, o desenvolvimento de sistemas para integrar e ampliar ações de governo em benefício da cidadania no novo paradigma da sociedade da informação. Os conteúdos ofertados pelos governos (federal, estadual e municipal) devem, progressivamente, facilitar o exercício da cidadania. Nesse sentido, Beniger (1986) afirma que o controle de qualquer sistema está relacionado com o processamento distribuído e acesso generalizado.

Além da redução de custos por transação, outros custos são alvo das atenções do governo. Segundo a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), a multiplicidade de redes de telecomunicações mantidas pelos diversos órgãos de governo, distribuídos nas diferentes esferas dos Poderes

Executivo, Legislativo e Judiciário, geram custos que poderiam ser reduzidos se houvesse uma maior integração entre as redes.

Para além dos custos financeiros, há a questão da racionalização e integração das ações de governo, que gera custos e desperdícios difíceis de mensurar. Seria preciso utilizar de forma mais eficiente e de modo exemplar a infra-estrutura de telecomunicações, essencial para que o governo desenvolva suas atividades finalísticas.

O desempenho da burocracia estatal deve ser melhorado pela otimização dos processos e diversificação dos meios para prestação de serviços. Essa melhoria não pode acontecer sem modernas tecnologias de criar, gravar, armazenar e processar informações (Beniger, 1986), ou seja, sem que o ciclo informacional esteja no centro das atenções em processo de desenvolvimento da oferta de serviços e informações à sociedade, praticando, de fato, o que foi definido como Gestão da Informação (Wilson, 1997).

Em 2000, Silveira desenvolveu um guia sobre a presença do governo brasileiro na *Internet*, com concentração no Poder Executivo Federal. A partir dos levantamentos feitos para a elaboração do guia, e de contatos realizados com órgãos de coordenação superior, foi constatada uma aparente falta de controle sobre os sítios governamentais e as informações e serviços ofertados.

Mesmo não sendo exaustivo, o guia buscou representar todas as áreas de atuação do Poder Executivo Federal do governo brasileiro. Assim, foi elaborada uma lista de grandes assuntos (áreas de atuação do governo — agricultura, saúde, ciência e tecnologia etc.) e realizada uma pesquisa para localizar sítios representativos daqueles segmentos de ação governamental. Mesmo sem ser exaustivo, o guia representa interessante documento sobre a presença do governo brasileiro na *Internet*, e poderia ser útil como auxílio àqueles que precisam conhecer melhor o que neste trabalho foi denominado de “arquipélago” formado pelas ilhas (sítios) de organizações públicas.

O próprio governo federal, reconhecendo a necessidade de maximizar a presença governamental na *Internet*, vem intensificando os esforços para organizar e disciplinar a questão. As possibilidades de utilização da *Internet* para ampliar a interação do governo com a sociedade e para combater a exclusão tecnológica, com a universalização do acesso aos serviços e informações governamentais, são objeto de estudos e pesquisas. Assim, a despeito das desigualdades de renda e de acesso à tecnologia, e das dificuldades orçamentárias, o governo pretende ampliar a oferta de informações e serviços públicos pela *Internet*.

No caso do Brasil, segundo documento apresentado no seminário *Using knowledge for development: Brazil — India — China Forum*,

realizado em Londres, de 19 a 25 de março de 2001, no início de 2001, o governo já contava com 629 serviços e 3.500 tipos de informação com possibilidade de acesso pela *Internet*. Já o Grupo de Trabalho “Novas Formas Eletrônicas de Interação” (2001) registra, como diagnóstico inicial, a existência de redes isoladas, a falta de padronização nos serviços e a falta de comunicação e permuta de dados entre sistemas de órgãos governamentais.

Essas iniciativas demonstram que o governo brasileiro está consciente de sua responsabilidade na atuação para incrementar a presença governamental na *Internet*, em um ambiente seguro, e, ao mesmo tempo, aumentar as oportunidades de acesso às modernas tecnologias. Ainda assim, percebe-se uma visão fragmentada da ação governamental, em função da ausência ou pouca evidência de atuação baseada em sistemas interorganizacionais.

Aspectos como cooperação, convergência e integração das redes e dos sistemas de informação do governo devem ser considerados para permitir uma utilização racional dos recursos que a sociedade repassa sob a forma de impostos e taxas. Além disso, é importante registrar os ganhos potenciais que a integração pode trazer na forma de economia de escala na aquisição de produtos e serviços de tecnologia.

Sobre a questão orçamentária, a preocupação do governo é medir, física e financeiramente, o esforço dedicado ao incremento do acesso dos cidadãos às informações e serviços públicos. É a tentativa de mensuração do impacto dos custos da sociedade da informação nas contas públicas. Com relação ao assunto, Suaiden (2001) registra a preocupação de que os orçamentos consignados não refletem um crescimento do acesso à informação, embora seja clara a preocupação com questões tecnológicas e de infra-estrutura de comunicação.

Apesar da preocupação registrada com os aspectos externo e econômico da questão, os documentos do programa Sociedade da Informação reconhecem que o fundamento da ação governamental deve ser o cidadão brasileiro e seu direito à informação. Segundo Jardim (1999), o direito à informação situa-se como um direito civil, político e social.

O exercício de tal direito, entretanto, está condicionado às possibilidades de efetivo acesso e à capacidade de entendimento da informação, e são justamente esses condicionantes que o programa Sociedade da Informação pretende atender. É, para o Estado brasileiro, o momento de tomar decisões e implementá-las. Propiciar informação e educação a todos os cidadãos, entretanto, não significa tornar o Estado onipresente e determinante do destino das pessoas. Longe de mediar as relações entre os homens ou de guiá-los, cabe ao Estado prover, ou permitir que outros o façam, o acesso à informação.

Miranda (1977) afirma que a geração de conhecimento acontece pelos canais do sistema educativo, por meio da transmissão da informação. Esses canais poderão ser incrementados a partir da própria infraestrutura em construção, como pretende o programa Sociedade da Informação. A educação será transformada, passando de uma experiência passiva e individual para um novo processo, interativo e coletivo (Sullivan-Trainor, 1995).

A educação, de fato, deve ter como tarefa a capacitação dos homens pela combinação de cidadania com liberdade na criatividade individual (Russell, 1979). Miranda (1977) afirma que a capacidade dos cidadãos de julgar e participar do governo também está relacionada com a quantidade e qualidade da informação à qual eles têm acesso. Mas a informação não precisa apenas ser acessada ou ter sua circulação facilitada, é preciso que ela seja percebida e entendida, e essa capacidade somente pode ser desenvolvida com processos educacionais adequados.

A participação do profissional de Ciência da Informação no processo de oferta de produtos e serviços mostra-se com uma crescente importância (Rosenfeld; Morville, 1998). Os *cyberians* (termo usado por Rosenfeld e Morville para a nova geração de *librarians*) entendem que o novo terreno da *Internet* é uma nova fronteira, depois de muito tempo provendo acesso à informação impressa armazenada em bibliotecas tradicionais. Esse conhecimento acumulado, devidamente atualizado em termos tecnológicos, pode ser usado para resolver problemas de informação em inúmeros contextos (Barbosa, 1998).

Em suma, o desafio a ser vencido é manter a simplicidade e, ao mesmo tempo, a funcionalidade, tendo sempre em vista que o interesse central é o atendimento das necessidades do cidadão, e não a promoção da organização. É contribuir para a ampliação da participação nos processos decisórios do governo, para a compreensão dos processos econômicos, sociais e políticos, e seus conflitos inerentes nos níveis nacional e internacional (Somavia, 1980). Nesse processo de construção de sistemas de informação, pode-se afirmar que o ambiente informacional atual já contempla as expectativas traçadas em 1974 por Servan-Schreiber quanto ao acesso à informação:

- a) qualquer que seja o lugar em que a informação é produzida;
- b) no próprio momento em que a informação é produzida (e, consequentemente, influenciando os próprios acontecimentos);
- c) onde quer que se encontre o consumidor da informação;
- d) qualquer que seja o momento em que se precisar da informação; e
- e) qualquer que seja o tema desejado.

