

RSP

Revista do Serviço Público

vol. 63, nº 3 - Jul/Set 2012 - ISSN:0034/9240

A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições
para um projeto em construção

Vanessa Brulon; Pierre Ohayon e Gerson Rosenberg

O desempenho individual de gestores intermédios
da administração pública portuguesa

Catarina Brandão e Filomena Jordão

Encontrando a combinação certa: decifrando significados e
estratégias de integração

Robyn Keast; Kerry Brown e Myrna Mandell

Orçamento e desempenho municipal: uma análise comparada
da qualidade do gasto público nas políticas sociais

Pedro Cavalcante e Cecília Lariu

A importância do entendimento dos indicadores na tomada
de decisão de gestores públicos

Danielle Ramos de Miranda Pereira e

Marcelo de Rezende Pinto

*RSP Revisitada: Desenvolvimento da teoria de
administração democrática*

Dwight Waldo

ENAP





Brasília – 2012

Missão da Revista do Serviço Público

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

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente: Paulo Sergio de Carvalho

Diretora de Formação Profissional: Maria Stela Reis

Diretor de Desenvolvimento Gerencial: Paulo Marques

Diretor de Comunicação e Pesquisa: Enid Rocha Andrade da Silva

Diretora de Gestão Interna: Aíla Vanessa de Oliveira Cançado

Conselho Editorial

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

Periodicidade

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

Comissão Editorial

Paulo Sergio de Carvalho; Maria Stela Reis; Paulo Marques; Enid Rocha Andrade da Silva; Aíla Vanessa de Oliveira Cançado; Elisabete Ferrarezi; Livino Silva Neto e Elda Campos Bezerra.

Expediente

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

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

v. : il.

ISSN:0034/9240

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

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

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

CDD: 350.005

© ENAP, 2012

Tiragem: 1.000 exemplares

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

Exemplar avulso: R\$ 12,00

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

www.enap.gov.br

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

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

ENAP

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

70610-900 – Brasília, DF

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

www.enap.gov.br

editora@enap.gov.br

Sumário

Contents

A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção The Brazilian managerial reform in question: contributions to a project under construction	265
<i>Vanessa Brulon; Pierre Ohayon e Gerson Rosenberg</i>	
O desempenho individual de gestores intermédios da administração pública portuguesa The job performance of middle level managers in the Portuguese public sector	285
<i>Catarina Brandão e Filomena Jordão</i>	
Encontrando a combinação certa: decifrando significados e estratégias de integração Getting the right mix: unpacking integration meanings and strategies	313
<i>Robyn Keast; Kerry Brown e Myrna Mandell</i>	
Orçamento e desempenho municipal: uma análise comparada da qualidade do gasto público nas políticas sociais Municipal budgeting and performance: a comparative analysis of public spending quality on social policy	343
<i>Pedro Cavalcante e Cecília Lariu</i>	
A importância do entendimento dos indicadores na tomada de decisão de gestores públicos The importance of understanding indicators in decision making in public management	363
<i>Danielle Ramos de Miranda Pereira e Marcelo de Rezende Pinto</i>	
<i>RSP Revisitada: Desenvolvimento da teoria de administração democrática</i>	381
<i>Dwight Waldo</i>	
Para saber mais	399
Acontece na ENAP	401



Editorial

Caro (a) leitor (a),

No ano em que a Revista do Serviço Público (RSP) celebra seu 75º aniversário, esta edição reúne textos relacionados, diretamente, à administração pública brasileira e internacional e suas especificidades. São cinco artigos que versam sobre: a proposta de implantação de uma reforma administrativa brasileira, a atuação dos gestores intermédios no serviço público português, a combinação certa de estratégias de integração na prática das políticas públicas, a qualidade de gastos públicos e a importância dos indicadores na tomada de decisão.

O artigo *A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção* remonta o período de 1995, quando da proposta de implementação da Reforma do Estado e da Administração Pública no Brasil. Resultado de uma reflexão acerca do processo de implementação dessa reforma, que propôs a transferência de práticas das empresas privadas para o setor público, em busca de uma administração gerencial, e das suas consequências na administração pública brasileira, o texto busca identificar as possíveis vulnerabilidades presentes no processo de reforma gerencial brasileiro.

O artigo *O desempenho individual de gestores intermédios da administração pública portuguesa* configura oportunidade para aprofundar conhecimentos acerca da administração pública dos nossos coirmãos portugueses e lança luz sobre um tema ainda pouco explorado. O estudo de caso foca o desempenho individual (DI) de gestores intermédios daquele país, que, na estrutura organizacional, estão num nível intermediário, entre os gestores de topo e os gestores da base hierárquica – os chamados supervisores e os gestores de linha.

Aproveitando a visita à ENAP de uma das maiores especialistas em práticas colaborativas entre organizações, Myrna Mendell, esta edição da RSP traz um texto, de autoria da professora estadunidense e de outras duas especialistas na área, sobre os significados e as estratégias de integração na prestação de serviços à sociedade. O tema tem papel cada vez mais importante no discurso e na prática das políticas públicas em muitos países. A partir de um quadro diferenciado de relacionamentos entre prestadores de serviços, cidadãos e governo, arranjos de integração horizontal proporcionam novas formas de trabalho e soluções para problemas.

Com o objetivo de investigar a qualidade dos gastos públicos, o artigo *Orçamento e desempenho municipal: uma análise comparada da qualidade do gasto público nas políticas sociais* traz uma análise da relação entre a execução orçamentária nas políticas de saúde, de educação e de assistência social e a efetividade das prefeituras na estruturação e provisão dos serviços.

A diferença na relação entre desenvolvimento econômico (expresso em termos de renda) e educação, por meio das dimensões “renda e educação”, é examinada pelo texto *A importância do entendimento dos indicadores na tomada de decisão de gestores públicos*. Essa diferença foi estudada a partir da análise de algumas regiões administrativas mineiras, exemplificando como a decisão dos gestores públicos pode ser influenciada pela seleção de diferentes indicadores, utilizados na formulação ou na avaliação das políticas públicas.

Em face à importância histórica e teórica do debate para melhor compreensão da formação da administração pública, a Revista republica, em sua seção RSP Revisitada, o clássico texto de Dwight Waldo (1913-2000) – um dos mais importantes cientistas políticos do último século –, *Desenvolvimento da Teoria de Administração Democrática*. Publicado em março de 1952, na *American Political Science Review*, e no primeiro semestre do ano seguinte, na RSP, o texto destaca as diversas linhas de pensamento sobre a democracia e a administração que surgiam e que poderiam ter continuidade na década de 1950, quando o texto foi escrito – e também para além dela. O documento será publicado em duas partes, sendo que a segunda, a ser disponibilizada na próxima edição do periódico, traz a continuação do artigo que não foi publicada originalmente na edição da RSP, de 1953. Assim, a RSP Revisitada trará a íntegra de um artigo datado de meio século, mas que demonstra ter atualidade e vigor ímpares.

Os ensaios e artigos da RSP contribuem para estimular a reflexão, o debate e a análise qualificada da administração pública. A partir de tal premissa, espera-se proporcionar o aumento da capacidade de governo em diferentes esferas da administração, assim como promover o desenvolvimento de servidores e de seu compromisso com a cidadania. Para isso, a equipe ENAP busca oferecer uma publicação que esteja de acordo com o papel do Estado brasileiro em sua relação com a sociedade, de modo a aperfeiçoar os serviços prestados ao cidadão.

Desejo-lhe uma boa leitura,

Paulo Sergio de Carvalho

Presidente da ENAP

A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção

Vanessa Brulon; Pierre Obayon e Gerson Rosenberg

Introdução

Devido à importância do papel desempenhado pela administração pública, sua forma de se organizar passou por mudanças ao longo dos anos em busca de aprimoramento. As críticas aos modelos adotados deram origem a alguns processos de reforma que se disseminaram entre muitos países. O Brasil também sofreu o reflexo desse processo.

Os Estados nacionais, que hoje se encontram entre modelos burocráticos e gerenciais, variando de acordo com o país, até o início do século XX seguiam um modelo patrimonial de administração, caracterizado, principalmente, pela ausência de uma clara separação entre patrimônio público e patrimônio privado (BRESSER-PEREIRA, 2009). Schwartzman (2006) explica que o termo “patrimonialismo” é originado nos trabalhos de Weber que, segundo o autor, o usou para se referir à forma de dominação tradicional, que está baseada na crença nas tradições, e é a partir dela que se torna legítima (WEBER, 2009).

Assim, para Weber (2009), toda dominação tradicional tende ao patrimonialismo. Entretanto, com críticas fortes ao modelo, como o autoritarismo, a corrupção e o nepotismo, esse acabou por ser substituído pelo modelo burocrático, na década de 1930, no Brasil.

Para que pudesse atender ao seu novo papel de indutor do desenvolvimento econômico, o Estado precisou se transformar, por meio da racionalização burocrática do serviço público (COSTA, 2008a). Esta transformação envolveu a padronização, normatização e implementação de mecanismos de controle, como explica Costa (2008a), em um processo conhecido como reforma burocrática da administração pública. A administração pública adota, assim, uma forma racional-legal de dominação, descrita por Weber (2009) como aquela que se legitima a partir da crença em regras e normas. Entretanto, o modelo burocrático também é alvo de críticas, na medida em que sua rigidez e inflexibilidade tornam a administração pública ineficiente.

Diante das severas críticas direcionadas ao modelo burocrático de administração, adotado pela administração pública brasileira até o fim do século XX, há uma disseminação das reformas gerenciais, impulsionada principalmente pelo movimento da *New Public Management*. Caracterizada principalmente pelo foco em resultados, esta nova “onda” de reformas foi posta em prática em muitos países do mundo, entre os quais se inclui o Brasil.

Essa disseminação foi impulsionada principalmente por um contexto de crise do Estado, que leva à necessidade de reconstruí-lo, por meio de processos de reforma (BRESSER-PEREIRA, 2001). Outro fator importante, que levou à tentativa de adoção do modelo gerencial pelos países

emergentes, é o Consenso de Washington. Paes de Paula (2005a) ressalta a importância da reunião e explica que, a partir dela, houve consenso entre os presentes, baseado na reforma posta em prática no Reino Unido, de que os países emergentes deveriam adotar as reformas orientadas para o mercado, em busca do desenvolvimento. Esse fator facilita a aceitação da reforma gerencial como um parâmetro também para os países da América Latina.

No Brasil, apesar de a reforma gerencial não ter sido concluída, o modelo gerencial de administração assume papel importante na administração pública hodierna. Pode-se observar no País forte tendência à adoção de reformas administrativas que seguem esse modelo. Um exemplo é o programa Choque de Gestão, posto em prática no Estado de Minas Gerais, durante o governo de Aécio Neves. Tal programa acabou se disseminando para outros estados do Brasil e é considerado atualmente modelo de sucesso a ser seguido.

Em decorrência da forte visão positiva associada à reforma gerencial no País, o movimento gerencialista se dissemina e tenta fundar uma nova administração pública. Entretanto, como afirma Paes de Paula (2005b, p. 47), “esse é ainda um projeto em construção”. Como um projeto inacabado, segundo Paes de Paula (2005b), a nova administração pública está sempre sendo reinventada, e, por isso, reflexões a respeito dos processos de reforma que lhe dão base sempre se fazem atuais. Indo ao encontro de Paes de Paula (2005b), e visando trazer possíveis contribuições para a construção de uma nova administração pública brasileira, o presente trabalho tem por objetivo identificar as possíveis vulnerabilidades presentes no processo de reforma gerencial no Brasil.

A reforma gerencial no mundo

Apesar de apresentar algumas variações nos diferentes países em que foi adotado, o modelo gerencial possui características que podem ser generalizadas. Secchi (2009), por exemplo, identifica como valores da administração pública gerencial a produtividade, a descentralização, a eficiência na prestação de serviços, a *accountability*, entre outros. Indo ao encontro de Secchi (2009), o Clad (1998) defende que as principais características do modelo gerencial são: a profissionalização da alta burocracia, a transparência da administração pública, a descentralização da execução dos serviços públicos, desconcentração organizacional nas atividades exclusivas do Estado, e orientação para o controle de resultados. Características semelhantes estão presentes na caracterização genérica dos modelos gerenciais apresentada por Holmes e Shand (1995, *apud* MARTINS, 1997), que também destacam a orientação para resultados, a descentralização, a flexibilização, a transparência, entre outras. Modesto (1997) acrescenta às características apresentadas por esses autores o estímulo à privatização, a capacitação de pessoal dirigente, a criação de carreiras específicas para altos gestores, a elaboração do conceito de planejamento estratégico etc.

O modelo gerencial tem, assim, sua inspiração nas transformações do setor privado, que buscam a flexibilização da gestão, a redução dos níveis hierárquicos e o aumento da autonomia dos gerentes para a tomada de decisão (CLAD, 1998). Mesmo que possa ser caracterizada de forma genérica, a experiência internacional possibilita que se observem diferentes enfoques teóricos, medidas de reforma, estratégias, não havendo reforma que sirva de modelo

(FLEURY, 2001). Neste sentido, O Clad (1998, p. 125) também defende que, apesar das características comuns, “o modelo gerencial deve, impreterivelmente, adequar-se ao contexto político-democrático no qual está inserido o setor público”.

Ainda que não exista processo de reforma que seja sempre tomado como referência e adotado como modelo a ser seguido, os países que deram início a esse processo são citados com frequência

“Essa disseminação foi impulsionada principalmente por um contexto de crise do Estado, que leva à necessidade de reconstruí-lo, por meio de processos de reforma (BRESSER-PEREIRA, 2001).”

como exemplo, e exerceram forte influência nas reformas que se seguiram nos demais países. Como mostra Martins (1997), as reformas gerenciais surgem em resposta à crise do Estado na década de 1970, e começam a ser adotadas a partir da década de 1980 por países como Reino Unido e Estados Unidos. Como pioneiros na adoção do modelo gerencial de

administração pública, suas reformas servem de referência.

O Reino Unido, primeiro país do mundo a adotar o modelo gerencial, teve seu processo de reforma posto em prática durante o governo de Margaret Thatcher, na década de 1980. Pollitt (1996), a partir de sua análise da reforma gerencial no Reino Unido, defende que ela pode ser dividida em três fases: de 1979 a 1982, em que o foco estava na economia, com o corte dos gastos totais; de 1982 até o fim da década de 1980, em que o foco torna-se a eficiência, sendo marcado pelo aumento das privatizações; e a partir de 1987, fase mais radical, que é marcada por uma série de reformas em diferentes setores do serviço público.

Ao longo dessa trajetória, a reforma gerencial do Reino Unido, como mostraram Macedo e Alves (1997), adotou algumas formas inovadoras de gestão. A primeira delas, citada por Macedo e Alves (1997, p. 65), são os chamados “escrutínios de Rayner”, que os autores caracterizam como “pequenos grupos formados por funcionários departamentais e assessorados por um grupo central (unidade de eficiência); esse, por sua vez, ligado diretamente ao gabinete do primeiro-ministro e chefiado pelo próprio Rayner”, que realizam avaliações departamentais.

Uma segunda forma inovadora de gestão, citada pelos autores, é o desenvolvimento de sistemas de informações gerenciais, que tem como principal exemplo o *Management Information System for Ministers* (Minis). Atuando como um escrutínio permanente, o Minis permitia a revisão detalhada das atividades do departamento, bem como das necessidades de recursos humanos (MACEDO E ALVES, 1997). Os *Citizen's Charter* também são outra inovação, que podem ser entendidos

como documentos nos quais estão especificados os objetivos e normas de cada serviço público, bem como os recursos disponíveis para sua execução e seus responsáveis, representando uma abertura em relação ao modelo burocrático (MACEDO E ALVES, 1997).

Além dessas inovações, Thatcher implementou amplo processo de privatização, operado principalmente pela venda de ativos, como explicam Macedo e Alves (1997). Os autores ressaltam, ainda, a importância do *Next Steps*, programa implantado em 1988, com o objetivo de dar continuidade ao aumento da eficiência no setor público. Com vistas a reduzir os gastos públicos, houve um corte no quadro de pessoal, bem como a busca por um novo modelo de determinação de pagamentos (MACEDO E ALVES, 1997).

No caso dos Estados Unidos, onde o processo ocorreu posteriormente, durante o governo Reagan, este foi marcado pelo movimento “Reinventando o governo”, de Osborne e Gaebler (1994, p. 338). No livro que deu origem ao movimento, Osborne e Gaebler (1994) apresentam 10 princípios que, segundo os autores, quando aplicados a qualquer organização, “têm o poder de liberar novas formas de pensar – e de agir”, modificando o modelo básico de governo, adotado até então. Assim, os autores defendem que seja adotado um novo paradigma, que possibilite uma nova forma de pensar o governo. Segundo Kettl (2000), o movimento buscou transformar o governo dos EUA, em um curto período de tempo, para que adotasse o foco no cliente, aumentasse a produtividade e reduzisse os custos. Diferentemente do Reino Unido, nos EUA houve poucas privatizações, com predomínio maior de parcerias público-privadas (KETTL, 2000).

É dentro desse contexto que surge o movimento da *New Public Management* (NPM), principalmente a partir das reformas ocorridas em países como o Reino Unido, EUA, Nova Zelândia e Austrália. A este respeito, Barzelay (2001) explica que o termo *New Public Management* expressa a ideia de um fluxo cumulativo de decisões políticas que levaram a mudanças na governança e no gerenciamento do setor estatal desses países. A NPM, segundo o autor, refere-se ao desenvolvimento de práticas de rotinas inovadoras, voltadas para o aumento do desempenho. Conforme Osmond e Löffler (1999), a NPM levou a uma visão mais econômica e gerencial da administração pública. Page (2005) complementa essa ideia, ao afirmar que a NPM apresenta como algumas das suas características básicas a busca pelo aumento da *performance* governamental, descentralização, mecanismos de mercado e *accountability*. Embora possam ser citadas características básicas da NPM, Ormond e Löffler (1999) destacam que o termo assume diversos significados em contextos diferentes.

Seguindo o exemplo dos países pioneiros, como Reino Unido e EUA, outros países guiaram-se pela lógica da NPM, ao implementar seus processos de reforma. Na América Latina, esse modelo também foi adotado, com muitas tentativas frustradas, como mostra Bresser-Pereira (2002) em sua análise sobre a NPM neste continente. Conforme o autor, os países latino-americanos que foram mais adiante no processo de reforma gerencial foram o Brasil e o Chile.

A reforma gerencial no Brasil

Assim como em outros países do mundo, no fim do século XX o Brasil passou por um período que foi considerado

como de crise do Estado burocrático, que levou à sensação de uma necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo. Ainda que apresente características em comum com as demais reformas ocorridas em várias partes do mundo, a reforma gerencial posta em prática no Brasil também tem suas peculiaridades, que a distinguem das demais.

A administração pública no Brasil evoluiu historicamente por meio de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a administração burocrática e a administração gerencial. Estas três formas se sucederam no tempo, sem que qualquer uma delas tenha sido inteiramente abandonada.

Analisando a evolução histórica da administração pública brasileira, pode-se verificar que o Brasil passou pelo patrimonialismo, atravessou a fase burocrática, e, após a Reforma Administrativa do Aparelho do Estado de 1995, achou-se pronto legalmente para ingressar na administração gerencial. Entretanto, antes de ingressar no processo de reforma gerencial, o Brasil passou por pequenas reformas administrativas que lhe deram base. Para melhor analisá-las, pode-se dividi-las em cinco períodos distintos, como descritos no quadro 1.

No primeiro período que compreende de 1930 a 1945, com uma extensão até 1963, existiram estudos não implementados. Houve um esforço de inovação e renovação do aparato governamental fundamentado no modelo burocrático, introduzido com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) em 1936.

O segundo período, de 1964 a 1985, é justificado pela necessidade de maior agilidade e flexibilidade para atender às demandas de um Estado desenvolvimentista.

Quadro 1: As principais reformas administrativas do Estado

Reforma	Período	Características Principais
Criação do DASP	1930-1945	Implantação impositiva do modelo burocrático. Racionalização dos métodos administrativos. Criou o sistema de mérito na administração, orçamento usado como plano administrativo e revisão das estruturas.
DecretoLei nº 200-1967/69	1964-1985	Descentralização institucional (administração direta e indireta), transferências de atividades para o setor privado, substituição de funcionários estatutários por celetistas, redução da atuação do Dasp.
Extinção do DASP	1986-1988	Extinção do Dasp e criação da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (Sedap), em 1986. A Reforma da Administração Pública, aprovada pelo Presidente José Sarney, em 1986, teve como princípios: racionalização e contenção de gastos públicos, formulação de nova política de recursos humanos e racionalização da estrutura da administração federal.
Constituição de 1988 (*)	1988-1995	Instauração de um Regime Jurídico Único para todos os servidores públicos, estabelecendo a relação de trabalho, estabilidade rígida dos funcionários, eliminou toda autonomia das fundações e autarquias, criou um sistema rígido de concursos, inviabilizando uma parte das novas vagas para os servidores existentes.
Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e Emenda Constitucional nº 19/98	Após 1995	Os objetivos globais do Plano Diretor da Reforma do Estado foram: 1) aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos; 2) limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não exclusivos para a propriedade pública não estatal, e a produção de bens e serviços para a iniciativa privada; 3) transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local; só em casos de emergência cabe a ação direta da União; e 4) transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União. A Emenda Constitucional nº 19/98 tem sido chamada de Emenda da Reforma do Estado e modificou: princípios da administração pública, servidores e agentes públicos, controle de despesas e finanças públicas, custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, entre outras providências.
Extinção do Mare	1999	Passa a coordenação da gestão pública para o Ministério do Planejamento, que, por sua vez amplia a sua ação de planejamento, redefinindo-se como Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Fonte: Elaboração própria adaptada de Marcelino (1988).¹

O terceiro período, iniciado em 1986 e finalizado em 1988, foi marcado pela demanda da sociedade por contenção de gastos governamentais e, ao mesmo tempo, pela necessidade de se criar mecanismos e instrumentos que permitissem uma gestão pública eficaz e eficiente.

O quarto período é caracterizado pela Constituição de 1988, que, após o regime autoritário, esmerou-se na abundância de normas, buscando assegurar a garantia de direitos dos cidadãos e limitar a amplitude de poderes do Estado, resultando na mais administrativa de todas as Constituições.

Seguindo a “onda” de reformas administrativas, a reforma gerencial no Brasil é implementada durante o Governo de

Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995. Para que a reforma fosse posta em prática, ocorreu a transformação da Secretaria de Administração Federal (SAF) em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), órgão responsável pela reforma a ser implantada. Com a nomeação de Luiz Carlos Bresser-Pereira para ministro do Mare, tem início em 1995 a reforma gerencial no Brasil.

Bresser-Pereira (2006a) destaca que a reforma gerencial no Brasil tem dois objetivos. O objetivo de curto prazo é facilitar o ajuste fiscal, e o de médio prazo, tornar a administração pública mais eficiente e moderna, voltada para o atendimento do cidadão. Tendo em vista o alcance desses objetivos, são elaborados

os dois principais documentos que dão as bases para a reforma: o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a Emenda Constitucional da Reforma Administrativa. Bresser-Pereira (1998) explica que, para sua elaboração, esses documentos tomam como base as experiências recentes dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), principalmente o Reino Unido, onde a *New Public Management* teve início.

A principal estratégia da reforma gerencial no Brasil, segundo Bresser-Pereira (1998), era atacar a administração pública burocrática, considerada inflexível e ineficiente. O autor destaca também a estratégia de fortalecer a capacidade gerencial do Estado, a partir da adoção de formas modernas de gestão, visando se tornar eficiente e democrático. Além disso, outra importante estratégia da reforma era a mudança nas instituições, considerada pelo autor como um mecanismo para fortalecê-las.