Estudo de caso: organizações públicas e sistemas interorganizacionais

Motivações e FCS

A decisão de implementar sistemas interorganizacionais, na esfera pública ou em qualquer tipo de organização, significa uma quebra de paradigma. Partindo do conceito discutido por Kuhn (1982), *paradeigma* (original grego) é uma forma de entender a realidade, uma forma de pensar, um modelo. Assim, afastar-se da forma tradicional de gerenciamento de sistemas e se dispor a entender os benefícios (e riscos) do modelo colaborativo, implica aceitar um novo paradigma, um novo modelo, com outros limites e novas regras.

A resistência às mudanças, ainda segundo Kuhn, tem o papel de assegurar que o paradigma anterior não será facilmente abandonado, e a crise decorrente dos conflitos tem por significado exatamente o fato de indicar que é chegada a ocasião para renovar profundamente os instrumentos e os conhecimentos existentes (as diferenças entre paradigmas sucessivos são ao mesmo tempo necessárias e irreconciliáveis). Ademais, a transição para um novo paradigma não é uma rearticulação do velho paradigma: é preciso modificar concepções, métodos e objetivos.

Assim, a migração para ambientes colaborativos, com a prevalência de sistemas interorganizacionais, é uma mudança de paradigma, e como tal deve ser encarada pelas organizações com políticas e estratégias adequadas ao novo ambiente, a partir de motivações claramente identificadas e com respaldo institucional, além de dedicar especial atenção para os FCS, que poderão definir os resultados na nova empreitada.

As motivações para o envolvimento de uma organização no planejamento de sistemas interorganizacionais podem ser resumidas em cinco grupos principais:

- a) compartilhamento de informações;
- b) aumento de produtividade;
- c) redução de custos;
- d) determinação superior, legal ou normativa; e
- e) incremento do relacionamento com os clientes/usuários.

As maiores preocupações das organizações com relação a sistemas interorganizacionais, identificadas como FCS, são:

- a) custo de desenvolvimento e manutenção;
- b) segurança;
- c) habilidade e/ou capacidade de cooperação com outras organizações;
- d) efeitos na organização administrativa interna; e
- e) apoio da alta gerência.

Pressupostos

Para efeito da pesquisa, admite-se que as motivações e os FCS que devem ser considerados no processo de planejamento de sistemas interorganizacionais no setor público para o ambiente *Internet* correspondem àqueles identificados no item anterior. Quanto à classificação a ser atribuída pelas organizações pesquisadas, são considerados os pressupostos expostos a seguir.

Para efeito de levantamento junto às organizações públicas selecionadas, partiu-se do pressuposto geral que todas as organizações pesquisadas registram participação em sistemas interorganizacionais ou manifestam intenção de participar deles, seja por iniciativa própria ou por determinação superior, legal ou normativa.

Quanto aos pressupostos específicos, foram levantados os seguintes:

a) a principal motivação para a participação em sistemas interorganizacionais é o incremento do relacionamento com os clientes/usuários, levando em conta o novo modelo de gestão preconizado pelo governo federal, que coloca o usuário/cidadão como centro das atenções das organizações públicas;

b) a importância atribuída às motivações “compartilhamento de informações” e “aumento de produtividade” é superior àquela atribuída à motivação “redução de custos”, refletindo a consciência das organizações pesquisadas de que não devem se envolver com sistemas interorganizacionais apenas por uma questão de redução de custos, e sim em função da expectativa de melhoria dos processos e dos resultados;

c) o principal FCS para o planejamento de sistemas interorganizacionais é a segurança, tendo em vista a preocupação que as organizações têm com o sigilo e a preservação dos dados sob suas responsabilidades, inclusive por determinação legal; e

d) a importância atribuída aos FCS “habilidade e/ou capacidade de cooperação com outras organizações” e “custo de desenvolvimento e manutenção” é superior àquela atribuída ao fator crítico “efeitos na reorganização administrativa interna”, o que indica que a implantação de mudanças administrativas eventualmente necessárias a partir da utilização de sistemas interorganizacionais não traz dificuldades maiores que a falta de articulação ou de recursos para o projeto.

Metodologia

Para coletar os dados e comprovar os pressupostos, optou-se pela aplicação de entrevistas dirigidas junto a órgãos públicos com área de atuação relacionada com temas de interesse do Banco Central e vinculação

hierárquica ao Ministério da Fazenda, em função do relacionamento institucional do autor da pesquisa com o Banco Central do Brasil, vinculado àquela pasta.

Foram selecionados 14 órgãos, dos quais 12 (86%) responderam às questões sobre a participação e a percepção das organizações em relação a sistemas interorganizacionais. Cumprindo o que estava disposto quando da coleta dos dados, as respostas foram agrupadas, de forma a tratar os dados sempre em bloco.

A primeira questão dirigida aos órgãos pesquisados indagou sobre qual o envolvimento da organização em relação aos sistemas interorganizacionais. Foram estes os resultados:

Qual o envolvimento da organização com os sistemas interorganizacionais? Atenção: as opções (a) e (b) não são excludentes	Quantidade de respostas
a) É patrocinadora de um ou mais sistemas ou projetos de sistemas (responsável pelo desenvolvimento ou pela iniciativa de desenvolvimento)	3 (25%)
b) É participante de um ou mais sistemas ou projetos de sistemas (íntegra o conjunto de organizações participantes de um sistema desenvolvido ou patrocinado por outra organização)	10 (83%)
c) Não é patrocinadora ou participante de sistemas ou projetos de sistemas, mas há planos de participar de projetos de sistemas interorganizacionais ou de participar de sistemas já existentes	2 (17%)
d) Não é patrocinadora ou participante de sistemas ou projetos de sistemas, e não há planos de participar de projetos de sistemas interorganizacionais ou de participar de sistemas já existentes	0 (0%)

Para efeito de verificação junto aos órgãos públicos selecionados, e por razões de clareza e concisão, as motivações para o envolvimento de uma organização no planejamento de sistemas interorganizacionais foram sintetizadas em cinco grupos principais. Nesse item, foram apurados os seguintes resultados:

Classifique, da menos importante (1) à mais importante (5), as motivações para o envolvimento, ou potencial envolvimento, da sua organização em sistemas interorganizacionais	Somatório das respostas
a) Compartilhamento de informações	46 (25,6%)
b) Aumento de produtividade	35 (19,4%)
c) Redução de custos	24 (13,3%)
d) Determinação superior, legal ou normativa	38 (21,1%)
e) Incremento do relacionamento com os clientes/usuários	37 (20,6%)

Foram classificados, também, os FCS identificados com maior recorrência de referências na literatura. O resultado foi o seguinte:

Classifique, do menos importante (1) ao mais importante (5), os FCS para o planejamento de sistemas interorganizacionais, sob o ponto de vista de sua organização	Somatório das respostas
a) Custos de desenvolvimento e manutenção	39 (21,7%)
b) Segurança	52 (28,9%)
c) Habilidade e/ou capacidade de cooperação com outras organizações	41 (22,8%)
d) Efeitos na organização administrativa interna	22 (12,2%)
e) Apoio da alta gerência	26 (14,4%)

Resultados

De forma geral, as respostas à primeira indagação sobre o envolvimento da organização em relação aos sistemas interorganizacionais revelam a percepção, por parte das organizações pesquisadas, da presença desses sistemas em suas atividades. Nenhuma das organizações pesquisadas se declarou, ao mesmo tempo, não-patrocinadora, não-participante e sem planos de participar de sistemas interorganizacionais.