Ao caracterizar a reforma que ele mesmo planejou, Bresser-Pereira (2009) afirma que essa pode ser chamada de gerencial por ser inspirada na administração de empresas privadas, visando tornar a administração pública mais eficiente. O então ministro a caracteriza, também, como democrática, uma vez que, em sua visão, dá as bases para a existência de um regime democrático. Ao denominá-la também de social-democrática e social-liberal, explica que a primeira pode ser justificada pela existência de um Estado garantidor dos direitos sociais, e a segunda, pelo reconhecimento do mercado como ótimo alocador de recursos.

Um dos principais aspectos do modelo proposto por Bresser-Pereira diz respeito aos três setores do Estado moderno e às formas de propriedade que o autor sugere

para cada setor, como pode ser observado no quadro 2.

A proposta de Bresser-Pereira (1998), explicitada no quadro abaixo, é de que as diferentes formas de propriedade variem de acordo com o tipo de atividade desempenhada pelo Estado. Sendo assim, no núcleo estratégico, onde são tomadas as decisões estratégicas do Estado, a forma de propriedade deve ser a estatal. O mesmo se dá no caso das atividades que são

“A principal estratégia da reforma gerencial no Brasil, segundo Bresser-Pereira (1998), era atacar a administração pública burocrática, considerada inflexível e ineficiente.”

exclusivas do Estado. Entretanto, na visão do autor, as atividades científicas e sociais, que se caracterizam como serviços não exclusivos do Estado, devem ser publicizadas² para as organizações sociais. Estas novas instituições são classificadas como públicas não estatais, porque se dedicam ao interesse público, mas não fazem parte do aparelho de estado. Como

Quadro 2: Modelos institucionais, formas de propriedade e de administração

Tipo de Organização	Forma de Propriedade			Forma de Administração	
	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Núcleo Estratégico Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos ministérios	●				●
Atividades Exclusivas Polícia, regulamentação, fiscalização, fomento, seguridade social básica	●				●
Serviços Exclusivos Universidades, hospitais, Centros de pesquisa, museus	Publicização →	●			●
Produção para o Mercado Empresas estatais	Privatização →		●		●

Fonte: Adaptado do documento do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. (MARE, 1995, p. 59).

essas atividades envolvem direitos humanos básicos, constituindo-se como atividades de direito privado, mas de propriedade pública, exigem forte financiamento do Estado. É nesse sentido que Bresser-Pereira (1998) defende o processo de publicização, desincentivando a privatização nesses casos. Mas no caso da produção para o mercado, a privatização é sugerida, transferindo-se as atividades das empresas estatais para empresas privadas.

A partir da proposta de formas de propriedades diferentes para distintos setores de atuação do Estado, a reforma gerencial no Brasil também previu novas instituições organizacionais que deveriam ser adotadas. Neste sentido, Bresser-Pereira (1998) propõe a criação de agências reguladoras, que servem para a regulamentação dos setores empresariais não suficientemente competitivos, de agências executivas, que executam as atividades exclusivas do Estado, e de organizações sociais, que atuam no

campo dos serviços sociais e científicos – atividades não exclusivas do Estado, mas que envolvem direitos humanos básicos –, fazendo parte do setor público não estatal.

Seguindo estas propostas, algumas organizações sociais foram criadas, visando tornar o Estado mais flexível e eficiente. Entre elas, pode-se citar a Casa de Saúde Santa Marcelina do Itaim Paulista, fundada em 1998, em uma parceria com o Governo do Estado de São Paulo, bem como a Rádio Roquette Pinto, criada em 2007, na cidade do Rio de Janeiro, durante o Governo Sérgio Cabral. Entretanto, não houve a expansão ou criação de novas organizações sociais após esse período.

Bresser-Pereira (1998) previu ainda os contratos de gestão, como instrumentos para contratar as novas instituições organizacionais. O autor explica que, nos contratos de gestão, são previstos os recursos necessários, bem como as metas a serem alcançadas. Rezende (2002a)

complementa essa ideia, ao afirmar que essas organizações, criadas a partir desse novo modelo de delegação e controle, surgem com o propósito de realizar funções de implementação de políticas públicas, mantendo-se controladas pelas agências centrais a partir de mecanismos de controle de *performance*, denominados contratos de gestão. Para Bresser, a mudança institucional era a dimensão central da reforma, introduzindo, por meio das novas instituições, um modelo orientado por resultados para os diversos setores burocráticos.

Para tornar ainda mais claro o processo de reforma, Bresser-Pereira explica que essa envolve três dimensões. A primeira dimensão, a institucional, envolve a criação de instituições legais e organizacionais, que viabilizem a gestão. A segunda, a dimensão cultural baseia-se na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais, pondo fim ao patrimonialismo. A terceira, a dimensão-gestão, é considerada por Bresser-Pereira (1998) como a mais difícil delas, já que se trata de colocar em prática as novas ideias gerenciais.

Bresser-Pereira (1998) explica que, enquanto a dimensão cultural permeia toda a reforma, a dimensão institucional pode ser representada pela Emenda Constitucional da Reforma Administrativa, e a dimensão-gestão, em um aspecto mais geral, pela estratégia de gestão da qualidade total.

No que diz respeito à Emenda Constitucional da Reforma Administrativa, promulgada em maio de 1998, Bresser-Pereira (1998) destaca sua importância, ao afirmar que ela gerou um grande debate nacional sobre a reforma, que a partir daí ganhou maior apoio. Conforme Bresser-Pereira (2009), o objetivo da emenda era tornar a Constituição de 1988 mais

compatível com a reforma. Nesse sentido, a emenda constitucional reformulou o capítulo da administração pública da Constituição de 1988, e promoveu uma profunda mudança institucional, que viabilizou a implementação da reforma (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Alguns exemplos de alterações que se deram a partir da emenda constitucional, apresentados por Bresser-Pereira (1998), são: a previsão de mecanismos de flexibilização da estabilidade, a exigência de avaliação para alcançar a estabilidade no fim do estágio probatório, a proibição de aumentos em cascata e o reforço do teto e do subteto de remuneração dos servidores. O autor explica que tais medidas foram adotadas com o objetivo de melhorar a eficiência e a qualidade do serviço público, bem como reduzir seus custos. Neste sentido, a ideia essencial da reforma, conforme Bresser-Pereira (2009), era tornar mais flexível o sistema existente de estabilidade para os servidores públicos, bem como eliminar o Regime Jurídico Único para a contratação de pessoal do Estado.

Com relação à estratégia de gestão para a qualidade total, Bresser-Pereira (1998) apresenta dois programas que a representam. O primeiro deles é o Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública (QPAP), criado em 1996, que assume um caráter mais geral, constituindo-se como programa de mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial, valorizando a participação e a iniciativa dos servidores. De acordo com os seus objetivos, o QPAP visava à melhoria contínua do desempenho institucional e tinha como meta o aumento da satisfação dos usuários com a administração pública, por meio da consolidação da metodologia de avaliação da gestão pública junto às organizações públicas.

Embora os objetivos da reforma e do programa QPAP se complementem, eles possuem características diferentes quanto à sua aplicação, conforme observado no quadro 3. Esse programa, ao longo do tempo, tem sofrido algumas modificações. As principais são as seguintes: (i) em 2000, o seu nome mudou para Programa de Qualidade no Serviço Público (PQSP), já que a reforma administrativa tinha, por sua vez, sido extinta, e lhe foi conferida, a partir de então, uma identidade própria; (ii) em 2005, por intermédio do Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro, foi criado o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), que resultou da fusão do Programa de Qualidade no Serviço Público e do Programa Nacional de Desburocratização (PrND); (iii) , em 2009, o Presidente da República, por meio do Decreto sem número, de 17 de março, instituiu o Ano Nacional da Gestão Pública. Estes marcos, antes de representarem rupturas, constituem avanços importantes a partir da concepção inicial do referido programa.

O segundo programa da estratégia de gestão para a qualidade total, o Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios, é voltado para o auxílio dos ministérios, a fim de que esses promovam a adequação de sua estrutura organizacional de acordo com as diretrizes do Plano Diretor.

Outro importante documento da reforma gerencial brasileira, que se seguiu à emenda constitucional, é o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. O plano apresenta como proposta básica, conforme Bresser-Pereira (2006b), a transformação da administração pública burocrática em gerencial. No documento, inicialmente, é apresentado um diagnóstico do que é chamado de crise da administração pública brasileira, que justifica a necessidade de uma reforma gerencial.

Esse diagnóstico se dá a partir da análise da experiência brasileira de reforma administrativa, que Costa (2008b) descreve como tendo foco nas duas grandes reformas do século passado: a patrimonialista e a burocrática. A partir disso, são estabelecidas as diretrizes da reforma gerencial e são definidas as instituições da administração pública gerencial. Pontos importantes são previstos no plano, como a privatização de empresas estatais, terceirização de atividades de apoio, criação das organizações sociais e demais instituições necessárias à reforma, e o fortalecimento do núcleo estratégico. Além disso, é no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que são definidas as estratégias e as formas de propriedade de cada segmento de atuação do Estado, bem como os objetivos globais e específicos para cada um desses setores de atuação. As três dimensões da reforma, explicitadas anteriormente, também são apresentadas no documento, dando, assim, uma clara visão do que viria a ser a reforma gerencial no Brasil.

Costa (2008a) apresenta os pilares do projeto de reforma, presentes no Plano Diretor, que o autor classifica como: ajuste fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado; reforma da previdência social; inovação dos instrumentos de política social; reforma do aparelho do Estado.

Na segunda etapa da reforma gerencial, que se constituiu como a etapa de implementação, houve a criação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a partir de uma junção do Mare com o Ministério do Planejamento. Bresser-Pereira (1998) explica que a criação desse novo ministério se dá devido a uma crença de que o Mare, sozinho, não teria forças para a implantação da reforma.

Quadro 3: Características dos programas da reforma do Estado e do QPAP

Características	Reforma do Estado	QPAP
Fundamentação conceitual	Reengenharia administrativa.	Melhoria contínua, usando os conceitos da gestão da qualidade.
Natureza da ação para a implementação	Imposição governamental por meio de decreto legal, criando agências executivas, organizações sociais, empresas.	Voluntária da organização por meio da liderança, não mudando a natureza jurídica da organização.
Periodicidade para implementar	Prazo definido para acontecer	Permanente e constante
Resultados esperados na gestão das instituições públicas	Imediato, buscando principalmente a redução de gastos e a melhoria no atendimento.	Longo prazo, buscando a melhoria contínua dos resultados organizacionais, por meio dos principais indicadores institucionais de gestão.
Metodologia utilizada	Mudanças constitucionais e legais.	Modelo de excelência em gestão, fundamentado pelo Prêmio Nacional da Qualidade (PNQ).
Implementação	Adequar os requisitos legais impostos e estabelecer um contrato de gestão.	Pressupõe etapas de sensibilização e mobilização para o comprometimento, envolvimento e aplicação do modelo de excelência em gestão.

Fonte: Elaboração própria, adaptada de Rosenberg (2002)

Assim, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão surge com a missão de por em prática a reforma gerencial, cujas diretrizes foram estabelecidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Entretanto, na visão de Bresser-Pereira (1998), esse novo ministério não deu a devida atenção à reforma, e, por isso, não finalizou a sua implementação da forma prevista. Indo ao encontro de Bresser-Pereira, Rezende (2002a) defende que, com a extinção do Mare, o novo ministério que surge altera substancialmente a política de reformas. O autor explica que poucas entidades previstas na nova matriz institucional foram criadas, mas obteve sucesso na reversão da tendência expansionista dos gastos públicos. Assim, na visão de Rezende (2002a), a reforma teve reduzido resultado em sua dimensão central, que era a mudança institucional, apesar de ter obtido apoio estratégico para o ajuste fiscal. O Mare não conseguiu o mesmo apoio para as políticas de mudança institucional.

No quadro 2, citado anteriormente, dentro do tipo de organização encontram-se

aquelas com atividades exclusivas de Estado, cuja função é a de regulamentação. Surge, então, a necessidade de criação das agências reguladoras no Brasil, onde essas, com autoridades independentes de regulação, passam a ser um dos fatos mais inovadores da moderna administração pública brasileira. A criação das agências ocorreu paralelamente ao processo de privatização, surgindo com isso a suposição, inicialmente por parte dos opositores da reforma, de que a existência desse tipo de agência pudesse facilitar ou incentivar a transferência de serviços do setor público para o setor privado, o que na realidade não aconteceu. No quadro 4 estão listadas as agências criadas e pode-se verificar que a maioria surgiu logo após a reforma administrativa.

A reforma gerencial brasileira em análise

Diante do exposto, pode-se observar que a reforma gerencial tem-se atrelado a um discurso muito positivo, com a

Quadro 4: Agências reguladoras no Brasil

Agência reguladora	Instrumento legal
Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel	Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996
Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel	Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997
Agência Nacional do Petróleo - ANP	Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997
Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa	Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999
Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS	Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000
Agência Nacional de Águas - Ana	Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000
Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001
Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq	Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001
Agência Nacional do Cinema - Ancine	Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2005
Agência Nacional de Aviação Civil - Anac	Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005

Fonte: Elaboração própria, adaptada do site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

proposta de modernização da administração pública, tornando-a mais eficiente. Como envolve uma ideia de progresso, é difícil se contrapor ao modelo gerencial, sem que isso desperte a percepção de ir contra o avanço do País.

Por meio de um olhar mais cuidadoso, a reforma gerencial da administração pública brasileira deixa transparecer algumas vulnerabilidades, no que diz respeito, inclusive, aos seus propósitos principais. Embora surja com o objetivo de substituir o modelo burocrático de administração pública, fortemente criticado por sua rigidez e ineficiência, o modelo gerencial ainda apresenta características do modelo burocrático, como a profissionalização e a dominação burocrática, não havendo, assim, um verdadeiro rompimento com o modelo anterior. Paes de Paula (2005a) mostra que se tem hoje uma “burocracia flexível”, com características burocráticas que apenas são adaptadas às necessidades de flexibilização. Neste sentido, Paes de Paula (2005a, p. 144) mostra contradições no discurso do próprio idealizador da reforma, ao afirmar que “embora critique a burocracia, diversas vezes Bresser-Pereira aponta a importância da existência de uma burocracia pública

capaz de controlar o processo decisório e assegurar a eficiência administrativa”.

Nem mesmo o patrimonialismo pode ser considerado como modelo completamente superado na administração pública brasileira. Na visão de Paes de Paula (2005a), o patrimonialismo não foi superado a partir da reforma gerencial, pois “a simples condenação das práticas patrimonialistas e a adesão à visão gerencialista não bastam para uma mudança na cultura política” (PAES DE PAULA, 2005a, p. 141). Indo ao encontro de Paes de Paula (2005a), Lima Junior (1998) defende que nunca houve no Brasil modelo de administração pública plenamente instalado, encontrando-se, na verdade, modelos incompletos e superpostos.

O fato de a reforma gerencial não ter sido concluída no País também gera outras preocupações. Como o Brasil apresenta histórico de vários modelos de administração incompletos, que se superpõem, a presença do patrimonialismo e da rigidez burocrática na administração pública brasileira atual gera resistência à mudança. Assim, como mostrou Lima Junior (1998), o processo de reforma gerencial não se trata simplesmente de substituir um modelo por outro, dando-se de forma muito mais complexa.

Nesse sentido, para a consolidação da reforma gerencial, é preciso que as reformas administrativas que a antecederam estabeleçam as bases para tal. Embora exista a condição legal para a implementação da administração gerencial, existem fatos históricos que sugerem que o Brasil ainda não apresenta condições para tanto. O primeiro se refere à desconfiguração do modelo burocrático pela transformação dos cargos públicos em favoritismo político. Em seguida, juntou-se à administração direta de forma caótica enorme setor empresarial (empresas públicas), autárquico (autarquias) e fundacional (fundações públicas), que fugiu ao controle central, pela multiplicação dos órgãos e empresas com alto grau de autonomia de contratação nos anos 1980, trazendo consequentemente os interesses privados para dentro da administração pública. Esta, por último, sofreu o impacto da desorganizada e mal-sucedida reforma realizada na era do Governo Collor. A administração pública brasileira não tem visão holística dos seus problemas e evoluiu de forma descontínua do patrimonialismo para o modelo burocrático, com resultados heterogêneos, tornando a questão complexa e não podendo ser vista de forma planejada. Dessa forma, é importante examinar os diversos processos de reforma administrativa no Brasil, para melhor compreensão do momento atual da administração pública.

Ao caracterizar a reforma como gerencial, Bresser-Pereira (2009) explica que essa se baseia nas práticas de empresas privadas, para que se torne mais eficiente. Entretanto, ao seguir tal lógica, a administração pública acaba por se preocupar com a eficiência técnica, e a democratização e o interesse público perdem espaço, como defende Paes de Paula

(2005a). Posto que a administração privada esteja predominantemente voltada para resultados, a sua transposição para a administração pública faz com que esta seja orientada por uma lógica de eficiência econômica, afastando-a do seu objetivo primeiro: a busca do bem comum.

Bresser-Pereira (2009) também caracteriza a administração pública gerencial

“Embora exista a condição legal para a implementação da administração gerencial, existem fatos históricos que sugerem que o Brasil ainda não apresenta condições para tanto.”

como democrática, já que, na visão do autor, prevê a existência de um regime democrático. Entretanto, mecanismos de participação ou controle social não são previstos na reforma, e as características centralizadoras e autoritárias dos modelos anteriores são mantidas. Como mostrou Paes de Paula (2005a), a relação entre Estado e sociedade não é suficientemente discutida, para que possa ser considerada modelo que segue uma democracia plena.

Embora Bresser-Pereira (2009) destaque como uma das principais características do modelo gerencial o fato de se constituir como modelo democrático, Paes de Paula (2005a) argumenta que ele mantém o autoritarismo, pois o processo decisório permanece como monopólio do núcleo estratégico e das instâncias executivas. Na visão da autora, a nova estrutura do Estado, após a reforma, não conseguiu garantir “uma inserção da sociedade civil nas decisões estratégicas e na formulação de políticas públicas” (PAES DE PAULA, 2005a, p. 141). Não foi possível a infiltração das demandas populares, a partir da nova estrutura do Estado que se consolidou após a reforma, como mostrou Paes de Paula. Apesar de haver um discurso participativo na proposta de reforma gerencial, “na prática se enfatiza o engajamento da própria burocracia pública ou dos quadros das organizações sociais no processo de gestão” (PAES DE PAULA, 2005a, p. 147). Indo ao encontro de Paes de Paula, Martins (1997, p. 71) afirma que “parece haver um hiato entre o sistema político-representativo e os imperativos de modernização da burocracia pública”. Assim, a concepção de democracia da administração pública gerencial parece ser limitada. No quadro 5, estão relacionadas algumas falhas da implantação e aspectos positivos da Reforma de 1995, em que se destaca a busca por melhor atendimento ao cidadão, com redução dos gastos públicos.

Uma das principais estratégias da reforma, como visto anteriormente, é a mudança nas instituições. Prevista na Emenda Constitucional da Reforma Administrativa, tal mudança se dá por meio da criação de novas instituições, como as agências reguladoras, as agências executivas e as organizações sociais, descritas acima. Ainda que a mudança institucional seja

considerada uma das principais dimensões da reforma, e que essa tenha sido muito bem definida no Plano Diretor, ela não foi totalmente implantada. Assim, há uma fragmentação do aparelho do Estado, com a convivência de formas organizacionais antigas e novas (PAES DE PAULA, 2005a). Além de sua implementação não ser tão simples quanto parece inicialmente, a reforma gerencial brasileira apresenta vulnerabilidades associadas às suas características mais básicas. A busca de uma administração pública mais eficiente pode trazer sérias consequências para a sociedade, como a excessiva ênfase em questões de âmbito econômico e a negligência de questões de âmbito social, deixando em segundo plano aquilo que de fato é importante para a sociedade e servindo de obstáculo para o alcance do bem comum. Entretanto, vale ressaltar que mudanças positivas também ocorreram como consequência do processo de reforma.

Conclusões

Sempre em busca de um melhor modelo de administração pública para o País, foram vividas, nos últimos séculos, transformações denominadas de reformas administrativas, que alteraram o funcionamento do aparelho do Estado. Entretanto, a passagem do modelo patrimonial para o burocrático, e deste para o modelo gerencial, não se deu de forma tão linear e clara quanto parece à primeira vista. Os modelos de administração pública no Brasil acabaram se sobrepondo, trazendo limitações ao seu bom funcionamento. Dentro desse contexto, o presente estudo buscou identificar as vulnerabilidades presentes no processo de reforma gerencial no Brasil.

A partir dessas reflexões, pode-se concluir que o modelo gerencial, adotado

Quadro 5: Características da reforma de 1995

Principais causas da falha da reforma de 1995	Principais pontos positivos da reforma de 1995
1- Diferenciação entre os objetivos da Secretaria de Recursos Humanos (SRH) e da Secretaria de Reforma do Estado (SER) levou à extinção do Mare.	1- Criação de diversas agências reguladoras para controle e fiscalização de diversos setores.
2- Dificuldade de enquadramento das organizações públicas à nova estrutura organizacional designada pelo Estado, devido à dualidade na prestação dos serviços de uma mesma organização, ora relacionados à atividade exclusiva do Estado, ora não.	2- Criação de diversas organizações sociais sem fins lucrativos.
3- Resistência das organizações públicas a mudarem a sua função dentro do Estado, devido às possíveis reduções orçamentárias e aos riscos inerentes de terem que buscar a auto sustentabilidade.	3- Avaliação por desempenho dos servidores públicos e criação de novas carreiras dentro da administração pública.
4- Resistência sindical dos servidores públicos contra a reforma do Estado.	4- Estabelecimento do contrato de gestão para algumas organizações.
5- Falta de consenso sobre o significado de <i>performance</i> . Para as agências de controle, o conceito está relacionado ao cumprimento das regras e dos controles; enquanto que, para as demais organizações, o desempenho está relacionado à garantia de recursos destinados à sua sobrevivência e à execução das metas pactuadas.	5- Criação de diversos programas governamentais com o intuito de melhorar a gestão pública. Exemplo: Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública).
6- Falta de autoridade legal para implementar as mudanças determinadas por lei, o que leva a um longo processo de negociação, reduzindo as possibilidades de alcançar os objetivos pretendidos pela reforma.	6- Cooperação dos órgãos públicos, buscando reduzir os seus orçamentos e gastos.
7- Resistência à mudança imposta pela reforma, devido ao receio da perda de poder político mediante às novas regras impostas e à nova configuração da estrutura organizacional.	7- Elaboração de diversas ações de desburocratização nas instituições, simplificando os processos.
8- Desinteresse do governo petista em continuar com a reforma, que buscava dar maior autonomia às instituições públicas com mais responsabilidade, de forma a descentralizar a organização estatal e buscar o controle por resultados, em vez da fiscalização direta.	8- Criação de novas formas de atender e ouvir o cidadão, a exemplo das ouvidorias institucionais.

Fonte: Elaboração própria, adaptada de Rezende (2004b)

pela administração pública brasileira a partir de sua reforma mais recente, ainda mantém características patrimonialistas e, principalmente, burocráticas dos modelos anteriores. Mas além dos problemas trazidos por essa sobreposição, o modelo gerencial possui vulnerabilidades inerentes ao próprio paradigma, como o foco na eficiência econômica, que o desvia de sua função social, bem como a ausência de uma democracia plena, com a manutenção dos processos decisórios centralizados no núcleo estratégico do governo.

Pode-se concluir, ainda, que a reforma do Estado, proposta em 1995, em seu pleito amplo, não foi concluída por diversos motivos, desde a falta de autori-

dade para impô-la a todos os setores da administração pública, até o embate entre o controle requerido pelas agências fiscalizadoras e a busca do desempenho exigida pela própria reforma. Esta, entretanto, trouxe vários pontos efetivos para a sociedade brasileira, pois despertou a preocupação dos órgãos públicos de promoverem melhor atendimento para o cidadão, usuário dos seus serviços. As inovações trazidas pela reforma, como a criação das agências reguladoras, também merecem destaque.

Ainda que haja críticas ao modelo gerencial por suas vulnerabilidades citadas ao longo do artigo, não existe hoje uma proposta de reforma bem definida, que

traga um novo modelo de administração pública capaz de solucionar os problemas atuais. Entretanto, as mudanças em termos de maior orientação para a sociedade são urgentes.

Fortemente preocupado com a eficiência econômica, o modelo gerencial não mantém seu foco na sociedade. A função social da administração pública torna-se, assim, secundária. É nesse sentido que mudanças urgentes em termos de ampliação do processo democrático são demandadas, com maior participação e controle social, bem como maior orientação para o atendimento das demandas da sociedade. A preocupação com a eficiência econômica

não deve ser dispensada, mas relegada a um papel secundário na administração pública brasileira, sendo tratada como meio e não como fim.

Como o objetivo da administração pública é a busca do bem comum, ela precisa alterar o seu foco para que cumpra sua função social. Os aspectos positivos trazidos pela reforma gerencial devem, assim, ser conciliados com mudanças nesse sentido, somando essas características ao contínuo processo de construção de uma nova administração pública brasileira.

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

Notas

¹ Legenda: Dentro do contexto constitucional, é possível verificar a evolução de como se deu a centralização das regras que regem a administração pública, como segue: a Constituição do Império, de 1824, nada dispunha sobre administração pública; a primeira Constituição republicana, promulgada em 1891, só tinha dois artigos; a Constituição de 1934 possuía sete artigos; a Constituição de 1946, que redemocratizou o País, tinha 11 artigos; a Constituição de 1967, com seu viés autoritário e concentrador de poder, não passou de 21 artigos; e, finalmente, a Constituição de 1988 alcançou 65 dispositivos sobre administração pública, sendo a mais normativa, comparada com outros países (MOREIRA NETO, 1999).

² A palavra publicização foi criada pelo governo para distinguir a propriedade pública não estatal da propriedade pública, bem como da propriedade privada. A publicização pressupõe a extinção de órgãos ou entidades estatais e subsequente absorção de suas atividades por organizações sociais. O processo de publicização busca assegurar o caráter público e o direito privado da nova entidade, assegurando-lhe, assim, maior autonomia administrativa e financeira. As organizações sociais são organizações públicas não estatais, mais especificamente fundações de direito privado que celebram contrato de gestão com o Poder Executivo, com aprovação do Poder Legislativo, ganhando o direito de fazer parte do orçamento público federal, estadual ou municipal. (PETRUCCI E SCHWARTZ, 1999, p. 46-48).

Referências

- BARZELAY, M. *The new public management: improving research and policy dialogue*. University of California Press/ Russel Sage Foundation, 2001.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. (Orgs.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- _____. *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- _____. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... *Revista do Serviço Público*, Brasília, Ano 53, nº 1, p.5-27, jan./mar. 2002.
- _____. *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Editora 34, 1998.
- _____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006a.
- _____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006b.
- CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO/CLAD. Uma nova gestão pública para a América Latina. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Ano 50, nº 1, p. 121-144, jan./mar. 1998.
- COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, nº 5, p. 829-74, 2008a.
- _____. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 59, nº 3, p. 271-288, jul./set. 2008b.
- FLEURY, S. Reforma del Estado. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, nº 5, p. 7-48, set./out. 2001.
- KETTL, D. F. *The global public management revolution: a report on the transformation of governance*. Washington: Brookings Institution Press, 2000.
- LIMA JUNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos sucessos e fracasso. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Ano 49, nº 2, p. 5-32, abr./jun. 1998.
- MACEDO, E. M.; ALVES, A. M. Reforma administrativa: o caso do Reino Unido. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Ano 48, nº 3, p. 62-83, set./dez. 1997.
- MARCELINO, G. F. *Governo, imagem e sociedade*. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1988.
- MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Ano 48, nº 1, p. 42-78, jan./abr. 1997.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: MARE, 1995.

- MODESTO, P. E. G. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Ano 48, nº 2, p. 27-57, maio/ago. 1997.
- MOREIRA NETO, D. de F. *Apontamentos sobre a reforma administrativa: emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventando o governo*. 2ª ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- ORMOND, D.; LÖFFLER, E. A nova gerência pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Ano 50, nº 2, p. 67-96, abr./jun. 1999.
- PAGE, S. What's new about the new public management? Administrative change in the human services. *Public Administration Review*, Lindblom, v. 65, nº 6, p. 713-727, nov./dec. 2005.
- PAES DE PAULA, A. P. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV, 2005b.
- PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, RAE, São Paulo, v. 45, nº 1, p. 36-49, jan./mar. 2005a.
- PETRUCCI, V.; SCHWARTZ, L. *Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. Brasília: ENAP, 1999.
- POLLITT, C. Antistatist reforms and new administrative directions: public administration in the United Kingdom. *Public Administration Review*, Lindblom, v. 56, nº 1, p. 81-87, jan./feb. 1996.
- REZENDE, F. C. O dilema do controle e a falha seqüencial nas reformas gerenciais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Ano 53, nº 3, p. 50-74, jul./set. 2002a.
- REZENDE, F. C. *Por que Falham as Reformas Administrativas?* Rio de Janeiro: EDITORA FGV, 2004b.
- ROSENBERG, G. *Desempenho Global da Fundação Oswaldo Cruz: um Instrumento de Autoavaliação*. 2002. 241 f. Dissertação (Mestrado em Tecnologia de Processos Químicos e Bioquímicos) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.
- SCHWARTZMAN, S. Nota sobre o patrimonialismo e a dimensão pública na formação da América Latina contemporânea. (12/10/2006). Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/patrimonialismo06.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2010.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, nº 2, p. 347 – 69, mar./abr., 2009.
- WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

Resumo – Resumen – Abstract**A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção***Vanessa Brulon; Pierre Ohayon e Gerson Rosenberg*

Mudanças no cenário internacional, avanços dos meios de informação e inovação tecnológica colocam as instituições públicas frente a grandes desafios. Neste sentido, foi instaurado por meio legal o processo da Reforma do Estado e da Administração Pública no Brasil, em 1995. O modelo propôs a transferência de práticas das empresas privadas para o setor público, em busca de uma administração gerencial. O presente artigo resulta de uma reflexão acerca do processo de implementação da reforma do Estado e das suas consequências na administração pública brasileira. Assim, tem por objetivo identificar as possíveis vulnerabilidades presentes no processo de reforma gerencial brasileiro. Este trabalho finaliza apontando algumas causas que levaram ao descrédito da reforma por parte das instituições pública brasileiras, como a dificuldade das organizações públicas de se ajustarem à nova estrutura organizacional designada pelo Estado, a resistência à mudança imposta pela reforma, bem como alguns pontos positivos provenientes dessa, entre os quais se pode destacar a criação de diversos programas governamentais com o intuito de melhorar a gestão pública ou a cooperação dos órgãos públicos a fim de reduzir os seus orçamentos e gastos.

Palavras-chave: Reforma gerencial; Administração pública; Brasil

La reforma gerencial brasileña en debate: contribuciones para un proyecto en construcción*Vanessa Brulon; Pierre Ohayon y Gerson Rosenberg*

Los cambios en el ámbito internacional, los avances en la tecnología de los medios de comunicación y innovación tecnológica plantean grandes desafíos a los cuales se enfrentan las instituciones públicas. En este sentido, se estableció legalmente el proceso de Reforma del Estado y Administración Pública en Brasil, en 1995. Con este fin, propuso la transferencia de las prácticas privadas para el sector público en busca de una administración gerencial. Este artículo resulta de una reflexión acerca del proceso de implementación de la reforma del Estado y sus consecuencias para la administración pública brasileña. De forma que tiene como objetivo identificar posibles vulnerabilidades presentes en el proceso de reforma de la gestión en Brasil. Se concluye señalando algunas de las causas que condujeron al desprestigio de la reforma de las instituciones públicas brasileñas, tales como la dificultad de las organizaciones públicas de adaptarse a la nueva estructura organizativa designada por el Estado, la resistencia al cambio impuesto por la reforma, así como algunos buenos puntos, entre los cuales podemos destacar la creación de diversos programas de gobierno destinados a mejorar la cooperación de la administración pública o de los organismos públicos a fin de reducir sus presupuestos y gastos.

Palabras clave: Reforma gerencial; Administración pública; Brasil.

The Brazilian managerial reform in question: contributions to a project under construction*Vanessa Brulon; Pierre Ohayon and Gerson Rosenberg*

Changes in the international arena, advances in technology and innovation pose public institutions facing great challenges. In this sense, was established by law the process of State and public administration Reform in Brazil, in 1995. To this end, proposed the transfer of private practices for the public sector in search of a management administration. This article results

from a reflection of the implementation process of state reform and its consequences for the Brazilian public administration. In this sense, aims to identify potential vulnerabilities present in the process of management reform in Brazil. It concludes by stating some causes that led to the discrediting of the reform by the Brazilian public institutions such as the difficulty of public organizations to adjust to the new organizational structure designated by the State, resistance to change imposed by the reform, as well as some good points, among which we can highlight the creation of various government programs aimed at improving the cooperation of public management or public agencies to reduce their budgets and spending.

Keywords: Administrative reform; Public administration; Brazil

Vanessa Brulon

Mestre em administração pública e doutoranda em administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE/FGV). E-mail: vanessabrunlon@gmail.com

Pierre Ohayon

Doutor em administração de empresas pela Faculdade de Engenharia e Arquitetura (FEA/USP). É professor associado II da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis (FACC/UFRJ). E-mail: pohayon@facc.ufrj.br

Gerson Rosenberg

Doutor em Tecnologia de Processos Químicos e Bioquímicos pelo Instituto Alberto Luiz Alberto Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia (COPPE/UFRJ). Atua como tecnologista em Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz Fiocruz. E-mail: gerson@fiocruz.br

O desempenho individual de gestores intermédios da administração pública portuguesa*

Catarina Brandão e Filomena Jordão

Introdução

Este estudo tem por objetivo identificar a estrutura interna do desempenho individual de gestores intermédios da Administração Pública Portuguesa, procurando perceber que comportamentos de desempenho de tarefa e de desempenho contextual são valorizados por esses gestores e pelos seus supervisores, e que comportamentos os primeiros adotam.

A literatura demonstra que diferentes postos de trabalho e organizações requerem e potenciam diferentes comportamentos (e.g. PAINE & ORGAN, 2000), pelo que importa considerar as características de cada organização e posto de trabalho e identificar a perceção dos seus atores, nomeadamente aqueles que definem os objetivos, a estratégia, as normas e os valores da organização, na medida em que estes conhecem a fundo as especificidades do seu posto e as contingências imediatas a que este está sujeito. Isto permite identificar os comportamentos que facilitam a ação da organização e que diminuem os efeitos negativos de algumas contingências

a que esta se encontra sujeita. Apesar de vários estudos sublinharem o impacto dos gestores no sistema organizacional, o estudo empírico da componente avaliativa dos comportamentos deste ator organizacional permanece pouco desenvolvido, particularmente no contexto da Administração Pública (AP).

No sentido de contribuirmos para colmatar essa lacuna, recorreremos a modelos de desempenho individual (DI) que adotam a perspectiva avaliativa, nomeadamente o modelo proposto por Borman e Motowidlo (1993, 1999), segundo o qual o DI integra comportamentos de natureza distinta que têm impacto na concretização dos objetivos da organização e do posto de trabalho. Este modelo é associado a modelos específicos ao posto de gestor e que têm procurado identificar as diferentes categorias comportamentais presentes na sua atividade.

De forma a concretizar o objetivo do nosso trabalho, operacionalizou-se um estudo de caso simples embutido exploratório (YIN, 2008), realizando-se entrevistas semiestruturadas a gestores intermédios da AP e aos seus supervisores, e recolhendo diários de bordo dos primeiros.

O artigo começa com a exposição dos conceitos-chave, subjacentes ao trabalho desenvolvido, e as teorias que o suportam, focando o conceito de desempenho individual e as suas especificidades no posto de gestor. Termina-se o enquadramento teórico com ideias relativas ao contexto organizacional que focamos, a Administração Pública. De seguida, na secção do método, apresenta-se o caso estudado, assim como as formas através das quais se recolheu informação para concretizar o objetivo deste estudo e dar resposta às duas questões de investigação definidas.

Posteriormente, os resultados obtidos são apresentados e discutidos, terminando o artigo com uma reflexão acerca das implicações desses resultados e pistas futuras de investigação.

Enquadramento teórico

O desempenho individual (DI) representa o conjunto dos comportamentos observáveis que os trabalhadores adotam e que são relevantes para a organização¹, influenciando a concretização dos seus objetivos (CAMPBELL, FORD, RUMSEY, PULAKOS, BORMAN, FELKER, VERA, & RIEGELHAUPT, 1990; CAMPBELL, MCHENRY, & WISE, 1990).

Apesar de podermos encontrar em alguns trabalhos clássicos (e.g. SELZNICK, 1948; SMITH, 1976; TAYLOR, 1916) alguma sensibilidade para a variabilidade de comportamentos dos trabalhadores que constituem o DI e influenciam o desempenho ou eficácia, só nos últimos 40 anos se registra uma postura de análise mais sistemática da natureza diferenciada desses comportamentos (e.g. KATZ & KAHN, 1978), considerando, a par dos comportamentos diretamente relacionados com o sistema técnico da organização², aqueles que não estando diretamente dirigidos ao sistema técnico, influenciam o contexto onde este se desenrola.

Uma dessas sistematizações, e que adotamos no nosso trabalho, postula que o DI em qualquer posto de trabalho integra duas dimensões: desempenho de tarefa e desempenho contextual (BORMAN & MOTOWIDLO, 1993, 1997). A primeira compreende os comportamentos que contribuem direta e indiretamente para o sistema técnico da organização, seja com a implementação de partes desse sistema, como a transformação de inputs (apoio

direto), seja com o apoio a essas transformações, através do fornecimento de inputs ou serviços e posterior distribuição de outputs (apoio indireto). O nível de desempenho de tarefa do indivíduo traduz, assim, a eficácia com que este desempenha as atividades que contribuem para o sistema técnico da organização. A dimensão do desempenho contextual, por sua vez, integra os comportamentos que não estando diretamente relacionados com a função específica do trabalhador, moldam o contexto organizacional, social e psicológico que serve como catalisador crítico para o desenvolvimento das atividades e processos da tarefa (BORMAN & MOTOWIDLO, 1993, 1997).

Este tipo de desempenho não visa suportar tanto o sistema técnico (como o anterior), mas antes a organização de uma forma mais ampla, o ambiente social e psicológico onde o sistema técnico deve funcionar. Esta dimensão do DI condiciona a cultura e o clima da organização (HATTRUP, O'CONNELL, & WINGATE, 1998), influenciando o seu desempenho ou eficácia (BORMAN & MOTOWIDLO, 1993; BORMAN, PENNER, ALLEN, & MOTOWIDLO, 2001).

Os autores Borman e Motowidlo (1997) distinguem o desempenho de tarefa e contextual a nível conceptual e empírico, com base em aspetos fundamentais. Em primeiro lugar, sublinham que as atividades de tarefa tendem a variar entre postos de trabalho, enquanto as atividades e processos de desempenho contextual são geralmente idênticos; em segundo lugar, as atividades e os processos de desempenho de tarefa podem ser mais facilmente prescritos pelo papel do que as atividades e os processos do desempenho contextual; e, finalmente, as atividades e os processos de desempenho de tarefa estarão relacionados com competências cognitivas e o desempenho contextual, com características individuais de

personalidade. Para se distinguir o domínio do desempenho de tarefa e o contextual importa considerar as tarefas para as quais o trabalhador foi contratado (e que requerem comportamentos de tarefa), o âmbito do seu posto de trabalho³ e o facto dos comportamentos contextuais o ultrapassarem, por implicarem esforço extra e iniciativa do trabalhador.

Vários estudos têm corroborado esta distinção (e.g. BORMAN & MOTOWIDLO, 1993,

“O nível de desempenho de tarefa do indivíduo traduz, assim, a eficácia com que este desempenha as atividades que contribuem para o sistema técnico da organização.”

1997; BORMAN ET AL., 2001; COLEMAN & BORMAN, 2000), salientando-se a sua pertinência, nomeadamente a nível de práticas de recrutamento e seleção (RS) (HATTRUP et al., 1998), podendo apoiar a organização a identificar a natureza dos comportamentos mais relevantes num determinado posto de trabalho, a partir da selecção dos indivíduos que demonstrem

possuir as competências ou características que potenciam a sua adoção. A estrutura interna do desempenho de tarefa é específica a cada posto de trabalho em particular, enquanto a do desempenho contextual é transversal à maioria dos postos de trabalho (BORMAN & MOTOWIDLO, 1993).

Baseando-se na investigação acerca dos comportamentos contextuais, de cidadania organizacional e pró-sociais, Borman e colegas (2001) identificam as três subdimensões que compõem o desempenho contextual, cada uma delas com comportamentos específicos. A primeira, Suporte Pessoal, engloba os comportamentos dirigidos aos membros da organização, tais como “ajudar” (e.g. dar suporte emocional a colegas), “cooperar” (e.g. aceitar sugestões, privilegiar os objetivos de equipa), “cortesia” (e.g. ter consideração e tato nas relações) e “motivar” (e.g. incentivar os colegas). A segunda, Suporte Organizacional, engloba comportamentos dirigidos à organização, como “representar” (e.g. defender a organização), “lealdade” (e.g. permanecer na organização apesar de dificuldades temporárias) e “concordar” (e.g. concordar com regras e procedimentos). A terceira e última subdimensão, Iniciativa Consciente, engloba comportamentos dirigidos para o posto de trabalho/a tarefa, tais como “persistir” (e.g. revelar esforço extra), “ter iniciativa” (e.g. fazer o que for necessário para concretizar objetivos) e “desenvolver-se” (e.g. realizar formações, utilizando o seu próprio tempo e recursos).

Apesar da transversalidade desta dimensão do DI, Borman e Motowidlo (1993) e Conway (1999, 2000) sublinham a necessidade de estudar esta dimensão nos postos de trabalho cujas atividades se revestem de especificidade, como é o caso do gestor, de forma a percebermos qual a sua estrutura nestes postos em particular.

O desempenho individual do gestor

Os gestores são os atores organizacionais que possuem a responsabilidade sobre uma determinada organização ou algumas das suas unidades. São considerados os principais responsáveis por garantir que o sistema funcione (DAFT & STEERES, 1986), refletindo-se as suas escolhas em toda a atividade organizativa (DUNCAN & WEISS, 1979; HOSKING & MORLEY, 1991). Os seus comportamentos não apoiam diretamente o sistema técnico central da organização, na medida em que não lhes cabe o desenvolvimento das principais atividades de transformação da organização, desenvolvendo antes comportamentos que garantam que essas atividades de transformação ocorram (BORMAN & MOTOWIDLO, 1993).

Cabe ao gestor prestar serviços ao sistema técnico e atuar sobre outros trabalhadores (supervisionando-os, por exemplo), de modo a que estes possam desenvolver as atividades de transformação principal da organização. Conforme demonstrado por Mintzberg (1994), a atividade desenvolvida pelo gestor caracteriza-se por ser breve, variada e descontínua. Sendo permanentemente confrontado com solicitações (externas e internas), ele socorre-se das informações a que tem acesso pelo seu estatuto e que vai recolhendo de forma continuada (frequentemente sob um registo informal) e privilegiadamente por via oral. Baseado nessas informações, que na maior parte das vezes não explicita formalmente, ele vai planificando e tomando decisões, sendo fortemente condicionado pelos acontecimentos.

Este posto de trabalho também se caracteriza pelo desenvolvimento de

atividades rotineiras (frequentemente em detrimento da realização de atividades de planeamento), com o gestor a envolver-se também em rituais organizacionais onde desempenha o papel de símbolo organizacional, recebendo convidados e clientes, presidindo a jantares, etc.

Apesar dos vários estudos que têm abordado a atividade dos gestores, procurando sistematizar os seus comportamentos (e.g. MINTZBERG, 1973; YUKL, 1989), são poucos os que abordam empiricamente o comportamento deste ator organizacional sob o prisma do desempenho/eficácia, ou seja, focando a componente avaliativa dos seus comportamentos. O estudo do comportamento do gestor, sob este prisma, foca-se nos requisitos críticos do seu trabalho (BORMAN & BRUSH, 1993), ou seja, nos comportamentos que permitem diferenciar o trabalho eficaz e ineficaz, uma abordagem que importa privilegiar (MINTZBERG, 1973).

Borman e Brush (1993) adotam esta perspetiva quando avançam com um modelo integrado dos comportamentos que compõem o DI do gestor, sistematizando-os em 4 subdimensões, (1) comportamentos de interação e comunicação (comunicar e manter os outros informados, representar a organização junto do exterior, manter boas relações de trabalho, e influenciar), (2) comportamentos de liderança e supervisão (orientar, avaliar e motivar subordinados, treinar, formar e desenvolver subordinados, e coordenar subordinados e recursos), (3) comportamentos técnicos e de gestão (planear e organizar, proficiência, administração e tarefas burocráticas, decidir/resolver problemas, provimento de pessoal, monitorar e controlar recursos, delegar, recolher, e interpretar dados) e, por último, (4) comportamentos e capacidades pessoais

(persistir em alcançar objetivos, lidar com crises e estresse, compromisso organizacional).

Conway (1996) considera que as primeiras três subdimensões representam o desempenho de tarefa do gestor e que a última remete para o seu desempenho contextual, dimensão do DI que requer ainda clarificação. No posto de gestor, algumas categorias de comportamento de desempenho de tarefa dependem, em grande medida, de comportamentos de desempenho contextual, dificultando a distinção entre a dimensão de desempenho de tarefa e contextual neste posto. Tomemos o comportamento “planear e organizar”, que Borman e Brush (1993) integram no DI do gestor e cujo sucesso requer que se crie um ambiente de trabalho que é promovido com a adoção de comportamentos contextuais, como os de Suporte Pessoal (COLEMAN & BORMAN, 2000; CONWAY, 1996). Outros comportamentos de desempenho de tarefa, como “administração e tarefas burocráticas”, não serão tão influenciados pela adoção de comportamentos contextuais.

Ao procurar identificar a estrutura interna do DI do gestor, é, assim, fundamental considerar as especificidades deste posto, nomeadamente o facto de este requerer ação sobre outros trabalhadores e exigir comportamentos de representação formal da organização. Estas especificidades fazem com que alguns comportamentos, que são de natureza contextual em postos de não gestão, representem comportamentos de tarefa em postos de gestão. Importa ainda notar que o gestor concretiza largamente os objetivos do seu posto de trabalho através da ação de outros, o que requer da sua parte comportamentos de liderança em relação aos subordinados, de modo a garantir que estes saibam o que fazer e possuam as

capacidades e a motivação necessárias para agir (CONWAY, 1999).