Assim, o pressuposto geral de que “todas as organizações pesquisadas registram participação em sistemas interorganizacionais ou manifestam intenção de participar deles” foi confirmado. Das organizações consultadas, 100% declararam participar ou ter intenções de participar de sistemas interorganizacionais.

Das organizações que responderam à pesquisa, 17% declararam que, apesar de não serem patrocinadoras ou participantes de sistemas ou projeto de sistemas interorganizacionais, têm planos de participar de projetos ou de sistemas já existentes. A expressão da decisão de participar de sistemas interorganizacionais pode indicar a consciência da inexorabilidade da presença crescente desses sistemas na rotina das organizações.

Das organizações consultadas, 83% declararam que são participantes de sistemas interorganizacionais, ainda que não tenham sido por elas patrocinados. Considerando a complexidade e os impactos dos sistemas interorganizacionais, pode-se afirmar que as organizações têm consciência da existência desses sistemas. Essa consciência pode significar um espaço para uma discussão mais elaborada a respeito dos efeitos, benefícios e preocupações relacionados com os sistemas interorganizacionais, a ser desenvolvida em estudos posteriores.

Há, ainda, a prevalência de sistemas interorganizacionais com gerência centralizada. Apenas três, das 12 organizações pesquisadas,

declararam-se patrocinadoras de sistemas, ao mesmo tempo em que se declararam também participantes. Essa concentração na gestão dos sistemas pode indicar que os sistemas interorganizacionais, ora em uso, têm um “interessado principal”, que seria o maior interessado na execução regular e satisfatória do sistema.

Sobre motivações e FCS, a partir dos dados coletados, foram calculados — para cada item — o desvio-padrão, como medida de dispersão dos dados em relação à média; à moda, como medida de ocorrência mais freqüente; e à freqüência, como medida de repetição de valores. Para efeito de análise, veja a tabela a seguir.

A motivação que foi considerada a mais importante foi “compartilhamento de informações”, com 25,6% do total de pontos, cinco pontos percentuais acima da segunda motivação melhor classificada. O fato de ter apresentado também o segundo menor desvio-padrão indica que houve uma certa convergência de opiniões sobre a maior importância do “compartilhamento de informações” como motivação para o envolvimento das organizações com sistemas interorganizacionais. Essa possibilidade foi tratada por Drucker (1971), Hill e Ferguson (1989), Li e Williams (1999), Maloff (1996) e Zwass (2001).

Ainda que o governo venha desenvolvendo esforços para mudar a cultura da administração pública de um modelo burocrático (mais voltado para a própria estrutura do Estado) para um modelo gerencial (mais voltado para o cliente, para o cidadão), a importância dada ao “compartilhamento de informações”, em detrimento da importância atribuída à motivação “incremento do relacionamento com os clientes/usuários”, pode indicar uma maior atenção aos processos internos.

Com esse resultado, o pressuposto de que “a principal motivação para a participação em sistemas interorganizacionais é o incremento do relacionamento com os clientes/usuários, levando em conta o novo modelo de gestão preconizado pelo governo federal, que coloca o usuário/cidadão como centro das atenções das organizações públicas” não foi confirmado.

De qualquer forma, há a percepção, por parte das organizações, da importância dos sistemas interorganizacionais para racionalizar os processos de geração, seleção, representação, armazenamento, recuperação, distribuição e uso da informação, expressa na manifestação do “compartilhamento da informação” como motivação maior para a participação em sistemas interorganizacionais.

A motivação, à qual foi atribuída a menor importância, foi “redução de custos”, com 13,3% do total, mais de seis pontos percentuais a menos que o quarto lugar. Foi também o item que recebeu o menor desvio-padrão do grupo, o que pode indicar uma certa concordância entre as organizações. De fato, a moda para este item foi o valor “1” (menor importância), com a maior freqüência da moda do grupo — cinco em 12 respostas.

Motivações	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		Desvio- padrão	Moda	Frequência da moda	
Compartilhamento	5	1	3	5	4	5	3	4	4	3	4	5	46	25,6%	1,19	5	4
Produtividade	4	2	1	2	2	2	1	5	3	4	5	4	35	19,4%	1,44	2	4
Redução de custos	3	4	2	1	1	1	4	2	2	1	2	1	24	13,3%	1,13	1	5
Ordem superior	2	5	4	3	5	3	2	3	1	5	3	2	38	21,1%	1,34	3	4
Relação com cliente	1	3	5	4	3	4	5	1	5	2	1	3	37	20,6%	1,56	1	3
													180				
FCS																	
Custo	1	5	4	3	2	4	4	4	3	4	2	3	39	21,7%	1,14	4	5
Segurança	5	3	5	4	4	5	3	5	4	5	4	5	52	28,9%	0,78	5	6
Habilidades	4	2	2	2	3	3	5	3	5	3	5	4	41	22,8%	1,16	3	4
Reorganização	3	4	1	5	1	1	1	1	1	2	1	1	22	12,2%	1,40	1	8
Apoio superior	2	1	3	1	5	2	2	2	2	1	3	2	26	14,4%	1,11	2	6
													180				

Assim, o pressuposto “a importância atribuída às motivações ‘compartilhamento de informações’ e ‘aumento de produtividade’ é superior àquela atribuída à motivação ‘redução de custos’, refletindo a consciência das organizações pesquisadas de que não devem se envolver com sistemas interorganizacionais apenas por uma questão de redução de custos, e sim em função da expectativa de melhoria dos processos e dos resultados” foi confirmado.

Uma menor atribuição de importância aos custos, em termos relativos às outras opções, pode indicar que, mesmo em época de restrições orçamentárias, as organizações entendem que o envolvimento com sistemas interorganizacionais não deve ser induzido por questões de custos, e sim devido às possibilidades que o novo ambiente colaborativo pode representar. Sobre custos, diversos autores registraram considerações, entre eles Bowonder (*apud* Moresi, 2000), Bryonjolfsson (2001), Claver, Garcia e González (2001) e Davenport (1994).

O segundo lugar para a motivação “determinação superior, legal ou normativa”, com 21,1% do total, pode denotar a influência da questão burocrática e formal que delimita os espaços de atuação das organizações públicas. É necessário registrar, porém, que as organizações pesquisadas atuam na área do Ministério da Fazenda, que é fortemente regulamentada, sendo que alguns sistemas têm amparo legal para sua execução. A motivação com base em determinação externa foi especialmente tratada em Crook e Kumar (1998).

A motivação “incremento do relacionamento com os clientes/usuários” ficou em terceiro lugar, com 20,6% do total, a apenas 0,5% do segundo colocado. A importância atribuída a essa motivação pode ser considerada como uma tomada de consciência, por parte das organizações, da necessidade de atender melhor o cliente/usuário/cidadão.

Foi o item, entretanto, que apresentou mais diversidade de opiniões, representado pelo maior desvio-padrão do grupo e pela menor frequência da moda, o que pode significar que as organizações têm diferentes percepções da importância do relacionamento com os clientes, de acordo com suas funções e estruturas. Também nesse ponto poderiam ser desenvolvidos estudos posteriores, talvez agrupando as organizações por perfil de relacionamento com o público. A motivação com base no cliente foi enfatizada em especial por Fleming (1998), Guimarães (2001) e Jardim (1999).

O “aumento de produtividade” esperado com o envolvimento da organização em sistemas interorganizacionais ficou em quarto lugar, com 19,4%. O fato de que o “aumento de produtividade” apresenta mais de seis pontos percentuais na frente da motivação “redução de custos” pode significar que as organizações entendem que o aumento de produtividade contribui mais para o sucesso da organização que a busca da redução de custos.