Isto significa que os comportamentos de liderança do gestor, porque visam explicitamente alcançar objetivos (criando condições para a sua concretização), são específicos ao posto de gestão e possuem uma ação indireta sobre o sistema técnico. Os subordinados do gestor, pares, supervisores e elementos exteriores à organização são diferentes “alvos” do seu comportamento, que importa considerar quando procuramos compreender a natureza dos seus comportamentos. Um comportamento de motivação ou a apresentação de uma sugestão a um subordinado remetem para o desempenho de tarefa do gestor, na medida em que visam dotar o subordinado de competências para concretizar um objetivo. Mas quando o mesmo comportamento é adotado em relação a um colega do gestor, ele assume a natureza de desempenho contextual, dado que não traduz um comportamento específico do gestor dirigido à concretização explícita de um objetivo. Representa antes um comportamento que promove o contexto organizacional, social e psicológico que serve de catalisador do sistema técnico nuclear, facilitando a concretização desse objetivo.

As especificidades do posto do gestor e a pertinência da sistematização desempenho de tarefa/desempenho contextual sublinham a necessidade de se procurar compreender a estrutura interna destas dimensões do DI neste posto de trabalho.

A Administração Pública enquanto contexto

A investigação acerca do DI tem realçado a importância das características da organização e do posto de trabalho na compreensão deste e do nível de eficácia

exibido, o que sublinha a pertinência de se compreender o DI em contextos específicos, como o da Administração Pública (AP). As organizações deste contexto caracterizam-se por culturas hierárquicas e não participativas (MULDROW, BUCKLEY, & SCHAY, 2002), exibindo um elevado nível de estruturação e orientação para as regras e um processo de tomada de decisão tendencialmente autocrático (SCHRAEDER, TEARS, & JORDAN, 2005).

Traduzem uma “cultura antecipatória” (VALLE, 1999), sendo os trabalhadores formados para antecipar problemas, respeitar os requisitos de procedimentos e de papéis e, dessa forma, garantir a estabilidade do sistema. A organização garante o cumprimento do desempenho de tarefa com a prescrição de comportamentos, reforçada com a formalização em descrições escritas do conteúdo dos postos de trabalho (instrumento especialmente presente nas organizações burocráticas) (MORRISON, 1996). Estes sistemas, cuja atividade é bastante regulada por regras e procedimentos formais, inibem a adoção de comportamentos contextuais (PAINE & ORGAN, 2000). Enfatizam o que deve e o que não deve ser feito pelos trabalhadores, inibindo comportamentos espontâneos, a iniciativa dos trabalhadores que permite responder a situações diferentes e urgentes, e que não se encontram previstas nas regras cujo seguimento se enfatiza.

Ao reforçar que as ações e os procedimentos regulados permitem a obtenção de recompensas, as organizações levam a que os trabalhadores se foquem nesses aspetos, enquanto as estruturas mais orgânicas promovem a adoção de comportamentos espontâneos (MORRISON, 1996). No mesmo sentido, o comportamento contextual «concordar», que se refere a adotar regras e respeitar a autoridade, é valorizado em

contextos burocráticos (BORMAN & MOTOWIDLO, 1993), dado que reforça as características da organização. O facto de as organizações da AP se inserirem hoje em meios cada vez mais dinâmicos e complexos (FAIRHOLM, 2004; SCHRAEDER et al., 2005) tem-nas pressionado a adotar novas formas organizacionais, mais achatadas, e a tornarem-se menos burocráticas e mais empreendedoras (ARVONEN & EKVALL, 1999; KANTER, 1989).

As discussões acerca do que mudar na AP e como mudar (SPICER, 2008; VAN WART, 2003) parecem partilhar o objetivo de a AP se tornar mais flexível e adaptativa (NUTT, 1995), economicamente mais eficiente e atenta às necessidades dos seus clientes/utentes (POSNER & SCHMIDT, 1982). Procura-se que as culturas hierárquicas e não participativas sejam abandonadas, partilhando a liderança e encorajando a criatividade e a inovação (MULDROW et al., 2002), e enfatiza-se a «orientação para a melhoria do desempenho» (KELMAN, 2007, p. 239), menor burocratização, a gestão por objetivos e a avaliação da eficácia/desempenho (VAN WART, 2003). Exige-se um desempenho mais elevado aos seus membros e esforços extra, de modo a sobressaírem e manterem os seus postos de trabalho. O desempenho contextual revela-se particularmente importante neste ambiente complexo e dinâmico, na medida em que estes comportamentos «lubrificam a máquina social da organização» e «providenciam a flexibilidade necessária para trabalhar sob muitas condições inesperadas» (SMITH, ORGAN, & NEAR, 1983, p. 654).

Este estudo de caso pretende contribuir para a clarificação da estrutura interna do DI dos gestores intermédios da Administração Pública e para a discussão do papel do gestor na mudança da AP,

partindo da integração teórica das sistematizações de desempenho de tarefa do gestor e desempenho contextual, de uma forma contextualizada.

Método

A ausência de estudos acerca do DI de gestores portugueses, segundo o prisma do DI, orientou-nos para a opção por um *design* qualitativo de estudo de caso simples

“Um resultado importante é a ausência de ênfase no comportamento ‘treinar, formar e desenvolver subordinados’ no discurso dos gestores intermédios e no dos seus supervisores.”

embutido exploratório (YIN, 2008), definindo como objetivo identificar a estrutura interna do Desempenho Individual dos gestores intermédios da AP. Para concretizar este objetivo foram definidas as seguintes questões de investigação (1) Quais os comportamentos de desempenho de tarefa e desempenho contextual valorizados pelos gestores intermédios da AP e seus

supervisores? e (2) Quais os comportamentos de desempenho de tarefa e desempenho contextual adotados pelos gestores intermédios da AP?

Caso e participantes

A diversidade que caracteriza a administração pública portuguesa (APP) (e.g. número e tamanho das estruturas, áreas de atividade e formação dos seus trabalhadores) colocou desde logo a dúvida acerca da organização de onde selecionaríamos o posto dirigente a estudar. Optou-se por eleger como contexto de estudo um instituto público no sector da Educação (cujas unidades orgânicas são as faculdades). Os órgãos de gestão das faculdades são, atualmente, constituídos na sua maioria por docentes da organização que, a par das atividades de gestão, continuam a desenvolver as atividades inerentes à função de docente. Considerando que a seleção do posto de dirigente máximo da organização implicaria esta dualidade de papéis, que pareceu importante evitar, selecionou-se como caso para análise o posto dos gestores profissionais que ocupam a posição hierárquica mais elevada nas faculdades – os diretores de serviços (DS). Este posto de trabalho, de Dirigente Intermédio de 1º grau⁴, encontra-se sujeito ao Estatuto do Pessoal Dirigente da APP e ao Regulamento Orgânico de cada faculdade, estando os seus titulares sujeitos a responsabilização civil, criminal, disciplinar e financeira. Na maior parte das unidades orgânicas deste contexto, os DS são nomeados por despacho do Reitor da Universidade, sob proposta do presidente ou diretor da faculdade.

De forma a elaborar um quadro de conhecimento rico acerca do DI do posto em estudo, recolheu-se informação junto de 12 gestores intermédios (DS),

cinco do sexo masculino e sete do feminino; sendo que apenas dois não possuem licenciatura. Dez destes gestores encontram-se na organização há mais de cinco anos e sete ocupam o atual posto de trabalho há menos de cinco anos. Recolheu-se igualmente informação junto de sete supervisores (presidentes/diretores das faculdades – P/D), integrados no mesmo supersistema (i.e. na mesma Universidade), dada a influência dos supervisores na definição do papel e comportamentos dos subordinados (KATZ & KAHN, 1978). A nível dos supervisores, quatro são do sexo masculino e três do feminino; todos possuem doutoramento e a maioria (4) encontra-se na organização há mais de quatro anos.

Instrumentos de recolha de informação e procedimento

Realizaram-se entrevistas semiestruturadas aos DS e aos seus supervisores (P/D), procurando dirigir o seu discurso para a componente avaliativa do desempenho do DS. O guião aplicado aos DS (consultar Apêndice A) era composto por cinco questões, organizadas em duas secções, a primeira focava os comportamentos valorizados no posto de DS⁵ e a segunda focava os comportamentos efetivamente adotados pelos DS⁶. O guião aplicado aos supervisores focava os comportamentos valorizados no posto de DS, sendo equivalente à primeira parte do guião dos DS. No total foram realizadas 18 entrevistas (11 a DS e 7 a P/D), no local de trabalho dos participantes, gravadas com a sua autorização e, mais tarde, transcritas. Foram ainda aplicados diários de bordo aos DS, onde se solicitava que registassem os comportamentos adotados por si durante o seu dia de trabalho. Foram devolvidos sete diários de bordo preenchidos, num total de

12 solicitados. A informação recolhida foi submetida à análise de conteúdo (BARDIN, 1977), recorrendo ao Nud*ist⁷.

No que se refere ao procedimento de repartição dos dados, definimos à partida um conjunto de categorias (rubricas de classificação) mutuamente exclusivas a nível do seu significado, de acordo com a estrutura do DI adotada neste trabalho. O sistema de categorias traduzia, assim, as sistematizações de DI avançadas por Borman e Motowidlo (1993), Borman e Brush (1993), Conway (1999) e Borman e colegas (2001), à luz das especificidades do gestor. A unidade de análise foi o parágrafo, tendo sido codificadas 2.379 unidades de registo no total. O método de contagem adotado foi a presença de cada categoria no discurso dos entrevistados e nos diários de bordo, independentemente da frequência dessa presença.

Resultados

Comportamentos valorizados pelos gestores intermédios e seus supervisores

Identificou-se no discurso dos DS referência a todos os comportamentos das três subdimensões de desempenho de tarefa do gestor presentes no modelo de Borman e Brush (1993) e a todas as subdimensões de desempenho contextual (Quadro 1). No discurso de todos os P/D, foram valorizados comportamentos de desempenho de tarefa dos DS e apenas um não se referiu ao desempenho contextual. Os diferentes comportamentos de desempenho de tarefa são identificados no discurso dos P/D de forma semelhante e as subdimensões de desempenho contextual identificadas como presentes no discurso de mais P/D são Suporte Organizacional, sobretudo o comportamento “concordar”, e Suporte Pessoal, com os comportamentos “cortesia

e apoiar” e “cooperar”. Não foram identificados no discurso de nenhum dos participantes os comportamentos contextuais “ajudar”, “motivar” e “representar”.

Comportamentos de desempenho de tarefa e contextual adotados pelos gestores intermédios

Identificam-se comportamentos de desempenho de tarefa no discurso de todos os DS, com exceção de um DS, que optou por não descrever o seu dia de trabalho, não identificando comportamentos de desempenho de tarefa, nem contextual (Quadro 2). A dimensão de desempenho contextual foi identificada no discurso de apenas sete DS. Apesar de identificarmos referência às duas dimensões do DI, quando se adota como método de contagem a frequência da presença das categorias de análise no seu discurso a nível da adoção de comportamentos, verifica-se que se referem muito mais frequentemente aos comportamentos de desempenho de tarefa do que aos de desempenho contextual. Todos os comportamentos de desempenho de tarefa são identificados no discurso dos DS quando estes se referem aos comportamentos adotados por si, com exceção do comportamento “influenciar”. A nível de desempenho contextual, não há referência à adoção dos comportamentos “ajudar”, “cooperar”, “motivar”, “lealdade” e “iniciativa”.

Uma leitura integrada destes resultados permite perceber a valorização de comportamentos das duas dimensões do DI (tarefa e contextual) no discurso de todos os DS, observando-se no geral uma coerência entre os comportamentos de desempenho de tarefa identificados como os mais valorizados e mais adotados.

Quadro 1: comportamentos valorizados pelos gestores intermédios (DS) e supervisores (P/D)

	Gestores intermédios (N=12)		Supervisores (N=7)	
	Presença/ausência	Referências	Presença/ausência	Referências
A. Desempenho de tarefa	11	295	7	159
1. Interação e Comunicação	8		5	
Comunicar e manter os outros informados	5		3	
Representar a organização	4		2	
Influenciar	3		0	
2. Liderança e Supervisão	10		6	
Orientar, avaliar e motivar	8		4	
Treinar, formar e desenvolver subordinados	3		0	
Coordenar subordinados e recursos	10		5	
3. Técnicos e de Gestão	11		7	
Planear e organizar	6		4	
Proficiência profissional	7		6	
Administração e tarefas burocráticas	4		0	
Decidir/resolver problemas	7		5	
Provimento de pessoal	4		0	
Monitorar e controlar recursos	9		6	
Delegar	4		1	
Recolher e interpretar dados	4		1	
B. Desempenho contextual	11	81	6	58
4. Suporte Pessoal	8		5	
Ajudar	0		0	
Cooperar	4		3	
Cortesia e apoiar	8		4	
Motivar	0		0	
5. Suporte organizacional	6		6	
Representar	0		0	
Lealdade	1		1	
Concordar	6		6	
6. Iniciativa conscienciosa	7		3	
Persistir	4		2	
Iniciativa	4		2	
Autodesenvolver-se	3		0	

Fonte dos dados: entrevistas realizadas (aos DS e aos P/D) e os diários de bordo recolhidos (dos DS)

Nota: “Referências” remete para o número de vezes que as categorias estavam presentes no discurso dos participantes.

Quadro 2: comportamentos adotados pelos gestores intermédios (DS)

	Gestores intermédios (N=12)	
	Presença/ausência	Referências
A. Desempenho de tarefa	10	375
1. Interação e Comunicação	10	
Comunicar e manter os outros informados	8	
Representar a organização	8	
Influenciar	0	
2. Liderança e Supervisão	9	
Orientar, avaliar e motivar	7	
Treinar, formar e desenvolver subordinados	4	
Coordenar subordinados e recursos	8	
3. Técnicos e de Gestão	10	
Planear e organizar	6	
Proficiência profissional	9	
Administração e tarefas burocráticas	10	
Decidir/resolver problemas	8	
Provimento de pessoal	2	
Monitorar e controlar recursos	7	
Delegar	1	
Recolher e interpretar dados	8	
B. Desempenho contextual	7	50
4. Suporte Pessoal	1	
Ajudar	0	
Cooperar	0	
Cortesia e apoiar	1	
Motivar	0	
5. Suporte organizacional	3	
Representar	3	
Lealdade	0	
Concordar	1	
6. Iniciativa conscienciosa	7	
Persistir	5	
Iniciativa	0	
Autodesenvolver-se	4	

Fonte dos dados: entrevistas realizadas e diários de bordo recolhidos (ambos aos DS)

Nota: “Referências” remete para o número de vezes que as categorias estavam presentes no discurso dos participantes.

Os participantes enfatizam no seu discurso muito mais frequentemente os comportamentos de desempenho de tarefa do que de desempenho contextual, tanto a nível de valorização como de adoção de comportamentos. Especificamente a nível do desempenho de tarefa, observa-se alguma correspondência entre os comportamentos que a nível de valorização e adoção

são mais enfatizados no discurso dos participantes.

Contudo, o comportamento que mais DS referem adotar, “administração e tarefas burocráticas”, não se encontra entre os mais valorizados, fazendo parte dos menos referidos. Apesar das subdimensões de desempenho contextual surgirem de forma semelhante no discurso dos DS a nível de

valorização, eles parecem enfatizar a adoção de comportamentos de Iniciativa Consciososa. Estes discursos acerca da atividade dos gestores estudados permitem-nos avançar na clarificação da estrutura interna do seu DI, concretizando o objetivo subjacente ao nosso trabalho.

Percebemos que esse DI possui a dimensão de desempenho de tarefa e de desempenho contextual, sendo o desempenho de tarefa organizado nas subdimensões (1) Interação e Comunicação, (2) Liderança e Supervisão e (3) Técnicos e de Gestão; e o desempenho contextual organizado em três subdimensões que se distinguem em função da direção dos seus comportamentos (4) Suporte Pessoal, (5) Suporte Organizacional e (6) Iniciativa Consciososa. Os comportamentos “ajudar” e “motivar”, que sendo dirigidos a pares do gestor, traduzem o gestor a ajudar e a motivar os seus pares, não foram identificados no discurso dos participantes, o que sugere que estes comportamentos não integram o desempenho contextual dos atores organizacionais estudados (consultar Apêndice B).

Discussão

Na discussão dos resultados obtidos começamos por considerar a dimensão de desempenho de tarefa e de desempenho contextual, analisando a sua presença no discurso dos participantes e o significado dessa presença. De seguida, aprofunda-se a análise, focando os resultados relativos às diferentes categorias comportamentais que integram essas dimensões do Desempenho Individual (DI), e procurando interpretar esses resultados, de forma integrada, à luz da literatura, considerando que os diferentes comportamentos presentes no discurso dos participantes integram um mesmo constructo, que é o DI dos gestores

intermédios da Administração Pública Portuguesa. Concluimos esta secção procurando atribuir significado aos resultados da análise do discurso dos supervisores do posto de trabalho em estudo.

Os resultados reforçam a especificidade do desempenho contextual do gestor e não apenas do seu desempenho de tarefa (BORMAN & MOTOWIDLO, 1993; CONWAY, 1999), devendo considerar-se a direção dos comportamentos adotados quando se procede à clarificação da estrutura interna do DI deste posto. Determinados comportamentos dirigidos aos subordinados (visando diretamente alcançar objetivos de trabalho) representam comportamentos de tarefa do gestor (nomeadamente a promoção da cooperação entre subordinados, o ensino de competências e a apresentação de sugestões de trabalho), mas quando dirigidos a pares e supervisores serão comportamentos contextuais (e.g. cooperar).

Os participantes reconhecem a natureza multidimensional do DI do gestor intermédio da AP, o que revela que, para além dos comportamentos prescritos a nível de sistema técnico da organização, reconhecem os comportamentos que contribuem para a construção de um ambiente organizacional, psicológico e social positivo, que potencia a eficácia do seu sistema técnico. Contudo, os dados sugerem uma concepção mais diferenciada do desempenho de tarefa do que do desempenho contextual. Isso, associado ao facto dos comportamentos de tarefa parecerem ser mais valorizados do que os comportamentos de desempenho contextual, o que vai ao encontro da literatura (e.g. CONWAY, 1999), pode significar que os participantes tendem a privilegiar o primeiro em detrimento do segundo, apesar de reconhecerem a importância das duas dimensões.

É possível que isso se deva, em certa medida, ao facto dos comportamentos de tarefa serem prescritos, o que leva a que sejam identificados imediatamente como requeridos, sendo o trabalhador avaliado pela sua concretização e pelos resultados que daí derivam (MORRISON, 1996). Apesar de os comportamentos contextuais potenciarem a eficácia dos comportamentos de tarefa, os trabalhadores percebem que não serão avaliados diretamente pela sua adoção e poderão, por isso, ter maior dificuldade em estabelecer uma relação entre esses comportamentos e a eficácia da organização. Por outro lado, podem considerar que a adoção de comportamentos contextuais é privada e só a eles diz respeito (CONWAY, 1999), daí a menor ênfase a esses comportamentos no seu discurso.

O desenvolvimento de práticas de gestão de recursos humanos (RH) pelos gestores de linha (como os gestores em estudo) é uma prática de trabalho de elevado desempenho, pelo que deve ser promovida (TESTA & EHRHART, 2005). Nesse sentido, é necessário que o discurso destes gestores enfatize mais a adoção de comportamentos de formação e desenvolvimento de subordinados, de delegação, de planeamento e organização, e de provimento de pessoal, comportamentos que o discurso dos nossos participantes indicia serem pouco adotados. Na sua atividade de resolução de problemas e tomada de decisões o gestor recorre fundamentalmente à rede de informações que vai acumulando ao longo do tempo, acerca de diferentes indivíduos e assuntos. Ele vê-se frequentemente impedido de delegar tarefas, uma delegação que implicaria comunicar informação que ele possui de forma implícita e que não se encontra registada formalmente, exigindo o

dispêndio de tempo que ele não possui, em função do ritmo acelerado do seu dia de trabalho; conseqüentemente, a sua atividade torna-se ainda mais variada e descontínua.

O dia-a-dia da organização é caracterizado por atividades diversas, desenvolvidas por diversas pessoas que o gestor deve coordenar, surgindo situações, frequentemente inesperadas, que são colocadas à sua consideração, como se percebe no discurso

“Na sua atividade de resolução de problemas e tomada de decisões o gestor recorre fundamentalmente à rede de informações que vai acumulando ao longo do tempo, acerca de diferentes indivíduos e assuntos.”

de um participante «Imprevistos (...) vêm pessoas de fora e depois há problemas que põem e que muitas vezes não são resolvidos e vêm todos ter comigo», cabendo-lhe “decidir e resolver problemas”. Na presença de uma situação para a qual o gestor deve encontrar uma solução, essa torna-se a sua prioridade (MINTZBERG, 1973), em detrimento de

outros comportamentos que tenha de adotar, tendo de decidir adequada e atempadamente, ancorado nas informações a que tem acesso.

A aposta na transmissão de informação no interior da organização, capacitando outros para a resolução de problemas, criaria, contudo, condições para o gestor delegar (MINTZBERG, 1994), o que lhe permitiria libertar-se, nomeadamente, de comportamentos de “administração e tarefas burocráticas” (e.g. análise de correio, resposta a pedidos de rotina, documentar acontecimentos), cuja natureza rotineira é percebida no discurso dos participantes, «muitas vezes fazemos um trabalho que... olhe, só vejo é papéis e só me chegam é papéis». A adoção deste comportamento encontra-se presente no discurso de quase todos os DS, o que parece reforçar o peso dos comportamentos rotineiros na atividade do gestor (MINTZBERG, 1973).

O facto de poucos valorizarem este comportamento poderá prender-se, exatamente, com a sua natureza burocrática e rotineira e que reflete as características associadas à AP, no que se refere ao elevado nível de formalização, apoio em regras, procedimentos e conteúdos funcionais exaustivos. Os constrangimentos burocráticos, associados aos atuais constrangimentos económicos, levam à valorização de comportamentos de verificação e controle dos recursos económicos, de modo a garantir o cumprimento de regras e a viabilidade económica da organização, o que se pode perceber na presença do comportamento “monitorar e controlar recursos” no discurso dos participantes, «os dinheiros (...) se efetivamente são suficientes ou se nós os tornamos suficientes para fazerem face às despesas».

Um resultado importante é a ausência de ênfase no comportamento “treinar,

formar e desenvolver subordinados” no discurso dos gestores intermédios e no dos seus supervisores. O facto de emergir como um dos comportamentos menos presente no seu discurso poderá indiciar alguma desresponsabilização na identificação de necessidades de formação e definição de programas de desenvolvimento de subordinados. Contudo, o envolvimento dos gestores no desenvolvimento dos subordinados é essencial, por influenciar os comportamentos destes em direção aos clientes da organização e, assim, a qualidade do serviço prestado (TESTA & EHRHART, 2005). Importante para a eficácia do gestor, a adoção destes comportamentos deverá ser promovida⁸, o que requer que os gestores intermédios não sejam assoberbados com tarefas técnicas e administrativas que lhes roubem tempo, ao contrário do que acontece atualmente, como se percebe no seu discurso «neste momento estou para assinar uma série de documentação que já lá está lá em baixo».

Conscientes dos constrangimentos a que se encontra sujeito o gestor na AP, parece-nos importante criar condições para que ele usufrua de maior liberdade para, por exemplo, definir com os subordinados os respetivos percursos de carreira e promover a sua mobilidade. Isto passa, nomeadamente, por dispor de tempo para adotar estes comportamentos, pela formação adequada dos próprios gestores (no que toca a gestão de RH) e pelo reconhecimento do interesse da proximidade entre gestores e nível operacional da organização (MINTZBERG, 2003), no que toca a definição de estratégias, conhecimento e implementação de práticas de RH.

A importância da proximidade entre estes gestores e os subordinados é reforçada com a ênfase que se percebe no

comportamento “cortesia e apoiar”, comportamento que é dirigido a pares, subordinados e superiores do DS e que traduz a manifestação de consideração pela individualidade e necessidades dos elementos que trabalham consigo (especialmente os seus subordinados), «tem que ser, de certa forma, digamos que amigo», «ouvir os seus problemas»; o que sugere que a manifestação de consideração pelos subordinados é fundamental para a realização do trabalho, potenciando um bom funcionamento da equipa e agilizando o trabalho. A capacidade do gestor de dar suporte emocional a subordinados é especialmente importante quando estes desempenham atividade em contacto direto com o público, dada a carga afetiva deste trabalho (TESTA & EHRHART, 2005).

O discurso dos participantes permite perceber o DS enquanto um especialista que garante a legalidade e continuidade do sistema, uma interpretação que se apoia no facto do comportamento “proficiência profissional” ser dos mais valorizados e adotados, «deve naturalmente cumprir a lei», «E por regra são questões até... com algum grau de complexidade», «como sou o único jurista, cai cá tudo». Este gestor fornece aos clientes (internos e externos) informação que os órgãos de gestão de topo poderiam não proporcionar tão pronta ou profundamente, em função da natureza da informação solicitada; é, por isso, a ele que os órgãos de gestão mais recorrem para obter apoio.

De modo a ser-lhe possível exercer o papel de especialista, apoiando os diferentes níveis do sistema, é-lhe então necessário recolher informação, como se percebe pelo destaque dado ao comportamento “recolha e interpretação de dados” numéricos e outra informação para apoiar decisões superiores, que dizem respeito à própria organização, «a primeira coisa é

saber se há alguma questão pendente», assim como ao seu meio «passar em revista os órgãos de comunicação social, a ver se há alguma coisa que nos interessa», criando condições para o gestor dar resposta à sua atividade diária. O apoio técnico requerido a este posto exige uma constante atualização da legislação e procedimentos que a organização deve obrigatoriamente adotar, o que requer que este gestor se mantenha atualizado, exigindo comportamentos contextuais de autodesenvolvimento. O reconhecimento desta posição de especialista organizacional poderá explicar a reduzida ênfase no comportamento “influenciar”, sugerindo que não lhe é necessário despender esforços a persuadir supervisores e subordinados, dado que aquilo que ele diz é, à partida, aceite como correto.

De notar que o movimento de reforma na AP reforça a necessidade organizacional de um elemento especializado nas regras e procedimentos desse sistema. As exigências associadas a essas mudanças são, a nosso ver, refletidas na ênfase dada à adoção de comportamentos de Iniciativa Consciençiosa, no que toca à persistência diante de dificuldades, «entro muito cedo e saio muito tarde», «às vezes temos que os confrontar» e aprendizagem «fazer uma autoformação, tem que ler, tem que ler, muitas vezes não só relacionado com o trabalho, mas também para se atualizar».

O papel de símbolo do gestor (MINTZBERG, 1973) é percebido no nosso estudo pelo realce dado aos comportamentos “representar a organização” e “comunicar”. Curiosamente, Horne e Lupton, em 1965, observaram que gestores intermédios não dedicavam tipicamente muito tempo a comportamentos de representação, pelo que os nossos resultados parecem sugerir uma mudança no DI

destes gestores (apesar de, sendo um estudo qualitativo, não procurarmos generalizações), refletindo o atual “estado de coisas” nas organizações e no seu ambiente, que Rousseau (1997) designa de “nova era organizacional”. De notar que os nossos dados sugerem duas formas do comportamento “representar” do gestor, uma de desempenho de tarefa e uma contextual, considerando o efeito do comportamento a nível do sistema técnico nuclear da organização.

Especificamente no que se refere aos supervisores, o seu discurso sugere que esperam que os DS lidem autonomamente com as situações que surgem no dia-a-dia, encontrando soluções e evitando colocar problemas à sua consideração, «a capacidade de entender os problemas, poder resolvê-los sem grande complicação, encontrando os caminhos justos, mas encontrando os caminhos com facilidade», e que os DS planeiem e organizem o trabalho na sua unidade, definindo objetivos e coordenando o trabalho de modo a alcançar esses objetivos, monitorizando e controlando custos e os recursos económicos da organização, respeitando a legislação e procurando levar em consideração as características da organização na aplicação da lei.

Valorizam a dimensão de liderança deste gestor e de muitos dos seus comportamentos técnicos, especificamente “proficiência profissional”, «conhecer muito bem internamente toda a complexidade do sistema, a legislação, as competências, os deveres, as necessidades do serviço, as orientações (...) do organismo em que se insere», o que reforça a natureza especialista deste gestor e a sua importância enquanto apoio técnico fundamental à gestão da organização.

Conclusões

Este estudo oferece suporte para a premissa segundo a qual a estrutura interna do desempenho individual do gestor é distinta da dos postos de não gestores, verificando-se que a natureza dos seus comportamentos se distingue conforme os comportamentos do gestor são dirigidos a pares e a supervisores ou aos subordinados. Consegue-se perceber a importância dos comportamentos deste gestor, que reforçam a natureza burocrática, que é característica das organizações da Administração Pública (e.g. comportamentos de administração e tarefas burocráticas e de proficiência profissional), assim como a importância dos comportamentos que permitem fazer face às exigências de um desempenho mais elevado e de esforços extra na AP (VAN WART, 2003), e que remetem para os comportamentos contextuais de persistência diante das dificuldades e de autodesenvolvimento, que nos permitem perceber o papel do gestor no processo de mudança de seu contexto organizacional.

Por outro lado, a ausência de adoção de comportamentos contextuais de iniciativa é coerente com o facto de estes contextos inibirem a adoção deste tipo de comportamento (PAINE & ORGAN, 2000), apesar de verificarmos que eles são valorizados pelos gestores estudados, assim como pelos seus supervisores. Sabendo que os trabalhadores adotam os comportamentos que parecem ser valorizados pela organização e que não adotam (ou adotam menos) os comportamentos que percebem ser desvalorizados (KARAMBAYYA, 1990), é importante sensibilizar os atores organizacionais da AP para a adoção de comportamentos que no nosso estudo surgiram como menos enfatizados, demonstrando

como esses comportamentos (e.g. delegar, iniciativa, cooperar) contribuem para a organização no seu todo e como os comportamentos contextuais e de tarefa (sempre associados) influenciam mais ou menos diretamente os colegas de trabalho (WERNER, 2000) e a organização a nível da eficácia na concretização de objetivos, sendo um importante recurso a mobilizar no momento atual da AP.

É necessário, principalmente, que se criem condições para que o gestor possa adotar esses comportamentos. Parece particularmente importante que se promova uma maior valorização e adoção de comportamentos de formação e desenvolvimento dos subordinados dos gestores intermédios, ocasionando dessa forma o desenvolvimento das competências dos vários elementos do sistema, ao mesmo tempo que, fazendo face às atuais necessidades de contenção na AP, torna-se possível confiar aos trabalhadores mais experientes o ensino de competências aos recém-chegados, evitando gastos adicionais com formação e socialização formal.

Em estudos futuros, é importante perceber em que medida os resultados obtidos neste trabalho podem ser generalizados aos gestores intermédios de toda a Administração Pública. Importa conhecer com pormenor quais os comportamentos adotados por estes, a sua frequência e natureza (de tarefa e contextual), assim como os seus preditores e as respectivas consequências no desempenho da organização.

Esse conhecimento permitirá avançar na compreensão dos processos que levam à adoção de diferentes comportamentos e à forma de promover os comportamentos dos gestores relacionados com melhores resultados organizacionais (BARTRAM, 2004), apoiando o gestor a gerir as dificul-

dades associadas às mudanças na AP, nomeadamente ao apoiar processos de Recrutamento e Seleção (RS), e identificando áreas centrais de competências.

A nível do desempenho contextual importa não esquecer que a adoção extrema de alguns comportamentos pode revelar-se prejudicial para a organização (BORMAN & MOTOWIDLO, 1993), como acontece com o comportamento “seguir regras e procedimentos organizacionais”, que ao ser adotado de forma generalizada por todos os trabalhadores pode inibir a adoção de comportamentos de inovação (BORMAN & MOTOWIDLO, 1993). As organizações devem considerar as suas características ao promover diferentes comportamentos contextuais, tendo em atenção que alguns desses comportamentos, quando levados ao extremo, podem inibir o desenvolvimento organizacional.

No que toca a limitações, teria sido interessante solicitar aos supervisores que preenchessem diários de bordo do dia-a-dia de trabalho dos Diretores de Serviços (DS) e tê-los questionado acerca dos comportamentos adotados pelos DS. Contudo, dado que à altura das entrevistas aos supervisores não sabíamos que comportamentos caracterizavam o DI dos DS, entendeu-se não se questionar os supervisores acerca da adoção de comportamentos que ainda não tinham sido identificados.

As organizações de serviços, como as que compõem a AP, procuram promover a ação centrada no cliente, nas suas necessidades e características, colocando assim novas exigências aos trabalhadores. Os comportamentos contextuais promovem a criação de um ambiente de trabalho que facilita a introdução de mudanças, através da ajuda mútua entre trabalhadores, do autodesenvolvimento de competências, melhorando a imagem da organização e dos

seus trabalhadores junto dos clientes. Comportamentos de cooperação, de cortesia, de ajuda e de motivação entre os elementos da organização e para com os clientes, adquirem assim uma importância fundamental (BURKE & COOPER, 2006).

Em um ponto em que a AP é sujeita a reestruturações de dimensão elevada, é importante analisarmos estes comporta-

mentos com atenção, para a compreensão de quais são relevantes em cada posto de trabalho e a promoção da sua adoção, de forma a fornecer a estas organizações a energia necessária para lidar com as mudanças que enfrentam.

(Artigo recebido em janeiro de 2012. Versão final em maio de 2012).

Notas

* Este artigo está escrito em português de Portugal.

¹ Distinguindo-se esses comportamentos dos respectivos resultados.

² Que “abrange o processamento, a transformação de energia ou de informação cujos ciclos de atividade compreendem as principais funções do sistema”, tendo como função a transformação de energia dentro da organização (KATZ & KAHN, 1978, p. 56).

³ Que se refere aos comportamentos de transformação principais desenvolvidos nesse posto de trabalho, que contribuem direta ou indiretamente para o sistema técnico nuclear da organização e serão potenciados pelos comportamentos contextuais.

⁴ Em algumas faculdades este posto é designado de “Secretário”, sendo equivalente ao DS.

⁵ Exemplo: Quais os critérios que na sua opinião subjazem a uma avaliação positiva do desempenho de um DS? Quais os comportamentos que considera importante que um DS adote?

⁶ Descreva um dia de trabalho seu.

⁷ QSR N6 (NUD*IST 6) Versão 6.0; Copyright QSR International, Pty, Ltd.

⁸ Aliás, o atual sistema de avaliação de desempenho da APP (SIADAP) requer aos avaliadores que identifiquem áreas de formação para os seus avaliados (subordinados).

Referências bibliográficas

ARVONEN, Jouko; EKVALL, Göran. Effective leadership style: both universal and contingent? *Creativity and Innovation Management*, v. 8, n. 4, p. 242-250, 1999.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Edições 70: Persona, 1977.

BARTRAM, Dave. Assessment in organizations. *Applied Psychology: an International Review*, v. 53, n. 2, p. 237-259, 2004.

- BORMAN, Walter; BRUSH, Donald. More progress toward a taxonomy of managerial performance requirements. *Human Performance*, v. 6, n. 1, p. 1-21, 1993.
- BORMAN, Walter; MOTOWIDLO, Stephan. Expanding the criterion domain to include elements of contextual performance. In: SCHMITT, N.; BORMAN, W. C. e ASSOCIATES (Eds.). *Personnel selection in organizations*, San Francisco: Jossey-Bass, 1993, p. 71-98.
- BORMAN, Walter; MOTOWIDLO, Stephan. Task performance and contextual performance: the meaning for personnel selection research. *Human Performance*, v. 10, n. 2, p. 99-109, 1997.
- BORMAN, Walter; PENNER, Louis; ALLEN, Tammy; MOTOWIDLO, Stephan. Personality predictors of citizenship performance. *International Journal of Selection and Assessment*, v. 9, n. 1/2, p. 52-69, 2001.
- BURKE, Ronald; COOPER, Cary L. The new world of work and organizations: implications for human resource management. *Human Resource Management Review*, v. 16, p. 83-85, 2006.
- CAMPBELL, Charlotte; FORD, Patrick; RUMSEY, Michael; PULAKOS, Elaine; BORMAN, Walter; FELKER, Daniel; VERA, Maria; RIEGELHAUPT, Barry. Development of multiple job performance measures in a representative sample of jobs. *Personnel Psychology*, v. 43, p. 277-300, 1990.
- CAMPBELL, John; MCHENRY, Jeffrey; WISE, Laurens. Modeling job performance in a population of jobs. *Personnel Psychology*, v. 43, p. 313-333, 1990.
- COLEMAN, Venetta; BORMAN, Walter. Investigating the underlying structure of the citizenship performance domain. *Human Resource Management Review*, v. 10, n. 1, p. 25-44, 2000.
- CONWAY, James. Additional construct validity evidence for the task/contextual performance distinction. *Human Performance*, v. 9, n. 4, p. 309-329, 1996.
- _____. Distinguish Contextual performance from task performance for managerial jobs. *Journal of Applied Psychology*, v. 84, n. 1, p. 3-13, 1999.
- _____. Managerial performance development constructs and personality correlates. *Human performance*, v. 13, n. 1, p. 23-46, 2000.
- DAFT, Richard; STEERS, Richard. *Organizations: a micro/macro approach*. Glenview: Scott, Foresman, 1986.
- DUNCAN, R; WEISS, A. Organizational learning: Implications for organizational design. In: STAW, B. e CUMMINGS, L. (Eds.). *Research in organizational behavior*. Greenwich, CT: JAI Press, 1979, p. 75-123.
- FAIRHOLM, Matthew. Different perspectives on the practice of leadership. *Public Administration Review*, v. 64, n. 5, p. 577-590, 2004.
- HATTRUP, Keith; O'CONNELL, Matthew; WINGATE, Peter. Prediction of multidimensional criteria: Distinguish task and Contextual performance. *Human Performance*, v. 11, n. 4, p. 305-319, 1998.
- HORNE, J. H.; LUPTON, Tom. The work activities of middle managers: An exploratory study. *Journal of Management Studies*, v. 1, p. 14-33, 1965.
- HOSKING, Dian-Marie; MORLEY, Ian. *A social psychology of organizing. People, processes and contexts*. London: Harvester Wheatsheaf, 1991.
- KANTER, Rosabeth. The new managerial work. *Harvard business review*, p. 85-92, 1989.

- KARAMBAYYA, Rekha. *Contextual predictors of organizational citizenship behavior*. Paper presented at the National Academy of Management, San Francisco, 1990/08.
- KATZ, Daniel; KAHN, Robert. *Psicologia Social das Organizações* (3ª ed.). São Paulo: Atlas, 1987.
- KELMAN, Steve. Public Administration and Organization Studies. In: BRIEF, A. e WALSH, J. P. (Eds.). *Academy of Management Annals*. New York: Erlbaum, 2007.
- MINTZBERG, Henry. *Le management. Voyage au centre des organisations*. Paris: Les éditions d'organisation, 1994.
- MINTZBERG, Henry. *The nature of managerial work*. New York: Harper & Row, Publisher, Inc, 1973.
- _____. *Managers, not MBAs*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, Inc, 2003.
- MORRISON, Elizabeth. Organizational citizenship behavior as a critical link between HRM practices and service quality. *Human Resource Management*, v. 35, p. 493-512, 1996.
- MULDROW, Tressie; BUCKLEY, Timothy; SCHAY, Brigitte. Creating high-performance organizations in the public sector. *Human Resource Management*, v. 41, n. 3, p. 341-354, 2002.
- NUTT, Paul C. Transforming public organizations with strategic leadership. *Public Productivity through Quality and Strategic Management*, p. 61-82, 1995.
- PAINE, Julie; ORGAN, Dennis. The cultural matrix of organizational citizenship behavior: Some preliminary conceptual and empirical observations. *Human Resource Management Review*, v. 10, n. 1, p. 45-59, 2000.
- POSNER, Barry; SCHMIDT, Warren. Determining managerial strategies in the public sector. *Human Resource Management*, v. 21, n. 2, p. 35-43, 1982.
- ROUSSEAU, Denise. Organizational Behavior in the New Organizational Era. *Annual Review of Psychology*, v. 48, p. 515-546, 1997.
- SCHRAEDER, Mike; TEARS, Rachel; JORDAN, Mark. Organizational culture in public sector organizations. Promoting change through training and learning by example. *Leadership & Organization Development Journal*, v. 26, n. 6, p. 492-502, 2005.
- SELZNICK, Philip. Foundations of the theory of organization. In: SHAFRITZ, Jay e OTT, J. Steven (Eds.). *Classics of organization theory* (3rd ed.). California: Brooks/Cole Publishing Company, 1948, p. 114-123.
- SMITH, Adam. Of the division of labour. In: SHAFRITZ, Jay e OTT, J. Steven (Eds.). *Classics of organization theory* (3rd ed.). California: Brooks/Cole Publishing Company, 1976, p. 36-40.
- SMITH, C. Ann; ORGAN, Dennis; NEAR, Janet P. Organizational citizenship behavior: It's nature and antecedents. *Journal of Applied Psychology*, v. 68, n. 4, p. 653-663, 1983.
- SPICER, Michael. The History of Ideas and Normative Research in Public Administration: Some Personal Reflections. *Administrative Theory and Praxis*, v. 30, n. 1, p. 50-70, 2008.
- TAYLOR, Frederick. The principles of scientific management. In: SHAFRITZ, Jay e OTT, J. (Eds.). *Classics of organization theory* (3rd ed.). California: Brooks/Cole Publishing Company, 1916, p. 69-80.
- TESTA, Mark; EHRHART, Mark. Service leader interaction behaviors. Comparing employee and manager perspectives. *Group & Organization Management*, v. 30, n. 5, p. 456-486, 2005.

- VALLE, Matthew. Crisis, culture and charisma: the new leader's work in public organizations. *Public Personnel Management*, v. 28, n. 2, p. 245-256, 1999.
- VAN WART, Montgomery. Public-sector leadership theory: an assessment. *Public Administration Review*, v. 63, n. 2, p. 214-228, 2003.
- WERNER, Jon M. Implications of ocb and Contextual performance for human resource management. *Human Resource Management Review*, v. 10, n. 1, p. 3-24, 2000.
- YIN, Robert K. *Case study research: design and methods*. Los Angeles: Sage. 2008.
- YUKL, Gary. Managerial leadership: a review of theory and research. *Journal of Management*, v. 15, n. 2, p. 251-289, 1989.

Apêndice A:

Protocolo de entrevista aplicado aos dirigentes intermédios (DS)

Guião de entrevista semiestruturado para dirigentes intermédios

Introdução

Esta entrevista insere-se num trabalho de investigação que tem por objetivo compreender a “atividade dos dirigentes intermédios da Administração Pública”, especificamente dos Diretores de Serviços. É isso que eu gostaria de explorar consigo, ou seja, gostaria que conversássemos acerca da sua atividade.

Os aspectos relativos à “confidencialidade, anonimato” e forma de tratamento dos dados já foram assegurados no pedido de colaboração, sendo a sua sinceridade fundamental para dar valor aos resultados. Permite que a entrevista seja gravada?

Questões a colocar

Primeira secção

- 1) Fale-me dos comportamentos que considera importante que um Diretor de Serviços adote. Relativamente à avaliação do trabalho desenvolvido por um Diretor de Serviços.
- 2) Quais os critérios que, na sua opinião, subjazem a uma avaliação positiva do desempenho de um Diretor de Serviços?
- 3) Quais os critérios que, na sua opinião, subjazem a uma avaliação negativa do desempenho de um Diretor de Serviços?
- 4) Um funcionário passa a Diretor de Serviços por nomeação, ficando em Comissão de Serviço. Fale-me dos critérios que apoiam esta nomeação e a sua eventual renovação.

Segunda secção

- 5) Descreva um dia de trabalho seu.

Terminar a entrevista

Existe mais algum aspecto acerca da atividade do Diretor de Serviços que gostaria de explorar?

No sentido de enriquecer o conhecimento da sua atividade, gostaria de lhe solicitar o preenchimento de um diário de bordo da sua atividade, registando as atividades que desenvolve no seu dia de trabalho.

Mais uma vez, agradeço a sua colaboração.

Apêndice B:

Estrutura Interna do desempenho individual dos gestores intermédios da Administração Pública

A. Desempenho de tarefa

1) Comportamentos de interação e comunicação

Comunicar e manter os outros informados: comunicar com eficácia oralmente e por escrito; informar subordinados, supervisores e outros; obter e de seguida transmitir informação para aqueles que devem tomar conhecimento dela.

Representar a organização no exterior em situações formais; manter uma boa imagem organizacional junto de clientes, público, acionistas, governo; lidar com problemas de utentes/clientes.

Influenciar/convencer: persuadir outros na organização e aceitar as suas boas ideias, apresentar clara e decididamente as suas posições e argumentar eficazmente acerca delas.

2) Comportamentos de liderança e supervisão

Orientar, avaliar, motivar subordinados e dar *feedback*: dar orientação e direção, motivar; apresentar *feedback* apropriado; ajudar a definir objetivos e manter padrões de desempenho; monitorizar e avaliar a qualidade do desempenho dos subordinados.

Treinar, formar e desenvolver subordinados: identificar necessidades de formação e desenvolver programas e materiais adequados ou assegurar que estes sejam desenvolvidos; formar e treinar subordinados; auxiliá-los no melhoramento de competências de trabalho.

Coordenar subordinados e recursos: utilizar adequadamente pessoal e outros recursos para aumentar a eficácia; coordenar o trabalho e equilibrar os interesses da unidade com os da organização; negociar de modo a alcançar a melhor utilização dos recursos organizacionais. Desenvolver práticas de gestão de RH para a unidade, encorajar e promover a cooperação entre subordinados.

3) Comportamentos técnicos e de gestão

Planejar e organizar: formular metas e objetivos a curto e longo prazo; antever possíveis problemas e tendências e desenvolver estratégias para lidar com essas situações; organizar e atribuir prioridades ao trabalho; planejar e organizar o seu trabalho; gerir o tempo.

Proficiência profissional (perícia): aplicar no trabalho conhecimentos de domínio técnico (em oposição a de gestão) e prestar informação técnica.

Administração e tarefas burocráticas: desempenhar tarefas administrativas diárias (rever relatórios, analisar correio, aprovar pedidos de rotina); manter registos corretos e documentar acontecimentos, administrar políticas e procedimentos adequados.

Resolver problemas: tomar decisões corretas atempadamente, baseando-se na informação disponível; prestar atenção e levar em consideração as informações relevantes ao tomar decisões e desenvolver soluções eficazes para lidar com problemas organizacionais.

Provisionamento de pessoal: manter pessoal e mão-de-obra; recrutar, entrevistar, selecionar, contratar, transferir e promover pessoas na organização; e manter um sistema eficaz de desenvolvimento de carreira. Decidir os critérios para as diferentes posições; construir e manter uma equipa de gestão coesa e identificar e desenvolver substituições de pessoal.

Controlar recursos: controlar custos e recursos de pessoal; distribuir fundos internamente e monitorar e supervisionar a sua utilização dentro de constrangimentos e orientações existentes. Enfatizar o cumprimento de prazos e garantir que padrões definidos sejam atingidos e os custos controlados.

Delegar: atribuir deveres e responsabilidades de acordo com os respectivos interesses e capacidades, bem como as necessidades da organização; delegar realmente autoridade e responsabilidade para promover o crescimento dos subordinados; evitar invadir a responsabilidade delegada.