Sobre isso pode-se questionar também o grau de consciência das organizações quanto ao fato de que sistemas interorganizacionais podem não gerar redução de custos, podendo mesmo implicar maiores gastos em decorrência dos recursos e tecnologias a serem empregados, e, dessa forma, a opção pelo ambiente colaborativo somente se justifica como um apelo à melhor *performance* das organizações. A busca de aumento de produtividade como motivação para a cooperação foi tratada em especial por Andrews (1983), Cunha (1999), Drucker (1963), Tarapanoff (1994) e Vancil (1983).

Quanto aos FCS, a primeira colocação em importância ficou com o fator “segurança”, com 28,9% do total, mais de sete pontos percentuais acima do segundo colocado. O fato de também ter apresentado o menor desvio-padrão do grupo, e o único abaixo de um (0,78), uma moda de valor “5”, apoiada em uma frequência alta (50% do total de respostas), indica uma clara compreensão, por parte das organizações, da importância que deve ser atribuída ao aspecto “segurança” em um sistema interorganizacional.

Com os resultados, o pressuposto “o principal FCS para o planejamento de sistemas interorganizacionais é a segurança, tendo em vista a preocupação que as organizações têm com o sigilo e a preservação dos dados sob suas responsabilidades, inclusive por determinação legal” foi confirmado. Destaque-se que, especificamente no caso das organizações pesquisadas, há exigências legais e regulamentares sobre o sigilo das informações, que comprometem os gestores em relação à guarda e proteção dos dados. Sobre segurança, diversos autores destacaram sua importância, entre eles Clarke (1992), D’Andréa (2001), Davis e Davidson (1993) e Martini (2000).

O reconhecimento de que a participação em sistemas interorganizacionais requer “habilidade e/ou capacidade de cooperação com outras organizações” fez que esse fator ficasse em segundo lugar, com 22,8% do total. De fato, o processo de construção e de gestão de sistemas que envolvem várias organizações requer uma disposição para o aprendizado contínuo, para a negociação e para o trabalho em grupo. Reconhecendo a importância desse fator, as organizações dão um importante passo para o sucesso de suas participações em sistemas interorganizacionais, como destacado por Ciborra (1993), Drucker (1971, 1996), Gates (1999), Pouloudi e Reed (1998) e Preiss, Goldman e Nagel (1998).

Se a questão de “redução de custos” ficou em último lugar como motivação para o envolvimento das organizações em sistemas interorganizacionais, o FCS “custo de desenvolvimento e manutenção” representa uma preocupação maior para as organizações pesquisadas, ficando em terceiro lugar, com 21,7% do total, apenas 1,2% abaixo do segundo colocado. As restrições à gestão orçamentária e financeira das organizações públicas, que exigem procedimentos específicos para aquisição de produtos e serviços, bem como para assinatura de contratos, podem levar

as organizações a refletirem, com bastante propriedade, sobre os encargos decorrentes da participação em sistemas interorganizacionais.

Os resultados confirmaram o pressuposto de que “a importância atribuída aos FCS ‘habilidade e/ou capacidade de cooperação com outras organizações’ e ‘custo de desenvolvimento e manutenção’ é superior àquela atribuída ao fator crítico ‘efeitos na reorganização administrativa interna’, o que indica que a implantação de mudanças administrativas eventualmente necessárias a partir da utilização de sistemas interorganizacionais não traz dificuldades maiores que a falta de articulação ou de recursos para o projeto”.

O “apoio da alta gerência” foi considerado pelas organizações pesquisadas o quarto fator em ordem de importância, com 14,4% do total, mais de sete pontos percentuais abaixo do terceiro lugar. Por envolver interesses e recursos de diferentes organizações, e também pelos impactos nos processos internos que um sistema interorganizacional pode acarretar, o apoio da alta gerência é fundamental. A posição relativa desse fator na pesquisa, ora sob análise, poderia ser explicada pelo fato de que os comandos das organizações já se envolvem necessariamente e decisivamente no projeto de sistemas interorganizacionais, tendo sido atribuída importância relativa maior aos outros fatores (segurança, habilidades e custo). Entre outros autores, Rosenfeld e Morville (1998) destacaram a importância desse fator no desenvolvimento de sistemas interorganizacionais.

Finalmente, os “efeitos na organização administrativa interna” decorrentes da participação em sistemas interorganizacionais ficaram com a última posição em importância: 12,2% do total. Porém, o fato de ter registrado o maior desvio-padrão do grupo, bastante superior aos demais, e uma moda de valor “1”, com a maior frequência de moda do grupo (oito ocorrências em 12 resultados) indica que esses efeitos são avaliados por algumas organizações de forma bastante diferente de outras, talvez em função de suas características e cultura organizacional, e certamente por conta dos impactos de reestruturação causados pela opção por sistemas interorganizacionais. A necessidade de implementar mudanças na organização em decorrência da adoção de um ambiente informacional colaborativo foi objeto de estudo por parte de Adernes (2001), Chavetando (1998), Cruz (1998) e Grabowski e Roberts (2001), entre outros.

O único pressuposto não confirmado diz respeito ao incremento do relacionamento com o cliente/usuário como motivação preponderante na decisão de participar de sistemas interorganizacionais. A não-confirmação desse pressuposto poderia indicar que as organizações pesquisadas desenvolvem a maior parte de seus processos internamente, sendo seus resultados aferidos não a partir de avaliação externa, mas do cumprimento regular de suas obrigações.

Entretanto, o desvio-padrão para a motivação em pauta foi o mais alto do grupo, e apesar de a moda ter sido o valor “1” (menor importância),

sua frequência foi a mais baixa do grupo. Estes indicadores permitem afirmar que não houve convergência de opiniões sobre a questão, o que denota o fato de que as organizações percebem a importância do incremento do relacionamento com os clientes/usuários de forma diversificada.

Em resumo, a análise dos dados indica que as organizações têm a percepção da presença e da importância dos sistemas interorganizacionais em suas atividades. As motivações parecem estar mais ligadas a aspectos de melhoria da *performance* organizacional (compartilhamento e relação com o cliente), que a aspectos meramente relacionados com a redução de custos. Há uma clara percepção da necessidade de implementar requisitos de segurança como FCS para o desenvolvimento e gerência de sistemas interorganizacionais, sendo menos relevantes aspectos ligados à estrutura interna das organizações.

O fato de as frequências de moda dos FCS terem sido, no conjunto, mais altas que as frequências de moda das motivações, de forma inversa aos desvios-padrão, pode indicar que há menor influência das características de cada organização na forma de avaliar os FCS, sendo a percepção da importância das motivações mais influenciada pelas características próprias de cada organização.

Conclusões

“A maior descontinuidade que nos cerca é a mudança ocorrida na posição e no poder do conhecimento.”

Drucker, 1969

O estudo de sistemas interorganizacionais demonstra que se trata de um fenômeno que deve ser seriamente considerado pelas organizações, em suas múltiplas facetas. Os executivos têm que estar preparados para lidar com as conseqüências organizacionais de sua implementação, para além das preocupações estritamente técnicas.

Assim, quando o tema “sistemas interorganizacionais” assume importância para todas as organizações, pelas responsabilidades e possibilidades que encerra, a Ciência da Informação tem papel fundamental no estudo das necessidades informacionais, do comportamento na busca da informação, no estudo do uso da informação e dos processos de interação e planejamento dos sistemas de informação.

A mudança tecnológica de caráter revolucionário exerce coerção sobre as organizações — ela exige inovação. Não se trata de apenas aperfeiçoar os processos, mas de repensar a própria organização. Drucker (1971) alerta que nada poderia ser menos produtivo do que tornar mais eficiente aquilo que não deveria estar sendo feito. As perguntas devem ser sobre quais as tarefas devem ser executadas e por que devem sê-lo.