Recolher e interpretar dados: saber quais os dados relevantes para resolver um determinado assunto; interpretar corretamente dados numéricos e outra informação, promovendo inferências corretas; apresentar recomendações para ações futuras; organizar ou coordenar a organização correta de dados de natureza interna e externa, que permitam resolver problemas e tomar decisões.

B. Desempenho Contextual

4) Suporte Pessoal

Cooperar: aceitar sugestões de colegas, superiores e subordinados, seguir as direções/sugestões de colegas e subordinados e colocar os objetivos da equipa acima dos objetivos pessoais; informar outros de acontecimentos ou exigências que poderão afetá-los.

Cortesia e apoiar: revelar consideração, cortesia e tato no relacionamento; manifestar preocupação pessoal por subordinados, colegas e superiores; apoiar/proteger subordinados da forma mais adequada; dar suporte emocional para problemas pessoais a subordinados, colegas e superiores.

5) Suporte Organizacional

Representar favoravelmente a organização junto de elementos exteriores quando não está em representação formal da organização; defendê-la quando outros a criticam; promover os seus resultados e atributos positivos e expressar satisfação pessoal com a organização.

Lealdade: permanecer com a organização apesar de privações ou incómodos temporários, tolerar dificuldades e adversidades temporárias pacientemente e sem queixas, e subscrever publicamente a missão e os objetivos organizacionais.

Concordar: concordar com as regras e os procedimentos organizacionais; adotar procedimentos organizacionais; encorajar outros a concordar com as regras e procedimentos organizacionais e sugerir melhorias de procedimento, administrativas ou organizacionais.

6) Iniciativa Consciososa

Persistir: revelar esforço extra para completar as suas tarefas com sucesso, apesar de condições difíceis e dificuldades; atingir objetivos mais difíceis e desafiantes do que normalmente; completar trabalho dentro do prazo, apesar de prazos-limite excepcionalmente pequenos; e desempenhar o seu trabalho num nível de excelência que ultrapassa significativamente as expectativas normais.

Iniciativa: tomar a iniciativa de fazer tudo o que é necessário para completar um objetivo da equipa ou organizacional, mesmo que implique aspectos que normalmente não fazem parte dos seus deveres; corrigir situações irregulares que identifica e encontrar trabalho adicional para realizar.

Autodesenvolver-se: desenvolver competências no seu próprio tempo livre; voluntariar-se para oportunidades de desenvolvimento na organização e procurar adquirir novos conhecimentos e competências através de outros na organização ou novas tarefas.

Nota: os comportamentos ausentes do discurso dos participantes não se inserem nesta proposta de estrutura de DI dos gestores intermédios da AP.

Resumo – Resúmen – Abstract

O desempenho individual de gestores intermédios da administração pública portuguesa

Catarina Brandão e Filomena Jordão

Este estudo de caso foca o desempenho individual (DI) de gestores intermédios da Administração Pública Portuguesa, procurando clarificar a estrutura interna do seu DI, considerando as dimensões de desempenho de tarefa e contextual, propostas por Borman e Motowidlo (1993, 1997). Neste sentido, recolheu-se informação junto a dirigentes intermédios e seus supervisores em uma organização do setor de Educação, recorrendo a entrevistas semiestruturadas e diários de bordo, e submeteu-se a informação recolhida à análise de conteúdo. O discurso dos participantes permite perceber que reconhecem a natureza multidimensional do DI dos gestores intermédios, possuindo uma concepção mais diferenciada em nível de desempenho de tarefa. Sugere ainda a pertinência de promover nestes gestores a valorização e adoção de comportamentos de formação e desenvolvimento de subordinados, de delegação, de planeamento e organização, bem como de provimento de pessoal, na medida em que estes comportamentos, quando adotados por gestores de linha, traduzem uma prática de trabalho de desempenho elevado.

Palavras-chave: Desempenho individual; Desempenho de tarefa e contextual; Gestores intermédios da Administração Pública.

Desempeño en el trabajo de gestores públicos intermedios en Portugal

Catarina Brandão y Filomena Jordão

Este estudio se centra en el desempeño laboral de gestores de nivel intermedio en el sector público portugués, principal contexto organizacional de Portugal. Nuestro objetivo es esclarecer la estructura interna en que se evalúa el desempeño de los gestores intermedios; para ello, se examina la dimensión desempeño de tarea y desempeño contextual, propuesta por Borman y Motowidlo (1993, 1997). Por eso, llevamos a cabo entrevistas semiestructuradas a los trabajadores, a la vez que recogimos diarios de trabajo, y sometimos los datos a un análisis de contenido. Los análisis revelan que los participantes reconocen el carácter multidimensional del desempeño laboral de los gestores intermedios; sin embargo, tienen una percepción diferenciada en cuanto al desempeño de tarea. Los resultados también sugieren la importancia de fomentar el reconocimiento, de la adopción de estrategias de formación y desarrollo hacia los subordinados, además de estrategias de delegación, planificación, organización y emplantillamiento de personal, ya que estas prácticas de gestión de personal se consideran de alto rendimiento en el trabajo.

Palabras clave: Desempeño laboral; Desempeño de tarea y contextual; Gestores del sector público.

The job performance of middle level managers in the Portuguese public sector

Catarina Brandão and Filomena Jordão

This case study focuses on the middle manager's Job performance (JP) in the Portuguese public sector, Portugal's major organizational context. Our objective is to clarify these middle managers' JP's internal structure, considering the task and contextual performance dimensions proposed by Borman e Motowidlo (1993, 1997). To do so, we conducted semi-structured interviews and gathered work diaries focusing on the middle manager's Job performance, submitting the data to content analysis. The analyses reveal that the participants' discourses acknowledge these middle managers' JP's multidimensionality. They show as well a more differentiated perception of their task performance. Results also suggest the importance of

fomenting in these managers the appreciation and adoption of training and development behaviors towards subordinates; delegating; planning and organizing; and staffing, since these personnel management practices, when adopted by middle managers, translates as a high performance work practice.

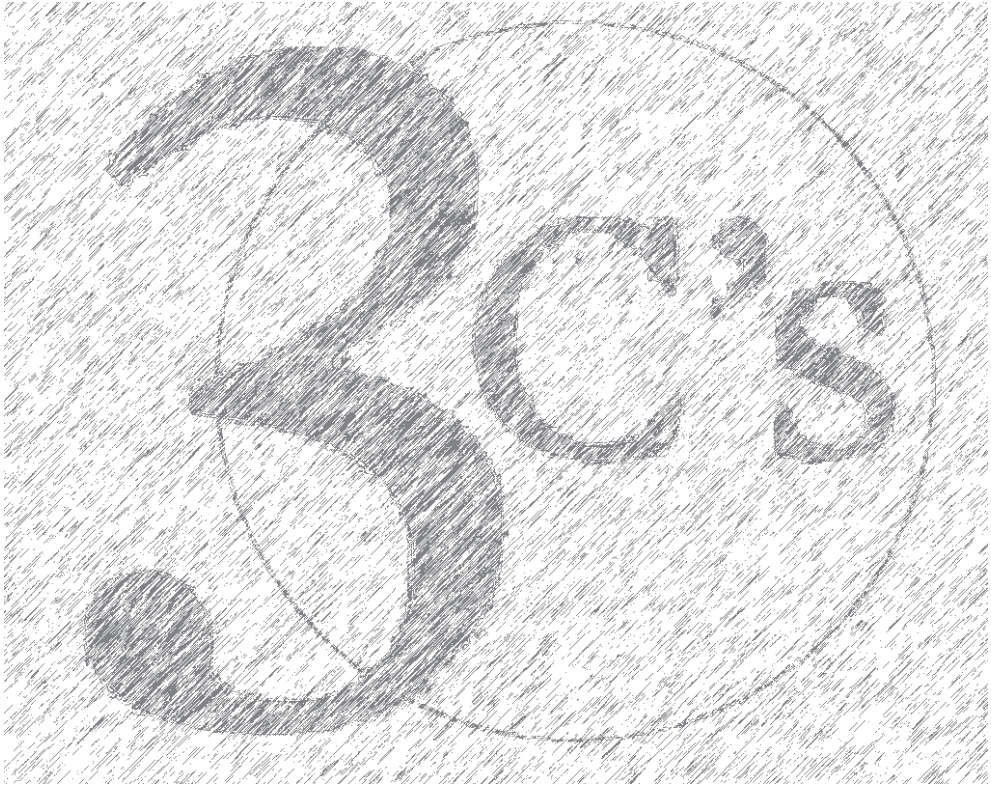
Keywords: Individual performance; Task and contextual performance; Public sector middle level managers.

Catarina Brandão

PhD em Psicologia, vinculada à Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto (FPCEUP/ PT).
Contato: catarina@fpce.up.pt

Filomena Jordão

PhD em Psicologia, vinculada à Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto (FPCEUP/ PT).
Contato: fjordao@fpce.up.pt



Encontrando a combinação certa: decifrando significados e estratégias de integração*

Robyn Keast; Kerry Brown e Myrna Mandell

Introdução: integração nos serviços sociais

Afirma-se frequentemente que o setor de serviços sociais está em um estado de “crise” ou que um “ponto crítico” foi alcançado (DOYLE, 1999; ESPING-ANDERSEN, 1996; FINE, 1997; SAUNDERS, 1998). A argumentação baseia-se no pressuposto de que há pelo menos um nível de tensão e que os modelos atuais de prestação de serviços sociais públicos são problemáticos (KEATING, 2001).

No entanto, a sensação de fragmentação e a falta de serviços devidamente coordenados ou integrados – como resultado do insulamento ou das respostas tradicionais de agências isoladas – são geralmente considerados como os problemas mais graves que impedem a prestação efetiva e eficiente de serviços públicos. (AUCOIN, 1993; PETERS, 1998; KEAST, 2001).

Como consequência, argumenta-se que há necessidade de programas e serviços se tornarem mais integrados (PETERS, 1998; KEATING, 2001; 6 *et al.*2002). Enquanto a integração através dos diferentes níveis de funcionamento foi identificada como

uma tarefa necessária, a ênfase centrou-se em uma melhor política de vinculação e de serviços entre organizações e setores (6 *et al.* 2002). Portanto, o foco na integração horizontal e seus mecanismos de vinculação associados formaram uma agenda central para a política e a prestação de serviços em muitos países (6 *et al.* 2002; STEWART, 2002).

Apesar da série de modelos e estruturas disponíveis para os projetistas organizacionais alcançarem a integração de serviços e apesar do compromisso contínuo com essa política e com o gerenciamento programático, os esforços de integração bem-sucedidos são escassos e muitas vezes de curta duração. Argumenta-se que falhas na compreensão dos atributos dos vários modos de integração, além das dificuldades em harmonizar suas estruturas e processos com o propósito e o contexto das políticas públicas, contribuiu para esse sucesso limitado. Este artigo baseia-se nos quadros de integração disponíveis, porém, limitados, para apresentar um modelo sutil e mais detalhado a fim de facilitar a tomada de decisão.

Ressalta-se que há necessidade de saber “misturar e combinar” diferentes aspectos de integração para atender necessidades e circunstâncias variadas e mutantes das organizações prestadoras de serviços sociais. Através de uma análise da experiência dos colaboradores na prestação de serviços integrados são traçados os elementos iniciais de uma teoria. O artigo prossegue mostrando as definições de integração de serviços, fornece uma avaliação dos esforços de integração anteriores e destaca os grandes problemas em alcançar uma integração bem-sucedida. A partir da constatação empírica derivada de entrevistas e de grupos focais o estudo apresenta um espectro de integração expandido.

Com base nesses resultados, a pesquisa conclui que a integração é um aspecto essencial na resolução de problemas sociais complexos e na junção de serviços antes fragmentados; no entanto, obter a combinação certa de estruturas distintas, depende de uma elaboração cuidadosa de opções.

Integração: passado e presente

A integração de serviços tem sido definida como a união de serviços que antes estavam dispersos e independentes, formando um sistema de prestação de serviços mais completo (O’LOONEY, 1997; FINE, 2001). Existem vários modelos e abordagens sobre a implementação de serviços mais coerentes por meio da integração. Como Leutz (1999) e outros (ALTER e HAGE, 1993; ALEXANDER, 1995; CHISHOLM, 1989) argumentaram, a integração pode ter tanto uma orientação vertical (orientada para a autoridade, estrutura formal), como horizontal (abordagem baseada no relacionamento). A dualidade desta escolha oferece uma gama de mecanismos de integração e opções políticas para formatar a implantação e os processos de decisões futuras (MATHESON, 2000). O uso da integração para resolver a fragmentação da prestação de serviços, superar a duplicidade e reduzir custos teve um forte apelo intuitivo tanto para os administradores públicos quanto para os colaboradores (WALDFOGE, 1997; MARTINSON, 1999; WALSH, 2000). Provan e Milward (1995, p.2) fornecem a base lógica da integração:

A visão predominante entre os vários profissionais, formuladores de política e pesquisadores é que os clientes serão beneficiados com a fragmentação reduzida e a maior coordenação dos

serviços mediante integração destes em uma rede de agências provedoras ligadas por meio de referências, gestão de processos e de programas conjuntos, levando a um sistema mais efetivo. (PROVAN e MILWARD, 1995, p.2)

Desta forma, a integração é considerada um verdadeiro “Santo Graal” (PETERS, 1998) para muitos profissionais e beneficiários dos serviços sociais.

A integração dos serviços como um objetivo do governo e da comunidade não é novidade, com grande foco na política e agenda de trabalho para a integração dos serviços. Desde que os serviços públicos se tornaram especializados e diferenciados em agências e setores, os governos e as entidades sem fins lucrativos têm procurado possibilidades de junção dos vários elementos, para reduzir a duplicidade e fornecer serviços mais efetivos e eficientes (PAINTER, 1987; PETERS, 1998). De fato, Lynn (1980), 6 (1997) e Tierney (1970) resgataram o histórico do interesse pela integração dos serviços sociais em diversos países desde o final do século XIX. Desde aquela época tem havido tentativas periódicas para integrar os serviços tanto vertical quanto horizontalmente (O’LOONEY, 1997; BROWN e KEAST, 2005).

A ênfase atual sobre a integração horizontal reflete a crescente complexidade do setor de serviço social causada pelo insulamento, e, mais recentemente, pela mercantilização dos serviços sociais e a reconhecida incapacidade do governo, bem como das instituições sem fins lucrativos, para tratar com sucesso questões sociais complexas ou graves (6 *et al.*2002; KEATING, 2001). Conduzir a integração horizontal é, também, uma demanda crescente por parte dos cidadãos, no sentido de se envolverem mais em processos decisórios que afetam

suas famílias e a comunidade (ADAMS e HESS, 2001; KEATING, 2001; BROWN e KEAST, 2003).

Na medida em que as comunidades e seus governos se voltam para os crescentes níveis de serviço e de fragmentação social, a integração horizontal tem sido o caminho confiável a seguir (KONRAD, 1996; SAUNDERS, 1998; BROWN e KEAST, 2005). Como resultado, um conjunto de conceitos de integração horizontal ou, como Lawson

“Ressalta-se que há necessidade de saber ‘misturar e combinar’ diferentes aspectos de integração para atender necessidades e circunstâncias variadas e mutantes das organizações prestadoras de serviços sociais.”

(2002) os descreve, “palavras aliadas iniciadas com C” – incluindo a cooperação, a coordenação e a colaboração – surgiram, ou ressurgiram como temas-chave no discurso da política pública.

Nos primeiros textos sobre a integração dos serviços, os termos integração, cooperação, coordenação e colaboração foram muitas vezes utilizados alternadamente

como sinônimos, ou incorporados uns aos outros (ALEXANDER, 1995; LAWSON, 2002). Por exemplo, a coordenação esteve muitas vezes contida no âmbito da cooperação, com a visão de que poucas organizações se envolveriam espontaneamente em coordenação ou atividades conjuntas (ALTER e HAGE, 1993; KONRAD, 1996). A coordenação também foi apresentada como sinônimo ou definida como cooperação (WARREN, ROSE e BERGUNDER, 1974; AITKEN *et al.*, 1975), enquanto que a colaboração tem sido descrita como uma característica da cooperação (ALTER e HAGE, 1993).

A literatura contemporânea tende a não discriminar os termos e está à procura de exemplos de pessoas “trabalhando em conjunto” (HUXHAM, 2000; SZIROM *et al.*, 2002). No entanto, houve algumas tentativas para diferenciar esforços interorganizacionais de integração. Por exemplo, Rhodes (1988) descreveu os diferentes tipos de redes de políticas e Alexander (1995) analisou diferentes estruturas de coordenação interorganizacionais. Contudo, esses modelos são em grande parte descritivos e, em alguns casos, têm-se centrado principalmente sobre as relações intergovernamentais (BORZEL, 1998).

Ultimamente, no entanto, um número crescente de estudiosos passou a considerar os conceitos de integração horizontal como analiticamente distintos – embora relacionados –, apresentando alguns de seus elementos-chave, como a intensidade e a formalidade, além do tipo

de relações identificadas (KONRAD, 1996; LAWSON, 2002; MANDELL e STEELMAN, 2003; BROWN e KEAST, 2003; KEAST *et al.*, 2004). Ao estabelecer essa perspectiva, a integração horizontal é descrita como relações intra ou interorganizacionais que variam desde acordos autônomos, independentes, fragmentados (localizados numa extremidade do espectro) até um sistema totalmente conectado (localizado na outra extremidade do espectro) (KONRAD, 1996; AUSTIN, 1997; LEUTZ, 1999; FINE, 2001). Vários autores têm analisado e utilizado um espectro de diferentes mecanismos de integração, que vão desde a comunicação até a coesão e fusão (KONRAD, 1996; FINE, 2001; LAWSON, 2002), e posicionam o conjunto de mecanismos de integração em vários pontos neste espectro.

Embora existam muitas relações interorganizacionais, o cenário de serviços sociais tem se concentrado principalmente em três dos “Cs” disponíveis (FINE, 2001) – cooperação, coordenação e colaboração. Os “3 Cs” estão localizados claramente em diferentes pontos no espectro, de tal forma que o nível de intensidade das conexões ou relacionamentos determina a posição das relações no espectro. Um conceito adicional associado com o nível de intensidade das ligações é o grau de formalidade ou informalidade que rege as atividades de integração/relacionamentos. Esse espectro básico de integração horizontal é apresentado na Figura 1.

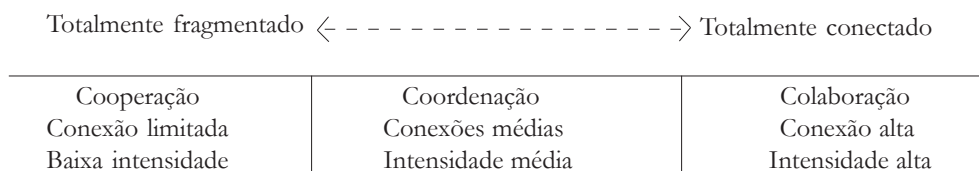


Figura 1: Espectro da integração horizontal

No entanto, esses espectros e conceitualizações em torno da integração são apenas uma contribuição relativamente recente à base de conhecimentos e estão ainda sendo plenamente “decifrados”, a fim de proporcionarem uma compreensão mais detalhada dos diferentes elementos que compõem cada um dos termos de integração.

Teoria interorganizacional e integração horizontal

A teoria interorganizacional tem convencionalmente fornecido a estrutura a partir da qual se entendem e implementam as tentativas de integração, inclusive aquelas de orientação horizontal. No entanto, embora muito tenha sido escrito na literatura da teoria da organização sobre o tema da integração, a ênfase principal tem sido sobre como se organizar para conseguir uma melhor coordenação (ALTER e HAGE, 1993; GALBRAITH, 1977; GOES and PARK, 1997; HALL, 1972; Thompson 1967). Essa abordagem é compreensível, já que muitas metas de integração anteriores foram predominantemente voltadas para alcançar a eficiência e são caracterizadas por uma relutância marcante em deixar a autonomia individual (MANSE *et al.*, 1997; O’LOONEY, 1997).

A ênfase na teoria organizacional está no desenvolvimento de estratégias e processos que permitam que as organizações mantenham a sua autonomia individual (BENSON, 1975). Portanto, os esforços de integração tradicionais têm se centrado sobre a interligação entre as organizações com base em estruturas de integração mais formais e estruturadas, tais como: regras, regulamentos, procedimentos e até mesmo em força-tarefa. (HALL, 1972; GALBRAITH, 1977). Contudo, enquanto as estratégias de

integração discutidas na literatura da teoria da organização têm relevância e aplicação para algumas iniciativas horizontais, elas não podem ser aplicadas indiscriminadamente. Isso porque, ao contrário dos arranjos interorganizacionais convencionais, a integração horizontal é muitas vezes baseada na necessidade de estabelecer relações interdependentes e não independentes, a fim de ser eficaz.

Além disso, especialmente em relação às iniciativas de colaboração, como argumentou Mandel (1999), arranjos interorganizacionais convencionais não abordam a necessidade de estabelecer “uma total inovação” necessária para que os esforços colaborativos operem. No âmbito da integração horizontal, a ênfase em organizações individuais que se veem como unidades independentes trabalhando juntas deve ceder lugar a uma visão na qual organizações individuais se vejam como entidades interdependentes que precisam não só mudar os seus modos internos de operação, mas também suas relações umas com as outras. O enfoque teórico agora deixa de ser dedicado meramente ao trabalho em conjunto para produzir determinadas tarefas e passa a ser dedicado a mudar a forma de trabalharem juntas.

O problema analisado neste artigo aborda a questão de que os termos integração, cooperação, coordenação e colaboração parecem ser usados indistintamente, ignorando as características extremamente sutis de cada um desses conceitos – e essa situação resulta na dificuldade em conseguir os resultados necessários do governo com o tipo de abordagem de integração adotada. Essa circunstância aponta para uma questão de incompatibilidade de “meios e fins”. Ao contrário, demonstramos que os termos são diferentes, e, portanto, têm aceitações

diferentes e que as pessoas nessas experiências de trabalho em conjunto podem diferenciá-los, facilitando o alcance dos objetivos almejados.

Dessa forma, o artigo testa se profissionais e formuladores de política diferenciam os termos e mecanismos da integração horizontal e, em caso afirmativo, quais compreensões subsidiam suas estratégias sobre as diferentes maneiras de trabalharem juntos. Além disso, separando os elementos de cada um dos “3 Cs” o artigo procura fornecer uma conceituação mais aprimorada e detalhada dos processos e estruturas para a integração horizontal, melhorando assim o potencial para resultados bem-sucedidos e sustentáveis de integração.

Metodologia

A fim de se obter uma compreensão mais profunda da integração e dos componentes “3Cs”, foi iniciada uma abordagem internacional e interestadual usando informantes-chaves extraídos de vários níveis de atuação do governo e comunidade, bem como da área internacional da Austrália e da Nova Zelândia.

Baseado nos três principais níveis de organização social identificados por Parsons (1960) e Waddock (1991), os entrevistados foram selecionados a partir de três níveis de desenvolvimento e implementação de serviços – profissionais de política, de gerência e prestadores – e foram localizados tanto dentro quanto fora do governo. Quarenta entrevistas detalhadas e semiestruturadas foram realizadas com membros de cinco iniciativas integradoras de serviços sociais que operam dentro de Queensland, Austrália. Entre os entrevistados estavam os principais representantes do governo e de instituições não governamentais responsáveis por tais empreendimentos. Embora

os entrevistados estivessem envolvidos em uma ampla variedade de iniciativas de integração, a sua ênfase principal estava em iniciativas de serviços mais complexos e de maior escala.

A Tabela 1 apresenta uma visão desagregada dos dados demográficos de cada um dos grupos de entrevistados, incluindo o seu nível de operação, idade e experiência educacional, bem como informações de envolvimento nos empreendimentos de serviços de integração atuais e anteriores. Uma amostra estatisticamente significativa de entrevistados de vários níveis, como discutido por Patton (1987), permitiu que sutilezas e nuances da experiência de integração e seu entendimento fossem extraídas.