Para sobreviver e prosperar em um ambiente turbulento, torna-se crítico gerenciar o conhecimento de fora para dentro, e não apenas de dentro para fora. É preciso ampliar a colaboração, o compartilhamento, o aprendizado, para além das fronteiras da organização. A *value chain* em que a organização está inserida está mudando muito rapidamente, e uma das mais poderosas forças que movem (e provocam) as mudanças é a tecnologia da informação e suas aplicações.

Uma nova organização deve ser fundada em um ambiente em que as organizações e as pessoas estão conectadas em rede (*Internetworking*), em que a colaboração deverá suplantar a rivalidade e a competição predatória, como chave para um desenvolvimento sustentável dos negócios e da sociedade. Convênios para ações cooperativas, descritas por Cunha (1999), para bibliotecas, poderão se tornar usuais entre organizações públicas.

Afinal, se ignorarmos as fronteiras das organizações e repensarmos o trabalho retroativamente a partir do seu resultado final, ou seja, começando com a satisfação do cliente, freqüentemente vemos que o processo que produz aquele resultado envolve várias organizações, cada uma executando uma parte do processo.

Hammer (1997) afirma que a essência do gerenciamento de um negócio é o gerenciamento de seus processos. Seria factível admitir, então, que não caberá mais às organizações gerenciarem apenas seus próprios processos, mas participar ativamente da gestão dos processos da cadeia produtiva em que estão envolvidas, o que estaria de acordo com Chiavenato (1998), que destaca a crescente importância da administração sem fronteiras.

Os resultados dos sistemas interorganizacionais podem ser medidos pelo incremento dos resultados financeiros, decorrentes da redução de custos e aumento de produtividade e pelo aumento na utilidade social das informações. Entende-se por aumento da utilidade social os benefícios para a sociedade, advindos da racionalização na utilização dos recursos e da oferta de informações e serviços de forma integrada.

Para Servan-Schreiber (1974), a informação compartilhada encontra-se na base de toda a “boa inteligência”, e, assim, se um povo que está suficientemente informado delibera, mesmo a ocorrência de pequenas diferenças não tira do resultado o caráter de “vontade geral”, e, por conseguinte, benéfico para o conjunto da sociedade. Thomas Jefferson (*apud* Dizard, 1982) também afirmava que a liberdade de expressão e de opinião é a base de todo governo, e que a melhor maneira de aperfeiçoar as imperfeições da democracia é aumentando a quantidade e a qualidade das informações à disposição do povo.

Os estudos aqui apresentados revelam que sistemas interorganizacionais serão decisivos para ampliar a presença do Estado na *Internet*, facilitando o exercício da cidadania, e também para aumentar a competitividade das empresas. Deve haver a percepção de que, no setor privado, se uma organização explora o monopólio em um dado segmento,

este segmento perderá competitividade e sofrerá abalos na confiança dos consumidores, e, no setor público, a sociedade não aceitará a falta de integração que aumenta o consumo de recursos públicos e reduz a efetividade da ação do Estado. Pode-se afirmar que restarão dois tipos de organização: as colaborativas e aquelas em extinção.

As motivações identificadas na revisão de literatura (compartilhamento de informações; aumento de produtividade; redução de custos; determinação superior, legal ou normativa; e incremento do relacionamento com os clientes/usuários) atendem às inquietações dos gestores quanto à racionalização do uso de recursos e ao aumento de produtividade, e também aos anseios da sociedade pelo acesso mais fácil à informação pública integrada.

Quanto aos FCS que foram identificados na revisão de literatura (custo, segurança, habilidade de cooperação, efeitos internos, apoio superior), pode-se afirmar que há suficiente desenvolvimento tecnológico para minimizar as questões relativas à segurança, confidencialidade e integridade das informações, a custos compatíveis com os benefícios esperados. O necessário apoio da alta gerência existe e pode ser comprovado pelas inúmeras iniciativas governamentais de estímulo à adoção de melhores práticas para o setor público.

Já os fatores relacionados com os efeitos na reorganização administrativa interna, por conta da implementação de sistemas interorganizacionais, devem ser tratados em um contexto de reforma do setor público, no qual há a preocupação com a busca de resultados da ação governamental, com as estruturas internas das organizações públicas em constante aperfeiçoamento, valorizando as competências individuais e o trabalho em equipe, mas sempre com o foco no cliente do governo: a sociedade.

O fator crítico “habilidade e/ou capacidade de cooperação com outras organizações” parece ser o que vai requerer uma atenção especial por parte do governo. A persistência de ilhas na administração pública é uma realidade que não pode ser desconsiderada, apesar das iniciativas oficiais conclamando à integração. A mudança cultural dos processos de gestão, a fim de incorporar práticas colaborativas, deve ser estimulada e talvez até objeto de mensuração do desempenho dos gestores públicos.

A pesquisa realizada confirma a necessidade crescente de disseminação cooperativa da informação. Já na década de 70, Miranda (1977) afirmava que os países em desenvolvimento precisavam acelerar a disseminação da informação em todos os níveis de sua estrutura social. Essa é a questão central: assegurar o acesso à informação, para a construção de uma cidadania plena, a *activae civitatis* (cidadania ativa), de que nos fala Bobbio (1986), pois informação é energia para a mente (Drucker, 1971).

“Ser informado é ser livre.”

Norbert Wiener

- AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. (1999), *Brasil.gov: uma proposta para o desenvolvimento da cidadania*. Brasília: Anatel.
- ALBERTIN, Alberto Luiz. (1999), *Administração de informática: funções e fatores críticos de sucesso*. São Paulo: Atlas.
- ANDERSEN, Kim; NICOLAISEN, Hanne. (2001), *Strategies for digitalizing government: electronic commerce adaptation in the Danish public sector*. Copenhagen: Copenhagen Business School. Disponível em: <<http://www.cbs.dk/~andersen>>. Acesso em: abr. 2001.
- ANDERSEN, Kim Viborg. (1997), *EDI in the public sector: new book*. Copenhagen: Copenhagen Business School. Disponível em: <<http://www.mailbase.ac.uk/list/outcurriculum/1997-11/0006.html>>. Acesso em: 16 mar. 2001.
- ANDREWS, Kenneth R. (1983), "Directors' responsibility for corporate strategy", in HAMERMESH, Richard (org.), *Harvard business review: strategic management*. New York: John Wiley, p. 512-21.
- BARBOSA, Ricardo R. (1997), "Monitoração ambiental: uma visão interdisciplinar". *Revista de Administração*, v. 32, nº 4, p. 42-53, out./dez.
- _____. (1998), "Perspectivas profissionais e educacionais em biblioteconomia e ciência da informação". *Ciência da Informação*, v. 27, nº 1, p. 53-60, jan./abr.
- BENIGER, James R. (1986), *The Control Revolution*. Cambridge: Harvard University Press.
- BERTANLANFFY, Ludwig Von. (1977), *Teoria Geral dos Sistemas*. Tradução de Francisco M. Guimarães. Petrópolis: Editora Vozes Ltda.
- BIO, Sérgio Rodrigues. (1996), *Sistemas de informação: uma visão gerencial*. São Paulo: Atlas.
- BOBBIO, Norberto. (2000), *A Teoria das Formas de Governo*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universitária de Brasília.
- _____. (1986), *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. (2001), "A política de governo eletrônico no Brasil". In: *Using Knowledge For Development: Brazil, India, China Forum*. Wilton Park, UK, p. 19-25, mar. *Proceedings...* Wilton Park, UK: The World Bank Institute.
- BRYONJOLFFSSON, Erik; MALONE, Thomas; GURBAXANI, Vijay; KAMBIL, Ajit. (2001), *An empirical analysis of the relationship between information technology and firm size*. Disponível em: <<http://ccs.mit.edu/papers/ccswp123/ccswp123.html>>. Acesso em: 15 mar. 2001.
- CHIAVENATO, Idalberto. (1998), *Os novos paradigmas: como as mudanças estão mexendo com as empresas*. São Paulo: Atlas.
- CHOO, C. W. (1995), *Information management for the intelligent organization*. Medford, New Jersey: Information Today Inc.
- _____. (1996), "The knowing organization: how organizations use information to construct meaning, create knowledge and make decisions". *International Journal of Information Management*, v. 16, nº 5, p. 239-340.
- CIBORRA, Claudio. (1993), *Teams, market and systems: business innovation and information technology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CLARK, Roger. (1992), "Extra-organizational system: a challenge to the software engineering paradigm." In: *IFIP World Congress. Proceedings...* Madrid, set.
- CLAVER, Enrique; GARCIA, Daniel; GONZALÉZ, M. de los Reyes. (2001), *Interorganizational relationships in the Information Era*. Disponível em: <<http://inforge.unil.ch/cimre96/papers/17/paper.htm>>. Acesso em: 16 mar.