O uso de uma metodologia de entrevista semiestruturada permitiu que os entrevistados descrevessem suas experiências e compreensão da prestação de políticas e serviços integrados com suas próprias palavras (PATTON, 1990; DENZIN, 1989). Um protocolo da entrevista (Anexo 1) foi utilizado para tirar ainda mais proveito da compreensão dos entrevistados nos processos e mecanismos de integração e seu impacto, bem como para melhor conceituação de termos chaves.

Além do processo de entrevista, foram usados cinco grupos focais de profissionais e outros informantes-chave envolvidos em iniciativas de integração em Queensland e na Nova Zelândia, a fim de se obter mais detalhes em relação à forma como a experiência de integração funcionava na prática. Além de colher informações adicionais sobre a experiência de integração, um dos principais objetivos dos grupos focais era servir de mecanismo para confirmar ou não as descobertas geradas a partir do processo de entrevista e testar a validade e precisão

do espectro expandido de integração. As interações dinâmicas possíveis através do grupo focal permitiram aos membros divulgarem e desafiar opiniões (JOHNSON, 2002), identificando assim, as diferenças entre as respostas dos indivíduos e posições políticas organizacionais, e destacando o consenso e os níveis de divergência para diferentes pontos de vista. Para aumentar a confiabilidade dos resultados, “redes” existentes foram utilizadas para os grupos focais, juntamente com uma declaração clara de propósitos e com um processo estruturado (HOLLANDER, 2004).

As entrevistas e grupos focais foram conduzidos durante um período de 18 meses e se envolveram tanto em iniciativas de integração em andamento quanto em iniciativas de integração “que falharam”. A localização dos casos dentro da estratificação analítica de operação em três níveis e a implementação de um processo de codificação baseado nessa estratificação possibilitou examinar as diferenças entre os três níveis de entrevistados.

Manuseio de dados e análise

Todas as respostas das entrevistas e dos grupos focais foram transcritas na íntegra e inicialmente marcadas e categorizadas manualmente por dois pesquisadores, trabalhando de forma independente para identificar o núcleo de temas e padrões citados. O nível de concordância foi de 89%. Esses dados foram posteriormente codificados e reanalisados pelo programa de análise qualitativa de dados chamado *The nudist* (4). Temas e subtemas que emergiram dos dados foram colocados juntos para fornecer uma visão abrangente da experiência dos entrevistados, como sugerido por Aronson (1994), e forneceu a base

para seleção dos participantes nos processos de relatórios de comentários *feedback* realizados com cada grupo entrevistado. Os temas resultantes, os padrões de comportamento e os entendimentos conceituais foram considerados no contexto do quadro preliminar do espectro da integração. Novas perspectivas provenientes dos dados foram utilizadas para preencher o espectro de forma mais ampliada e baseada em evidências.

“A necessidade de esforços de colaboração para os níveis mais elevados de contribuição, compromisso e esforço conjunto foi uma situação frequentemente mencionada em todos os níveis dos entrevistados.”

Resultados: decifrando os “3Cs”

A pesquisa buscou ampliar o conhecimento sobre integração de serviços e assim a capacidade de utilizar o espectro dos mecanismos de integração, decifrando a integração e reavaliando estes mecanismos em relação ao conhecimento e experiências

Tabela 1: Estatística dos entrevistados e experiência com integração de serviços

Composição do grupo Entrevistados	Orientação de integração	Sexo (%)	Idade (%)	Escolaridade (%)	Tempo gasta na rede de integração (%)	Envolvimento anterior em esforços de integração (%)
Diretores executivos	Conjunto de Integração de Políticas do Governo	Masculino 60 Feminino 40	41-50 70 51-60 30	Ano 12.10 Estudante universitário 10 Pós-graduação 80	< 1 ano 40 1-2 anos 40 2-3 anos 10 >3 anos 10	100 sim
Gerentes regionais e prestadores de serviços regionais	Integração de serviços regionais e planejamento de política regional	Masculino 76 Feminino 24	20-30 4.8 31-40 23.8 41-50 42.9 51-60 28.6	Superior 14.30 Pós-graduação 47.7 Estudante universitário 38.1	< 1 ano 47.7 1-2 anos 42.9 >3 anos 4.8	100 sim
Colaboradores do governo e da comunidade; prestação de serviços ao cliente consistente	Integração de serviços focada no cliente; prestação de serviços consistente	Masculino 37.5 Feminino 62.5	20-30 25 31-40 25 41-50 25 51-60 25	Superior 25 Estudante universitário 18.80 Pós-graduação 56.30	< 1 ano 6.3 1-2 anos 56 2-3 anos 25.1 >3 anos 12.5	100 sim
Informantes-chave – sem informação	Faixa de esforços de integração	Masculino 66 Feminino 34	31-40 20 41-50 50 50+30	Estudante universitário 40 Pós-graduação 60	N/A	100 sim

dos colaboradores. As respostas são delineadas de acordo com o setor do entrevistado a fim de destacar se e como pode haver diferenças na orientação da política e do programa.

Discriminando a terminologia de integração

Problemas relacionados a uma abordagem não diferenciada de integração são expressos pelas seguintes afirmações de profissionais do governo e dos setores da comunidade quando solicitados a explicarem seu entendimento das diferenças entre cooperação, coordenação e colaboração:

“Estas palavras soam ótimas. Não soam? Elas são mesmo uma espécie de mote. É muito difícil discordar delas, são atraentes e há o desejo de

alcançá-las. Mas eu vejo que há uma grande necessidade de decifrar ou reorganizar seus significados em todas as circunstâncias. E eu acho que um dos problemas é que uma quantidade de palavras significa muitas vezes coisas diferentes para pessoas diferentes” (entrevistado do setor comunitário)

“Eu acho que há uma grande necessidade de decifrar seus significados em uma determinada circunstância. E eu acho que um dos problemas das palavras é que frequentemente elas significam maneiras muito diferentes de se trabalhar junto. Então eu acho que elas são uma quantidade de palavras que são utilizadas para sinalizar alguma intenção ampla em torno de uma maneira diferente de se trabalhar em conjunto” (entrevistado do setor governamental).

As respostas indicam que os profissionais diferenciam os termos e estão pedindo uma “reorganização” para esclarecer os significados de seus diferentes aspectos. A série de considerações dos entrevistados sobre diferentes usos e conceitos de cooperação, coordenação e colaboração será examinada para determinar os sentidos ligados a cada uma.

Cooperação

Os resultados indicam que os entrevistados em geral conceituaram cooperação como o ponto de partida ou o nível básico de relações interorganizacionais. Ou seja, a partir de sua perspectiva, a cooperação não requer muito esforço ou perda de autonomia (72%). Pelo contrário, significa que as organizações simplesmente levam em consideração os objetivos uns dos outros e tentam acomodá-los. Esta compreensão quase essencial da cooperação é exemplificada a seguir:

“Francamente, eu não acho que fazemos isto (colaboração) muito bem. Mas sabemos sim, como cooperar. Não podemos ser efetivos sem essa cooperação porque muitos departamentos diferentes tendem a trabalhar com os mesmos clientes. Então, temos que ser capazes de considerar uns aos outros e adaptar-nos” (entrevistado do setor comunitário).

Para 87,5% dos entrevistados, a cooperação também foi associada a um nível de intensidade menor no relacionamento entre as partes, e à expectativa de esforço e envolvimento reduzidos. Esse ponto foi esclarecido no comentário seguinte em que a cooperação foi comparada com a colaboração:

“Suponho que colaboração é uma forma de cooperação mais ativa e intensa. Mais aberta, mais compartilhada, mais colegiada. Acho que você pode cooperar e respeitar, mas a colaboração para mim significa mais atividade de coração” (entrevistado do setor governamental).

Desta forma, as opiniões dos entrevistados sobre a cooperação concordam com a afirmação a seguir, que a apresentou como a mera tarefa de “conviver com os outros de modo que ambos possam alcançar seus próprios objetivos” (entrevistado setor governamental). Como será visto nas sessões seguintes, cooperação para muitos entrevistados estabelece a base para um nível mais alto de integração, incluindo em primeira instância, a coordenação.

Coordenação

Para todos os entrevistados, a coordenação foi apresentada tendo uma função muito instrumental. Para eles, trata-se de processos que requerem das organizações “trabalharem em conjunto” através de objetivos pré-estabelecidos e frequentemente externos ao grupo, e mecanismos mais estruturados. A forte orientação à tarefa da coordenação é evidenciada na declaração posterior:

“Então, se quatro pessoas sentadas em torno desta mesa estivessem coordenando, esses objetivos já estariam definidos por qualquer um de nós ou viriam até nós externamente e estaríamos trabalhando para esse objetivo, sem nunca ter que anunciar um ao outro, anunciar nosso entendimento sobre o objetivo. E poderíamos, na realidade, coordenar e ter visões

muito diferentes, opiniões diferentes sobre qual é a meta, da razão de estarmos na sala”. (entrevistado do setor governamental).

Foi também consistente a observação de 62,5% dos entrevistados no sentido de que, embora envolva trabalhar para um objetivo em comum, participar da coordenação não requer perda de autonomia individual. Este aspecto é explicado:

“Simplesmente assume-se que você está ali representando seu departamento sobre um determinado assunto e as outras agências também estão representando os seus e nós apenas continuamos a representar os nossos próprios problemas, sem qualquer necessidade de entender de onde o outro está vindo”. (entrevistado do setor governamental).

Além disso, a coordenação também foi muitas vezes associada à noção de “conduzir” uma iniciativa através do governo. Embora amplamente identificado, esse ponto de vista foi expresso especificamente por 70% dos entrevistados de alto nível, de política estratégica orientada do governo. A citação seguinte destaca a relação entre a coordenação e a necessidade de gerenciar ativamente uma iniciativa. “Mas você coordena as atividades ou você planeja administrar atividades quando você quer realmente conduzir um resultado” (entrevistado do setor governamental).

Comitês interdepartamentais e outros mecanismos onde existem termos pré-determinados de referência e processos estritamente gerenciados também foram descritos pelos entrevistados de ambos os setores e, em especial, entre 62,5% dos representantes do governo, como instrumentos

convencionais de coordenação. Além disso, como a citação seguinte destaca, houve uma clara compreensão de que tais estruturas não se alinham com a colaboração:

“Ter um Comitê Interdepartamental (IDC), é para mim uma função de coordenação, e certamente não é, na minha experiência em IDCs, de colaboração” (entrevistado do setor comunitário).

Especificamente ligados à coordenação, na visão de 47,5% dos entrevistados, estavam os prazos estabelecidos aos processos e a necessidade de se “pôr a mão na massa”, com frequência sem qualquer tipo de estudo de posições organizacionais ou ideológicas. O impacto disso para os funcionários do governo foi destacado na seguinte declaração: “... Não há espaço para divulgar um conhecimento ou objetivos comuns. Não há tempo para essas coisas”. (entrevistado do setor governamental).

De um modo geral, os resultados demonstraram que enquanto a coordenação representou uma forma eficiente de conduzir as metas e de realizar de tarefas conjuntas, a colaboração proporcionou uma maneira de ir além deste processo de vital importância para encontrar formas de se “trabalhar melhor em conjunto” e alcançar maiores eficiências de escala e de resultado.

Colaboração

As descrições fornecidas pelos participantes acerca de sua compreensão e de sua experiência de esforços colaborativos indicaram que a colaboração foi percebida como um processo mais intenso do que as formas de integração anteriores, e como um processo que requisiava relações,

vínculos e recursos muito mais estreitos, e até mesmo uma diminuição dos limites entre as agências. A necessidade de esforços de colaboração para os níveis mais elevados de contribuição, compromisso e esforço conjunto foi uma situação frequentemente mencionada em todos os níveis dos entrevistados.

Por exemplo, um entrevistado do setor governamental declarou: “Eu diria que a colaboração envolve um maior nível de contribuição, comprometimento, atividade de trabalho em conjunto em torno de resultados específicos. Isso requer um maior nível não apenas de compromisso, mas de contribuição.” Mais especificamente, 87,5% dos profissionais e responsáveis por políticas estratégicas e 80% dos informantes-chave identificaram o desenvolvimento de objetivos comuns, o diálogo conjunto e um maior nível de confiança como os principais indicadores de ação colaborativa ou de uma relação de colaboração. Esta abordagem é exemplificada a seguir:

“A maneira como eu vejo a colaboração é que, se você e eu, ou as duas pessoas sentadas nestas cadeiras estão colaborando, então nós compartilhamos objetivos. Temos um entendimento comum do que somos e sobre o que estamos fazendo juntos. Podemos assumir valores comuns e nós provavelmente já tivemos que trabalhar mais tempo para obter um nível de confiança em torno desses objetivos e valores compartilhados. Mas antes de começarmos a pôr as coisas no papel, nós, na verdade, concordamos em quais eram nossos objetivos para o trabalho em que estávamos envolvidos” (entrevistado do setor comunitário)

Por meio desse compartilhamento e da experiência da definição de metas conjuntas, a colaboração é vista como uma forma de superar a abordagem instrumental associada à coordenação para a formação de novas bases para a colaboração, bem como para estruturas e processos alternativos:

“... o que vem com a colaboração é, na verdade, o comprometimento e a

**“Todos os
“3Cs” têm mérito
e utilidade.
Tomando como
referência cada
estrutura, a chave
para implantação
de mecanismos de
integração bem-
sucedidos é
decidir
antecipadamente
quais resultados
devem ser
alcançados.”**

habilidade de efetivamente negociar um objetivo. A colaboração pode ser um elemento de coordenação, obviamente, mas a colaboração se refere mais à libertação das estruturas e à boa vontade, e as atividades que estarão lá se movendo levarão as pessoas em direções específicas”. (entrevistado do setor governamental).

Houve uma concordância unânime em todos os setores de que a colaboração foi uma estratégia necessária em situações em que houve uma crise ou quando “velhas formas de trabalho” não eram mais eficazes ou adequadas. Como sugerido nos comentários seguintes, a necessidade de inovação e a noção de “trabalhar em conjunto e não separadamente”, foi sugerida em ambos os setores:

“Existe uma necessidade de outros programas, mais inovadores, e de maneiras novas e flexíveis de tratar os problemas sociais. Isso não pode acontecer sozinho. Esses problemas específicos precisam da ajuda de agências que trabalham em conjunto” (entrevistado do setor comunitário).

“É provavelmente muito mais eficiente coordenar em vez de colaborar. Mas na minha experiência é a colaboração que obtém as vitórias sobre os problemas difíceis, no final do dia” (entrevistado setor governamental).

No passado, a cooperação e a coordenação foram estratégias dominantes, mas ultimamente, com o aumento de “problemas graves”, houve a necessidade da ruptura de agências e setores isolados para uma maior integração de serviços e pessoas; governos avançaram no espectro da integração e estão utilizando a colaboração como a estratégia preferida (FINE, 2001; KEATING, 2001; KEAST, *et al.* 2004). Apesar da necessidade de esforços colaborativos para resolver problemas sociais complexos, a experiência comum revelada na declaração seguinte é que existem poucos exemplos reais na área:

“É preciso haver uma colaboração muito maior em torno dessas “áreas

difíceis” e eu ainda não vejo muita evidência disso” (entrevistado do setor comunitário).

A dificuldade é que não é fácil manter esforços colaborativos em qualquer setor (HUXHAM, 2000; LIMERICK *et al.*, 2002). Colaboração significa “trabalhar de forma inovadora” e muitos sistemas de organizações convencionais e processos e, em particular, organizações culturais não são facilmente capazes de acomodar tal mudança. Consequentemente, há uma tendência de se retornar para a coordenação porque ela é conhecida, confortável e controlável, como Klijn e Koopenjan (2001) e Keast e Brown (2002) descobriram em relação a esses esforços horizontais.

Retornando para a coordenação

Os resultados revelaram que, apesar da colaboração ser vista como uma forma diferente de trabalhar que “não é o negócio habitual”, 67,5% dos entrevistados conceituaram tentativas de colaboração “sem efeito”, embora sem intenção, baseados em crenças que são repetidas em formas tradicionais de trabalho. No entanto, em vez de contar o número de clientes atendidos e os resultados alcançados, o objetivo principal da colaboração é de que haverá mudanças nos departamentos, agências, comunidades e organizações sem fins lucrativos na maneira em que trabalham juntos. O impacto dessa desconexão é evidente na seguinte declaração:

“Eu os vejo realmente impacientes sobre o tema, querendo obter resultados. Eu entendo isso perfeitamente, pois eles estão em um ciclo político. Mas isso nos leva a pensar que a

colaboração não é algo tão valioso como a coordenação” (entrevistado do setor comunitário).

Entretanto, para 80% dos entrevistados havia consciência de que, particularmente na área do governo, mesmo que a colaboração tenha sido muitas vezes apresentada como uma maneira preferida de se trabalhar, ela era difícil de ser realizada e ainda mais difícil de ser sustentada. Esse problema foi, sobretudo, identificado com relação à mudança de habilidades e costumes exigida pela colaboração, levando as pessoas para fora de sua zona de conforto. Além disso, exigiu modificações nos sistemas e procedimentos existentes:

“Na minha experiência, é a coordenação que o governo, em sua maioria, está procurando. A coordenação é mais segura. A coordenação combina melhor com nossas estruturas” (entrevistado do setor governamental).

A visão de que “a colaboração não é tão valiosa quanto a coordenação” foi defendida por 62,5% dos colaboradores da comunidade e do governo envolvidos em trabalho integrativo. Algumas das razões é o tempo gasto para garantir esforços colaborativos. Por exemplo, foi dito: “É uma loucura. Eles querem colaboração, mas eles querem isso para ontem. Esses problemas levaram anos sem solução e não podem ser resolvidos da noite para o dia” (entrevistado do setor comunitário). O impacto do tempo sobre os resultados também foi identificado pelos entrevistados do governo em todos os níveis de operação. A seguinte declaração, de um gerente intermediário, explica o assunto:

“Mas, ela [a colaboração] leva mais tempo no começo e, em minha opinião, os governos são pacientes com o processo. Eu os vejo realmente impacientes sobre o tema, necessitando obter resultados, desejando alcançá-los, o que eu entendo perfeitamente, pois eles estão em um ciclo político”. (entrevistado do setor governamental).

Embora reconhecendo o tempo que a colaboração exige, houve um amplo consenso entre os entrevistados, em todos os níveis de processo, de que esse tempo foi bem gasto: “Algumas pessoas reclamam, de vez em quando, sobre a preocupação com o tempo, mas provavelmente já houve tempo perdido procurando soluções menos eficazes” (entrevistado do setor governamental). Entretanto, 66% e 80%, respectivamente, foram os colaboradores e gerentes de nível médio/regional que entenderam melhor e foram preparados para enfrentar o dilema entre conveniência e resultados melhores.

Houve também entendimento claro pelos 65% dos entrevistados de todos os níveis de que a colaboração não é a resposta para todas as questões que desafiam os prestadores de serviços sociais:

“Na verdade, eu não acho que temos que colaborar em tudo. Penso que é uma grande ineficiência. Acho que devemos colaborar nas questões complexas que afetam as agências e todo o governo. E isso, na verdade, não é todo o problema. Eu não preciso saber de melhorias nas calçadas ou de uma proposta de plantio de árvores na minha agência. Estou muito confiante de que os órgãos responsáveis podem simplesmente fazer isso, e fazê-lo bem. Talvez haja alguma coordenação

necessária lá, mas na medida em que a colaboração acontece isso não é necessário” (entrevistado do setor governamental).

Para 75% dos representantes da comunidade, na tarefa de “fazer as coisas de maneira diferente” havia uma expectativa de que o governo deveria assumir um papel maior de liderança. Essa opinião foi evidente na seguinte resposta:

“Grande parte da prática atual de prestação de serviços é manter as pessoas em situações difíceis. Por isso é tão importante que as agências governamentais deem o exemplo. Elas precisam ser capazes de trabalhar em conjunto para atingirem um resultado que seja positivo. Elas têm que ser capazes de mostrar aos outros que podem realizar essa tarefa, se elas conseguem outros também conseguirão” (entrevistado do setor comunitário).

Outro representante da comunidade forneceu uma perspectiva similar do papel de liderança do governo para incentivar iniciativas de colaboração:

“Precisamos apoiar essas iniciativas colaborativas se quisermos ir além das práticas atuais. Precisamos ver exemplos de colaboração pelos departamentos governamentais. E francamente, eu não vejo muitos ou até mesmo nenhum exemplo. Eles estão sempre dizendo ‘faça o que eu digo, não o que faço’. Deveria ser ‘veja o que estamos fazendo e você pode fazer isto também’. Deveria ser liderança através do exemplo.”

Assim como apontar para o governo a realização de uma liderança mais reforçada,

26% dos representantes da comunidade reforçaram a importância de os profissionais do setor social “assumirem uma função de liderança maior”.

Claramente, neste contexto, há um papel novo ou em formação para os profissionais encarregados da tarefa de oferecer serviços integrados. Este novo papel está centrado em proporcionar a liderança necessária para apoiar a colaboração, incluindo o suprimento de fundos adequados, de legitimidade e de objetivos (KEAST *et al.*, 2004). Além deste papel de liderança, argumenta-se que a tarefa deve ser capaz de misturar e combinar a gama de soluções e estratégias para atender as necessidades específicas de cada comunidade e dos cidadãos em geral.

Misturando e combinando estratégias de integração

Em geral, os entrevistados entenderam que a integração fornece uma variedade de ferramentas possíveis – os “3Cs” – e que cada uma delas tem uma finalidade específica e um conjunto de estruturas operacionais. Para a maioria dos entrevistados havia uma percepção da capacidade de escolher entre as estratégias baseado em quais propósitos eles enfrentariam e como isso melhor reflete a situação. Esta capacidade de misturar e combinar estratégias é resumida a seguir:

“Minha conclusão não é uma coisa nem outra, mas a combinação ou a mistura apropriada. Às vezes você precisa usar a colaboração e outras vezes você tem certeza que precisa de uma negociação, e que um esforço colaborativo atingirá o objetivo, mas, ocasionalmente, isso requer apenas coordenação para de fato dizer às

pessoas que “você vai seguir este método para estes fins” (entrevistado do setor governamental).

Outra conceitualização disso foi fornecida nos seguintes termos: “O que é apropriado para uma pessoa, pode não ser para outra, ou seja, o que serve para um pode não servir para outro” (entrevistado do setor comunitário).

A necessidade de ter todas as opções de integração foi identificada, bem como a capacidade de poder avaliar e combinar adequadamente as estratégias para cada situação. Conforme apropriadamente descrito:

“Eu acho que é como as outras teorias de gestão de um modo geral. Trata-se de saber quais ferramentas usar, e em qual momento. E as ferramentas precisam mudar dependendo da natureza das questões ou dos problemas com os quais você está lidando e, também, da disposição ou capacidade de resposta do governo para lidar com eles” (entrevistado do setor governamental).

Entre os vários entrevistados de cada nível de operação, identificou-se a necessidade de ser mais claro em termos de avaliar e determinar, nas situações, qual dos “3Cs” seria necessário. Falando especificamente sobre a coordenação, que é tão relevante quanto às outras, um entrevistado observou:

“Eu acho que um dos problemas críticos em termos de coordenação é que muitas vezes há uma falta de clareza sobre o objetivo ou o problema que precisa ser tratado. Parece-me que uma das principais razões porque nossas estruturas de coordenação falharam ou não são tão eficazes como

deveriam ser é a falta de clareza do problema que precisa ser tratado. E nem tudo precisa ser coordenado. Mas acho que existem algumas questões que requerem melhor coordenação e trabalho conjunto, mas temos que melhorar o reconhecimento de quais são estas questões” (entrevistado do setor comunitário).