- CONSELHO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA. (1999), *Sociedade da informação*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia.
- CORNACHIONE JÚNIOR, Edgard. (1998), *Informática aplicada às áreas de contabilidade, administração e economia*. São Paulo: Atlas.
- CROOK, Connie W., KUMAR, Ram L. (1998), "Electronic data interchange: a multi-industry investigation using grounded theory". *Information & Management*, nº 34, p. 75-89.
- CRUZ, Tadeu. (1998), *Sistemas de informações gerenciais: tecnologia da informação e a empresa do século XXI*. São Paulo: Atlas.
- CUNHA, Murilo B. (1999), "Desafios na construção de uma biblioteca digital". *Ciência da Informação*, v. 28, nº 3, p. 257-68. set./dez.
- D'ANDRÉA, Edgar. (2001), "Security Watch". *Information Week*, Brasil, v. 3, nº 4, 17 mar.
- DAVIS, Stan; DAVIDSON, Bill. (1993), *Visão 2020: administrando a sua empresa hoje para vencer amanhã*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Campus.
- DIZARD, Wilson P. (1982), *The coming Information Age*. New York: Longman Inc.
- DRUCKER, Peter F. (1983), "Managing for business effectiveness", in HAMERMESH, Richard (org.), *Harvard business review: strategic management*. New York: John Wiley, p. 65-76.
- _____. (1996), *Administrando para o futuro: os anos 90 e a virada do século*. Tradução de Nivaldo Montigelli Júnior. São Paulo: Pioneira.
- _____. (1971), *Tecnologia, gerência e sociedade*. Tradução de Luiz Carlos Lucchetti Gondim. Petrópolis, RJ: Editora Vozes Limitada.
- _____. (1969), *Uma era de descontinuidade*. Tradução de J. R. Brandão Azevedo. São Paulo: Círculo do Livro.
- _____. (2000), "Além da revolução da informação". *HSM Management*, v. 18, p. 48-55, jan./fev.
- _____. (2000), "O futuro já chegou". *Exame Digital*, v. 34, nº 6, 22 mar.
- EIN-DOR, Philip; SEGEV, Eli. (1986), *Administração de sistemas de informação*. Tradução de Marina Cunha Brenner. Rio de Janeiro: Campus.
- FLEMING, Jennifer. (1998), *Web navigation: designing the user experience*. Washington, DC: O'reilly & Associates Inc.
- GATES, Bill. (1999), *A empresa na velocidade do pensamento: com um sistema nervoso digital*. Tradução de Pedro Maia Soares e Gabriel Tranjan Neto. São Paulo: Companhia das Letras.
- GRABOWSKI, Martha; ROBERTS, Karlene. (1998), "Risk mitigation in virtual organizations". *Journal of Computer-Mediated Communication*, v. 3, nº 4. Disponível em: <<http://www.ascusc.org/jcmc/vol3/issue4/grabowski.html>>. Acesso em: 16 mar. 2001.
- GUIMARÃES, Camila. (2001), "Todos juntos: a empresa sem porteiras". *Exame Negócios*, v. 2, nº 6, jun.
- HAMMER, Michael. (1997), *Além da reengenharia*. Tradução de Ana Beatriz Rodrigues e Priscilla Martinds Celeste. Rio de Janeiro: Campus.
- HILL, N. C., FERGUSON, D. M. (1989), "Electronic Data Interchange: a definition and perspective". *EDI Forum: The Journal of Electronic Data Interchange*, v. 1.
- JARDIM, José M. (1999), *Entre o vital e o virtual: o acesso aos arquivos públicos no Brasil*. Não publicado.
- KUHN, Thomas S. (1982), *A estrutura das revoluções científicas*. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Néelson Boeira. São Paulo: Editora Perspectiva.
- LI, Feng; WILLIAMS, Howard. (1999), "New collaboration between firms: the role of interorganizational systems". In: *Hawaii International Conference On System Sciences*, 32, Big Island, Hawaii, 7-10 jan. *Proceedings...* Hawaii.
- MALOFF, Joel. (1996), "A Internet e valor da 'Internetização'". Tradução de Rose Nânie Heringer da Silva. *Internet World Magazine*, jul./ago.

- MARTINI, Renato. (2000), "Echelon: alguém te escuta". *Revista do Linux*, dez.
- MIRANDA, Antônio. (1977), *Informação para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos.
- MORESI, Eduardo. (2000), *Gestão da informação*. Documento apresentado na disciplina "Inteligência Organizacional e Competitiva", do Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da UnB. Brasília: Universidade de Brasília. Não publicado.
- PEREIRA, Luiz C. B. (1997), *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
- PONJUÁN DANTE, Glória. (1998), *Gestión de informacion en las organizaciones: principios, conceptos y aplicaciones*. Santiago, Chile: Centro de Capacitacion en Informacion, Universidad de Chile.
- POULOU DI, Athanasia; REED, Chris. (1998), "Towards a multi-agent representation of stakeholder interests". In: *International Conference On The Practical Applications Of Agents And Multi-agent Systems: PAAM, 3. Proceedings...* London.
- PREISS, Kenneth; GOLDMAN, Steven; NAGEL, Roger. (1998), *Cooperar para competir: construindo parceiros eficazes*. Tradução de Maria Imilda da Costa e Silva. São Paulo: Futura.
- ROCKART, J. F. (1979), "Chief executives define their own data needs". *Harvard Business Review*, v. 57, nº 2, mar./abr., p. 81-93.
- ROSENFELD, Louis; MORVILLE, Peter. (1998), *Information architecture for the World Wide Web*. Washington, DC: O'reilly & Associates Inc.
- RUSSELL, Bertrand. (1979), *O poder: uma nova análise social*. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- SERVAN-SCHREIBER, Jean-Louis. (1974), *O poder da informação*. Portugal: Publicações Europa-América.
- SHIMIZU, Tamio. (1994), *Processamento de dados: conceitos básicos*. São Paulo: Atlas.
- SILVEIRA, Henrique. (1996), *Desenvolvimento regional no limiar do século XXI*. Fortaleza: Banco do Nordeste.
- _____. (1993), "Sistemas de informação: uma visão crítica". In *Encontro de Informática e Gestão Pública, 2. Anais...* Salvador: Sucsus.
- _____. (2000), "Análise SWOT". In: *Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ciência da Informação, 4. Anais...* Brasília: Enancib.
- SOMAVIA, Juan. (1980), "A estrutura transnacional de poder e a informação internacional". in MATTÁ, Fernando Reyes (org.), *A informação na nova ordem internacional*. Tradução de Paulo Kramer e Sigrid Sarti. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, p. 31-52.
- STOLLENWERK, M. F. (2000), *O método dos fatores críticos de sucesso e sistemas de inteligência competitiva*. Brasília: 3º Curso de Inteligência Competitiva. Não publicado.
- SUAIDEN, Emir J. (2000), "A biblioteca pública no contexto da sociedade da informação". *Ciência da Informação*, Brasília, v. 29, nº 2, p. 52-60, maio/ago.
- SULLIVAN-TRAINOR, Michael. (1995), *Information Superhighway*. Tradução de Lenke Peres Alves de Araújo. São Paulo: Makron Books do Brasil.
- TARAPANOFF, Kira; ÁLVARES, Lilian. (1994), *Cenários para serviços informacionais*. Brasília: Thesaurus.
- TARAPANOFF, Kira. (2001), *Inteligência Organizacional e Competitiva*. Brasília: Universidade de Brasília.
- _____. (1995), *Técnicas para tomada de decisão nos sistemas de informação*. Brasília: Thesaurus.
- VICKERY, Brian; VICKERY, Alina. (1989), *Information Science in theory and practice*. London: Bowker-Saur, 384 p.
- WILSON, Tom D. (1997), "Information Management". In *International Encyclopedia of Information and Library Science*. London: Routledge, p. 187-96.

YOURDON, Edward. (1990), *Análise estruturada moderna*. Tradução de Dalton Conde de Alencar. Rio de Janeiro: Campus.

ZWASS, Vladimir. (2001), *Structure and macro-level impacts of electronic commerce: from technological infra-structure to electronic marketplaces*. Disponível em: <http://commerce.concordia.ca/gkersten/ebusiness/ecom_zwass.html>. Acesso em: 15 mar. 2001.

Governo e sistemas de informação: de arquipélago a continente

Henrique Flávio Rodrigues da Silveira

O trabalho identifica, classifica e analisa as motivações e os Fatores Críticos de Sucesso (FCS) que devem ser considerados no processo de planejamento de sistemas interorganizacionais no setor público utilizando o ambiente *Internet*. Inicialmente foi desenvolvido um referencial teórico sobre planejamento de sistemas interorganizacionais, e também um estudo sobre a presença das organizações públicas na *Internet*. A partir da revisão da literatura, foram identificados os FCS e as motivações para o planejamento de sistemas interorganizacionais no setor público no ambiente *Internet*. Em seguida, a partir de entrevistas com os responsáveis pela área de planejamento de sistemas de informação de órgãos públicos selecionados, foram classificadas e analisadas as motivações e os FCS identificados, para um estudo de uma abordagem integrada nas ações que têm por objetivo a prestação de serviços informacionais aos cidadãos, utilizando o ambiente *Internet*, por meio do desenvolvimento de sistemas interorganizacionais. A conclusão registra que a decisão de implementar sistemas interorganizacionais significa uma quebra de paradigma, por afastar-se da forma tradicional de gerenciamento de sistemas e passar a conviver com os benefícios (e riscos) do modelo colaborativo, com outros limites e novas regras.

Gobierno y sistemas de información: de archipiélago a continente

Henrique Flávio Rodrigues da Silveira

El trabajo identifica, clasifica y analiza las motivaciones y los Factores Críticos de Suceso (FCS) que deben ser considerados en el proceso de planeamiento de los sistemas interorganizativos en el sector público utilizando el ambiente *Internet*. En principio fue desarrollado un referencial teórico sobre planeamiento de sistemas organizativos, y también un estudio sobre la presencia de las organizaciones públicas en la *Internet*. A continuación de revisión de literatura, fueran identificadas los FCS y las motivaciones para el planeamiento de sistemas inteorganizativos en el sector público en el ambiente *Internet*. En siguiente, después de entrevistas con los responsables por la área de planeamiento de sistemas de información de las organizaciones públicas seleccionadas, fueran clasificados y analizados las motivaciones y los FCS identificados, para un estudio de una abordagen incorporada en las acciones que tienen por objetivo la prestación de servicios de informaciones a los ciudadones, utilizando el ambiente *Internet*, por medio del desarrollamiento de los sistemas interorganizativos. La conclusión registra que la decisión de implantar los sistemas interorganizativos significa una quebra de paradigma, por estar lejo de la estructura tradicional de gerenciamento de sistemas y pasar a convivir con los beneficios (y riesgos) del modelo colaborativo, con otros límites e nuevas reglas.

Government and information systems: from arquipelago to continent

Henrique Flávio Rodrigues da Silveira

This work identifies, classifies and analyzes the motivations and the critical factors of success that should be considered in the process of planning of interorganizational systems in the public sector using the *Internet*. Initially a theoretical framework was developed about planning of interorganizational systems and also a study on the presence of the public organizations in *Internet*. Starting with the literature revision, the critical success factors and the motivations for the planning of interorganizational systems in the public sector in the *Internet* were identified. Soon after, starting from interviews with the

Henrique Flávio Rodrigues da Silveira é mestre e doutorando em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília (UnB); e analista do Banco Central do Brasil, com atuação na área de Planejamento e Orçamento.

Contato:
henrique.silveira@bcb.gov.br

responsible for the area of planning of systems of information of the selected public organizations, the motivations and the critical factors of success identified were classified and analyzed, for a study of an approach integrated in the government's actions that have for objective the information services rendered to the citizens, using the Internet, through the development of interorganizational systems. The conclusion registers that the decision of implementing interorganizational systems can mean a paradigm break, for to stand back in the traditional way of administration of systems and to pass to live together with the benefits (and risks) of the collaborative model, with other limits and new rules.

A *Revista do Serviço Público* é uma publicação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental. Procurando o aprimoramento permanente da revista, tanto no seu conteúdo quanto na apresentação gráfica, pedimos aos nossos colaboradores a observação das normas abaixo descritas.

Normas para os colaboradores

1. Os artigos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 20 linhas de 70 toques.
2. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em arquivo digital, em programa de uso universal e enviados para editora@enap.gov.br. Usar apenas as formatações-padrão.
3. Cada artigo deve vir acompanhado de um resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
4. Na primeira página do artigo, deve constar informação sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do artigo, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
6. Além de artigos, a revista receberá comunicações, notas informativas, notícias e relatórios conclusivos de pesquisas em desenvolvimento, com até 15 laudas. Resenhas de livros, em torno de 4 laudas, devem conter uma apresentação sucinta da obra e eventuais comentários que situem o leitor na discussão.
7. Os trabalhos que se adequarem à linha temática da revista serão apreciados pelo conselho editorial, que decidirá sobre a publicação com base em pareceres de consultores *ad hoc*.
8. Os originais enviados à *Revista do Serviço Público* não serão devolvidos. A revista compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Convite a resenhadores

A *Revista do Serviço Público* convida todos os interessados em remeter resenhas de trabalhos publicados no Brasil e no exterior sobre Estado, administração pública e gestão governamental.

As resenhas devem ser originais e não exceder a cinco laudas datilografadas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques, e devem apresentar de modo sucinto a obra, com comentários que situem o leitor na discussão apresentada.

As resenhas devem ser enviadas em português, sem notas de rodapé, contendo o título completo e subtítulo do livro, nome completo do autor, local de publicação, editora e ano de publicação, bem como uma breve informação sobre a formação e vinculação institucional do resenhador (em até duas linhas), acompanhadas do respectivo disquete.

Nota aos editores

Pedimos encaminhar à *Revista do Serviço Público* exemplares de livros publicados, a fim de serem resenhados. Os resenhadores interessados receberão cópias dos livros enviados.

- 20 *Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros*
Geoff Dinsdale & D. Brian Marson
Faye Schmidt & Teresa Strickland — 2000
- 19 *Experiências de Avaliação de Desempenho na Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP — 2000
- 18 *Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público*
Zairo B. Cheibub & Richard M. Locke — 1999
- 17 *Gerenciando a alta administração pública: uma pesquisa em países da OCDE*
Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico — 1999
- 16 *Flexibilidade na gestão de pessoal da administração pública*
OCDE — Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico — 1998
- 15 *O processo decisório da reforma tributária e da previdência social*
Marcus André de Melo & Sérgio Azevedo — 1998
- 14 *Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos*
Barbara Nunberg — 1997
- 13 *Reforma do Estado no setor de saúde: os casos da Catalunha, Canadá, Reino Unido e Estados Unidos*
Samuel Huseman & Emili Sullà e outros — 1997
- 12 *Normas de conduta para a vida pública*
Lord Nolan — 1997
- 11 *A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação*
Pedro César Lima de Farias — 1997
- 10 *O Impacto do modelo gerencial na administração pública*
Fernando Luiz Abrucio — 1997
- 9 *Progressos recentes no financiamento da previdência social na América Latina*
Manfred Nitsch & Helmut Schwarzer — 1996
- 8 *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil*
Luciano Martins — 1997
- 7 *Reforma do Estado*
Evandro Ferreira Vasconcelos e outros — 1994
- 6 *Planejamento e orçamento*
Fábio Chaves Holanda e outros — 1994

- 5 *Recursos humanos no setor público*
Marcelo Viana Estevão de Moraes e outros — 1994
- 4 *A questão social no Brasil*
Marcos Torres de Oliveira e outros — 1994
- 3 *Gestão municipal e revisão constitucional*
Luíza Erundina de Souza e outros — 1993
- 2 *Cultura e memória na Administração Pública brasileira*
Iveraldo Lucena e outros — 1993
- 1 *Gestão de recursos humanos, relações de trabalho e direitos sociais dos servidores públicos*
Técnicos da ENAP e colaboradores — 1993

- 47** *Três exemplos de mudanças na gestão de suprimentos na Administração Pública Federal: UFSM, GHC e 4ª RCC*
Pesquisa ENAP — maio 2002
- 46** *A hegemonia do SUS e a relação público/privado na assistência hospitalar*
Susete Barbosa França — abril 2002
- 45** *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*
Vinícius de Carvalho Araújo — março 2002
- 44** *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento*
Fabiano Garcia Core — outubro 2001
- 43** *Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional*
Zairo B. Chaibub e Wânia Amélia Belchior Mesquita — agosto 2001
- 42** *Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos*
Pesquisa ENAP — maio 2001
- 41** *Gestão de custos no setor público*
Pesquisa ENAP — março 2001
- 40** *Entre o público e o privado: O modelo de gestão de resíduos sólidos adotado pela SLU de Belo Horizonte*
José Wanderley Novato Silva e Allan Claudius Queiroz Barbosa — fevereiro 2001
- 39** *A percepção das chefias sobre a capacitação nos cursos da ENAP*
Pesquisa ENAP — dezembro 2000
- 38** *Perfil dos dirigentes de recursos humanos na Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP — novembro 2000
- 37** *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*
Peter Pfeiffer — outubro 2000
- 36** *Relatório de avaliação do curso Elaboração de indicadores de desempenho institucional*
Pesquisa ENAP — outubro 2000
- 35** *Modelo para informatização das administrações públicas municipais*
Maria José Ferreira Foregatto Margarido — agosto 2000

- 34** *Perfil dos gestores de recursos humanos da Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP — agosto 2000
- 33** *A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba*
Luiz Carlos de Oliveira Cecílio, Carlos Homero Giacomini & Miguel Ostojá Roguski — agosto 1999
- 32** *Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira — novembro 1998
- 31** *Custos no serviço público*
Marcos Alonso Nunes — outubro 1998
- 30** *Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios*
Marianne Nassuno — setembro 1998
- 29** *Reforma da previdência: negociações entre os poderes Legislativo e Executivo*
Marcelo James Vasconcelos Coutinho — agosto 1998
- 28** *Diagnóstico da situação da mulher na Administração Pública Federal*
Franco César Bernardes, Marcelo Gameiro de Moura & Marco Antônio de Castilhos Acco — julho 1998
- 27** *Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses*
Francisco Gaetani — junho 1998
- 26** *Análise de macroprocessos na Secretaria de Recursos Humanos do MARE: uma abordagem sistêmica*
Marcelo de Matos Ramos — maio 1998
- 25** *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro*
Carlos César Pimenta — abril 1998
- 24** *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*
Luiz Carlos Bresser Pereira — março 1998
- 23** *Reforma administrativa e direito adquirido*
Paulo Modesto — fevereiro 1998
- 22** *Utilizando a internet na administração pública*
Cláudio Seiji Sato — dezembro 1997
- 21** *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*
Tereza Cristina Cotta — novembro 1997
- 20** *A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição*
Valdei Araújo — outubro 1997

- 19 *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*
Evelyn Levy — setembro 1997
- 18 *Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa*
Marcos Alonso Nunes — agosto 1997
- 17 *Controle interno e paradigma gerencial*
Sheila Maria Reis Ribeiro — julho 1997
- 16 *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados*
Bianor Scelza Cavalcanti & Roberto Bevilacqua Otero — junho 1997
- 15 *Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos*
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1997
- 14 *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*
Francisco Gaetani — abril 1997
- 13 *As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado*
Enrique Saravia — março 1997
- 12 *A modernização do Estado: as lições de uma experiência*
Serge Vallemont — dezembro 1996
- 11 *Governabilidade, governança e capacidade governativa*
Maria Helena de Castro Santos — dezembro 1996
- 10 *Qual Estado?*
Mário Cesar Flores — novembro 1996
- 9 *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1996
- 8 *Desempenho e controle na reforma administrativa*
Simon Schwartzman — setembro 1996
- 7 *Brasil século XXI — A construção de um Estado eficaz*
Virginio Augusto Ferreira Coutinho & Maria Teresa Oliva Silveira Campos — agosto 1996
- 6 *A tecnologia da informação na reforma do Estado*
Ricardo Adolfo de Campos Saur — julho 1996
- 5 *Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública*
Paulo Modesto — outubro 1995
- 4 *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1995
- 3 *Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro*
Gleisi Heisler Neves — outubro 1995

- 2 *A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização*
Érica Máximo Machado & Lícia Maria Umbelino — julho 1995
- 1 *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1995

Solicitação de publicações

Nome/Instituição: _____

CPF/CNPJ: _____

Endereço: _____

Cidade: _____ UF: _____ CEP: _____

Telefone: _____ Fax: _____

E-mail: _____

Cartão de assinatura da RSP

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 53 - 2002

Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº _____

Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Cadernos ENAP

4 5 6 7 8 9 10 11 12

13 14 15 16 17 18 20

Preço unitário: R\$ 10,00

Texto para discussão

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

11 12 13 14 15 16 17 18 19 20

21 22 23 24 25 26 27 28 29 30

31 32 33 34 35 36 37 38 39 40

41 42 43 44 45 46 47

Números 1 ao 5: R\$ 3,00

A partir do número 6: R\$ 5,00

Forma de pagamento *ver orientação no verso*

Cheque nominal Ordem de pagamento Nota de empenho



Forma de pagamento

- Cheque nominal à ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública.
- Ordem de pagamento (anexar cópia do comprovante de depósito) em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, através do Banco do Brasil S/A, Agência Ministério da Fazenda 3602-1, Conta Corrente: 170500-8 Depósito identificado (código - dv) finalidade: 11470211401002-2.
- Nota de empenho em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública (anexar original). (UG:114702, Gestão: 11401).

ENAP Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Informação e Conhecimento em Gestão
SAIS — Área 2-A
70610-900 — Brasília, DF
Tel: (61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (61) 445 7178
CNPJ: 00627612/0001-09
Site: www.enap.gov.br
E-mail: publicacoes@enap.gov.br