No entanto, os resultados destacaram que 37,5% dos entrevistados foram capazes de dizer claramente quais estratégias de integração seriam necessárias para alcançar determinados objetivos. Essa distinção entre estratégias foi exemplificada na seguinte declaração:

“A questão é o que é usado, quando é usado e para qual finalidade ou resultados é utilizado. Eu acho que os governos utilizarão a coordenação onde querem um resultado, e eles querem conduzir um resultado com bastante firmeza. Se eles não tiverem certeza, ou não estiverem totalmente certos sobre o que querem atingir, então acho que eles poderão conduzir um tipo de esforço mais colaborativo” (entrevistado do setor governamental).

“Mas minha conclusão seria que você precisa de uma série de estratégias. É realmente importante se a coordenação for apropriada. Bloqueios no caminho sempre existirão, no entanto é necessário conduzir uma programação. Mas você pode obter um bom modelo colaborativo de atuação se as pessoas estiverem do seu lado. Mas talvez você precise trazer as pessoas para o seu lado através da coordenação, se é que você me entende” (entrevistado do setor governamental).

Embora distante das especificidades do processo de tomada de decisão para estratégias de integração do governo, um entrevistado do setor comunitário manifestou a necessidade de combinar, de forma mais estratégica, estilos aos propósitos e recursos, e de não ser “atraído para um modelo por causa de interesse político ou financeiro”.

No entanto, enquanto que os resultados demonstraram uma capacidade geral de expressar as diferenças entre os termos de integração ou estratégias, para muitos houve uma falta de consciência por não saber onde e quando eles poderiam ser usados em seu benefício máximo e os componentes específicos que deveriam ser usados em cada caso. O seguinte comentário de um representante da organização comunitária destaca que a falta de uma estrutura de integração é constante em ambos os setores:

“Nosso projeto foi criado no conceito de que trabalhamos em redes, utilizando estratégias de cooperação e de colaboração e seremos avaliados por isso. Mas uma vez que essas concepções não estão claramente definidas, não temos certeza se o que estamos fazendo se encaixa nesses modelos. Esta é uma preocupação de provedores de serviços comunitários dependentes de recursos, bem como para os governos como financiadores.”

Desta forma, pode-se ver que em geral os entrevistados entenderam que os “3Cs” têm significados e expectativas diferentes. Essa intenção ficou evidente tanto nos conceitos pessoais de terminologia quanto em suas experiências práticas.

Os resultados também revelaram que, apesar da maioria dos entrevistados conceituar os “3Cs” de uma forma dife-

renciada, 40% dos representantes do governo reconheceram que houve um nível de desacordo entre o seu entendimento pessoal e a maneira em que esses termos são utilizados dentro do governo. A aparente separação entre a política oficial do governo e a prática também foi identificada por 86% dos representantes do setor comunitário. Coletivamente, essas respostas fornecem uma lógica convincente para o desenvolvimento de uma estrutura de integração horizontal mais detalhada em que ambos os profissionais e tomadores de decisões políticas possam basear seus planos de trabalho.

Estabelecendo uma estrutura

Enquanto alguns teóricos da colaboração, como Huxham (2000) and Szirom *et al.* (2002), concentraram-se na vasta experiência de colaboração e não buscaram “decifrar” a linguagem de integração, esta pesquisa indica que os colaboradores entendem intuitivamente e diferenciam claramente os significados dos termos e procuram aplicá-los em diferentes situações. No entanto, argumenta-se que os colaboradores continuam a usar os termos de forma idêntica, por falta de uma estrutura que defina as diferenças ou por haver uma necessidade aparente de usar a linguagem para concordar com temas atuais e com o discurso dentro do setor público. O uso da retórica em detrimento do significado por parte do governo é identificado, pelo menos em parte, como contribuição para o sentimento de desconfiança e descontentamento vivido, atualmente, pelo setor não governamental e grande parte da população (KEAST e BROWN, 2006).

A seção seguinte apresentará, portanto, os diferentes atributos e compreensões dos “3Cs” extraídos dos resultados e alinhará

essas compreensões à literatura existente de integração. Este resumo de conceitos e práticas estabelece uma estrutura prática mais clara, mais progressiva e importante nas quais iniciativas futuras se basearão.

Cooperação: está posicionada a um passo do que Konrad (1996) e Fine (2001) caracterizaram como o desfecho de operações independentes e autônomas do espectro da integração. Os elementos-chave do termo cooperação incluem relações de curto-prazo e informais. Nos esforços cooperativos, as pessoas compartilham essencialmente informações. O compartilhamento pode incluir uma ou mais atividades e não é muito afetado se um membro se retira. Cada organização permanece separada nas relações cooperativas, mantendo recursos e autonomia individuais (MULFORD e ROGERS, 1982; WINER e RAY, 1994; CIGLER, 2001).

Cooperação é uma atividade voluntária (LAWSON, 2002) que envolve, no mínimo, a submissão às solicitações de outros, permitindo-lhes satisfazer suas necessidades e solucionar seus problemas. Desta forma, a cooperação é caracterizada por baixos níveis de risco uma vez que não requer quaisquer alterações nas operações ou práticas existentes. Alianças entre organizações cooperativas são muitas vezes temporárias e não formalizadas, envolvem relativamente menos recursos e geralmente participantes de nível inferior, e implica na utilização de poucos recursos (CIGLER, 2001).

Coordenação: mais adiante, no espectro da intensidade, estão as relações de coordenação (MULFORD e ROGERS, 1982; CIGLER, 2001). A coordenação ocorre essencialmente quando a especialização é necessária e quando há uma necessidade de se alinhar (LITTERER, 1973) ou “orquestrar”, ou seja, organizar atividades (LAWSON, 2002), para

crescer dentro das condições existentes. Ou seja, em arranjos e/ou relações de coordenação as organizações continuam separadas umas das outras (CIGLER, 1992), mas contribuem para um programa de ações estabelecido e específico. Os esforços envolvem não somente o compartilhamento de informações, mas também requerem planejamento conjunto e possivelmente financiamento conjunto. (WARREN *et al.*, 1974; MULFORD and ROGERS, 1982; CIGLER, 2001).

Este nível de relacionamento requer um grau maior de esforço, compromisso e muitas vezes um aumento da formalidade nas estruturas e processos. Entretanto, isso pode resultar no aumento de benefícios comuns e também em riscos compartilhados.

Colaboração: é o tipo de arranjo mais estável e de longo prazo. Exige maior grau de ligações entre os membros. Também possui o maior grau de risco (CIGLER, 2001; KEAST *et al.*, 2004) 2004). O desenvolvimento de formas colaborativas de trabalho depende do estabelecimento de um alto grau de confiança entre os membros sendo, portanto, um processo muito demorado. Depende do comprometimento dos membros com a missão comum e de se considerarem parte de um quadro geral (MANDELL, 1999).

Dentro de arranjos colaborativos os membros se consideram interdependentes. Eles não estão somente compartilhando recursos ou alinhando atividades; estão trabalhando para mudanças nos sistemas. Embora eles representem organizações individuais, sua perspectiva é holística. Reconhece-se que os membros precisam trabalhar juntos de maneira diferente, pois os métodos tradicionais, incluindo a cooperação e a coordenação, não têm sido suficientes (MANDELL, 1999; BROWN e KEAST 2003; KEAST *et al.*, 2004). Além disso, a colaboração funciona

melhor em situações complexas ou de emergência (GRAY, 1989; CIGLER, 2001).

O presente estudo demonstra que os termos cooperação, coordenação e colaboração diferem em relação ao nível de intensidade do relacionamento entre as organizações, ao grau de formalização envolvido, à presença de regras de decisão, aos tipos de metas enfatizadas, à quantidade de recursos e participantes envolvidos e, também, em relação à relativa ameaça à autonomia e ao risco (AUSTIN, 1997; CIGLER, 2001; MANDELL e STEELMAN, 2003).

Com base no exposto, a Tabela 2 amplia a explicação do espectro da integração horizontal apresentado na Figura 1 para indicar as diferenças de propósito, intensidade, estrutura de integração, riscos e recompensas. Claramente, há um número de variáveis de integração, tais como responsabilidade, poder e níveis de transparência, que poderiam ser incluídos de forma a completar ainda mais o quadro preliminar. Entretanto, esses elementos estavam fora dos parâmetros e da análise da pesquisa inicial e, portanto, não foram tratados nesta fase.

Como a Tabela 2 sugere, há um número de opções diferentes que podem ser empregadas para conseguir a integração horizontal. Cada uma das opções adapta diferentes objetivos, requer tipos diferentes de relacionamentos e comprometimento de recursos e produz resultados diferentes.

Propõe-se que a integração horizontal ideal é mais provável de ser alcançada misturando-se e combinando-se as estruturas de integração para melhor atender os objetivos buscados e o contexto operacional (6 *et al.* 2002; MANDELL and STEELMAN, 2003; KEAST and BROWN, 2002). O quadro descrito neste artigo fornece uma base preliminar para isso.

Todos os “3Cs” têm mérito e utilidade. Tomando como referência cada estrutura, a chave para implantação dos mecanismos de integração bem-sucedidos é decidir antecipadamente quais resultados devem ser alcançados. Se tudo o que é necessário é um compartilhamento de informação, então os esforços de cooperação serão frutíferos e suficientes. Da mesma forma, se o que é necessário é um alinhamento de atividades entre departamentos ou programas de modo que eles continuem a operar como já fazem, porém de forma mais sistemática, então a coordenação será a intervenção apropriada.

Se os problemas são tão difíceis de resolver que trabalhar “como de costume” não tem eficácia, então a colaboração é necessária. A colaboração só será alcançada, no entanto, se as pessoas perceberem, pelo menos no início, que os resultados tangíveis (tais como novos projetos e atividades) não são mais importantes que resultados intangíveis (construção de relacionamentos, estabelecimento de confiança, ouvir uns aos outros). Em vez de concentrar-se em resultados de curto prazo, que podem ser esperados da cooperação e da coordenação, o foco da colaboração precisa ser no longo prazo. Afinal, os problemas complexos, para os quais os esforços colaborativos serão necessários, não aconteceram da noite para o dia. Tampouco assim serão propostas suas soluções.

No entanto, deve ser notado também que a integração não é um processo estático. Organizações que operam no campo de serviços sociais serão constantemente confrontadas por circunstâncias e necessidades mutáveis. A fim de responder a essas mudanças, as organizações devem monitorar continuamente seu ambiente operacional e ser capazes de

Tabela 2: Decifrando as formas de integração horizontal

Relacionamentos	Tempo estabelecido	Objetivos/ Perspectiva	Ligações estruturais	Formalidade	Riscos/Recompensas
Cooperação	Curto prazo	Objetivo: diálogo/ troca de informações, base de apoio independente/ autônomo	Movimento para dentro e fora por membros, relacionamentos livres ou indepen- dentes/nível de baixa intensidade	Informal	Baixo risco/recompensa limitada (simples)
Coordenação	Médio prazo	Objetivo: unir os recursos para atender (objetivo predeterminado mantém autonomia, mas dá algum elemento para unir esforços, unir planejamento e programação semiautônoma)	Algum nível de estabilidade dos membros, relacionamentos medianos	Informal/formal	Aumento nos benefícios e riscos
Colaboração	Prazo mais longo	Objetivo: sinergia para criar algo novo/mudanças nos sistemas Altamente independente com compartilhamento de poder	Membros se movimentam fora de áreas funcionais tradicionais, relacionamentos fortes/densos	Informal/formal	Risco elevado/ recompensa alta

ajustar a natureza e a força das suas relações adequadamente. Isso poderá implicar um avanço para a colaboração ou retrocesso para a cooperação e a ocorrência de muitas misturas repetidas. O benefício dessa sistemática é que ela estabelece as condições e as expectativas para cada abordagem.

Além disso, na expansão do conceito dos processos de integração horizontal e preenchendo o espectro de integração horizontal, anteriormente limitado, este trabalho contribui ampliando a teoria organizacional existente para uma visão mais abrangente de estruturas horizontais de trabalho.

Conclusões

Em todo o mundo, governos são confrontados com problemas sociais aparentemente insolúveis, mas, como nos lembram O'Faircheallaigh *et al.* (1999),

Davis e Rhodes (2000), não há atalhos para proporcionar soluções. Na verdade, eles dispõem de uma série de mecanismos de integração para juntar as partes necessárias, a fim de melhor unir serviços. Cada um desses mecanismos tem finalidades e expectativas específicas e deve atender a diferentes circunstâncias.

Este artigo demonstrou que existe uma união internacional e territorial em relação à conceitualização do espectro de integração e à necessidade de uma estrutura para ajudar a orientar a ação e a dar legitimidade para se trabalhar de forma diferente.

Há espaço no setor público para todos “3Cs” e, em vez de serem vistos como métodos competitivos, devem ser considerados como abordagens complementares que podem ser modificadas de acordo com o melhor propósito. No entanto, o reconhecimento oficial pelos legisladores será necessário devido aos ajustes requeridos

para que todos os “3Cs” sejam utilizados no seu potencial máximo. De um modo geral, essa seleção vai exigir nova maneira de pensar sobre a implantação de programas públicos.

Com a infinidade de opções e estratégias disponíveis, é certo que haverá dificuldades em selecionar a combinação certa, e essa mistura deve ser sensível a diferentes contextos, fatores de sucesso e resultados; como Rhodes (1997) apropriadamente observou: “É a combinação que importa”.

A chave, portanto, consiste em ajudar os responsáveis políticos a selecionarem a combinação mais adequada. Isso requer uma compreensão de como diferentes opções e estratégias acomodam finalidades diversas, demandam diferentes tipos de relacionamento e comprometimento de recursos e produzem resultados distintos. A estrutura proposta no presente artigo fornece esses insumos.

(Artigo recebido em setembro de 2012. Versão final em outubro de 2012).

Nota

* Texto original publicado no *International Public Management Journal*; 2007; 10 (1); ABI/INFORM Global, pg. 9-33.

Referências bibliográficas

- 6, PERRI. 1997. *Holistic Government*. London: Demos.
- 6, PERRI, D. LEAT, K. SELTZER, and G. STOKER. 2002. *Toward Holistic Government: A New Reform*. AGENDA. London: Palgrave.
- ADAMS, D. and M. HESS. 2001. “Community in Public Policy: Fad or Foundation.” *Australian Journal of Public Administration* 60(2): 13—23.
- AITKEN, M., R. DEWAR, N. DiTOMASO, J. HAGE. and G. ZEITZ. 1975. *Coordinating Human Services*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- ALEXANDER, E. R. 1995. *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and practice*. London: Gordon and Breach Publishers.
- ALTER, C. and J. HAGE. 1993. *Organizations Working Together*. Newbury Park, CA: Sage.
- ARONSON, J. 1994. “A Pragmatic View of Thematic Analysis.” *The Qualitative Report* 2(1) (Spring). <http://www.nova.edu/ssw/QR/BackIssues?QR2-1?aronson.html>
- AUCOIN, P. 1993. “The Design of Public Organisations for the 21st Century: Why Bureaucracy Will Survive in Public Management.” *Canadian Journal of Public Administration* 40(2): 290-306.

- AUSTIN, M. J. 1997. "Service Integration: Introduction." Pp. 1—7 in M. J. Austin, ed., *Human Services Integration*. Binghamton, NY: The Haworth Press Inc.
- BENSON, K. J. 1975. "The Interorganizational Network as a Political Economy." *Administrative Science Quarterly* 20: 229-249.
- BORZEL, T. 1998. "Organizing Babylon - On the Different Concepts of Policy Networks." *Public Administration* 76(Z): 253-273.
- BROWN, K. and R. KEAST. 2003. "Citizen-government Engagement: Community Connection through Networked Arrangements." *Asian Journal of Public Administration* 25(1): 107-132.
- BROWN, K. and R. KEAST. 2005. "Social Services Policy and Delivery in Australia: Centre-Periphery Mixes." *Policy and Politics* 33(3): 505-518.
- CHISHOLM, D. 1989 *Coordination without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems*. Berkeley: University of California Press.
- CIGLER, B. 1992. "Pre-conditioning for Multicommunity Collaboration." Pp. 53-74 in P. F. Korsching, T. O. Borich and J. Stewart, eds., *Multicommunity Collaboration: An Evolving Rural Revitalization Strategy*. Ames, IA: Iowa State University.
- _____. 2001. "Multiorganizational, Multisector, and Multicommunity Organizations: Setting the Research Agenda." Pp. 71-88 in M. P. Mandell, ed., *Getting Results through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Westport, CT: Quorum Books.
- DAVIS, G. and R. A. W. RHODES. 2000. "From Hierarchy to Contracts and Back Again: Reforming the Australian Public Service." Pp. 74-98 in M. Keating, J. Wanna and P. Weller, eds., *Institutions on the Edge*. Sydney: Allen & Unwin.
- DENZIN, N. K. 1989. *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- DOYLE, R. 1999. "The Intrusion of Market Principles in Human Services Provision." *Policy, Organisation and Society* 17 (summer): 51-67.
- ESPING-ANDERSEN, G., ed. 1996. *We Are States in Transition*. London: Sage.
- FINE, M. 1997. "Coordinating Health, Extended Care and Community Support Services." *SPRC Discussion Paper n. 80*, October, University of New South Wales.
- FINE, M. 2001. "The New South Wales Demonstration Projects in Integrated Community Care." Pp. 206-219 in M. P. Mandell, ed., *Getting Results through Collaboration. Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Westport, CT: Greenwood Publishing Group.
- GALBRAITH, J. R. 1977. *Organization Design*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- GOES, J. and PARK, S. 1997. "Interorganizational Links and Innovation: The Case of Hospital Services." *The Academy of Management Journal* 40(3): 673-696.
- GRAY, B. 1989. *Collaborating: Finding Common Ground for Multi-party Problems*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

- HALL, R. H. 1972. *Organizations, Structures. and Processes*. Englewood-Cliffs, NJ z Prentice-Hall.
- HOLLANDER, J. 2004. "The Social Context of Focus Groups." *Journal of Contemporary Ethnography* 33(S): 602-637.
- HUXHAM, C. 2000. "The Challenge of Collaborative Governance." *Public Management* 2(3): 337-357.
- JOHNSON, G. 2002. "Research Methods for Public Administrators?" Westport, CA: Quorum Books.
- KEAST, R. 1995. *Youth Af/airs Council of Australia: A Study of Communication Pathways*. Unpublished Master of Arts thesis. James Cook University of North Queensland.
- KEAST, R. 2001. "Government Service Delivery Framework: A New Governance Approach for Queensland." *Journal of Contemporary Issues in Business and Government* 7(1): 51-58.
- KEAST, R. and K. BROWN. 2002. "The Government Service Delivery Project: A Case Study of the Push and Pull of Central Government Coordination." *Public Management Review* 4(4): 439-460.
- KEAST, R., M. MANDELL, K. BROWN, and G. WOOLCOCK. 2004. "Network Structures: Working Differently and Changing Expectations." *Public Administration Review* 64(3): 363-371.
- KEAST, R. and K. BROWN. 2006. Forthcoming. "Adjusting to New Ways of Working" *Australian Journal of Public Administration* 65(4): 41-53.
- KEATING, M. 2001. "Reshaping Service Delivery." Pp. 98-125 in G. Davis and P. Weller, eds., *Are You Being Served?*. Sydney: Allen and Unwin.
- KONRAD, E. L. 1996. "A Multidimensional Framework for Conceptualising Human Services Integration Initiatives." Pp. 5-19 in J. M. Marquart and E. L. Konrad, eds., *Evaluating Initiatives to Integrate Human Services, New Directions for Evaluation* 69. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- KRUEGER, R. 1994. *Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research*. London: Sage.
- LAWSON, H. 2002. "Improving Conceptual Clarity, Accuracy, and Precision and Facilitating More Coherent Institutional Designs." Pp. 30-45 in M. Brabeck and M. Walsh, eds., *The Contribution of Interprofessional Collaboration and Comprehensive Services to Teaching and Learning, The National Society for the Study of Education Yearbook 2002*. Chicago: University of Chicago Press.
- LEUTZ, W. 1999. "Five Laws for Integrating Medical and Social Services: Lessons from the United States and the United Kingdom." *The Milbank Quarterly* 77(I): 77-110.
- LIMERICK, D., B. CUNNINGTON, and F. CROWTHER. 2002. *Managing the New Organisation: Collaboration and Sustainability in the Post-Corporate World*, 2nd ed. Sydney: Allen & Unwin.
- LITTERER, J. A. 1973. *The Analysis of Organizations*, 2nd ed. New York: John Wiley and Sons.

- LYNN, L. E. Jr. 1980. *The State and Human Services: Organizational Change in a Political Context*. Cambridge, MA: The Massachusetts Institute of Technology Press.
- MANDELL, M. P. 1999. "Symposium: The Impact of Collaborative Efforts." *Policy Studies Review* 16(1): 4-47.
- MANDELL, M. P. and T. STEELMAN. 2003. "Understanding What Can be Achieved Through Interorganizational Innovations: The Importance of Typologies." *Public Administration Review* 5(2): 197-224.
- MANSE, P., J. JONES and S. ORTOF. 1967. "An Overview of Project ENABLE." *Social Casework* 48: 609-617.
- MARTINSON, K. 1999. *Literature Review on Service Coordination and Integration in the Wehara and Workforce Development Systems*. Washington, DC: Urban Institute.
- MATHESON, C. 2000. "Policy Formation in Australian Government: Vertical and Horizontal Axes." *Australian Journal of Public Administration* 59(2): 44-55.
- MULFORD, C. L. and D. ROGERS. 1982. "Definitions and Models." Pp. 9-31 in D. L. Rogers and D. A. Whetten, eds., *Organizational Coordination: Theory, Research and Implementation*. Ames, Iowa: Iowa State University Press.
- O'FAIRCHEALLAIGH, C., J. WANNA, and P. WELLER. 1999. *Public Sector Management in Australia. New Challenges, New Directions*, 2nd ed. Melbourne: MacMillan Education.
- O'LOONEY, J. 1997. "Making Progress toward Service Integration: Learning to Use Evaluation to Overcome Barriers." *Administration in Social Work* 21(3,4): 31-65.
- PAINTER, M. 1987. *Steering the Modern State: Central Coordination in Three Australian State Governments*. Sydney: University of Sydney Press.
- PARSONS, T. 1960. *Structure and Process in Modern Societies*. Chicago: The Free Press.
- PATTON, M. Q. 1987. *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*. Newbury Park, CA: Sage.
- _____. Q. 1990. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Newbury Park, CA: Sage.
- PETERS, B. G. 1998. "Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination." *Public Administration* 76: 295-311.
- PROVAN, K. and H. B. MILWARD. 1995. "A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems." *Administrative Science Quarterly* 40: 1-33.
- RHODES, R. A. W. 1988. *Beyond Westminster and Whitehall*. London: Unwin Hyman.
- _____. 1997. "From Marketization to Diplomacy: It's the Mix that Matters." *Public Policy and Administration* 12(2): 31-50.
- SAUNDERS, P. 1998. *Global Pressures, National Responses: The Australian Welfare State in Context*, SPRC Discussion Paper n. 90. October.
- STEWART, J. 2002. "Horizontal Coordination — How Far Have we Gone and How Far Can We Go: The Australian View." *The Public Interest* (July): 21-26.
- SZIROM, T., Z. LASATER, J. HYDE, and C. MOORE. 2002. *Working Together: Integrated Governance*. Sydney: IPPA.

- THOMPSON, S. 1967. *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill.
- TIERNEY, L. 1970. "Social Policy." Pp. 200-223 in A. F. Davis and S. Encel, eds., *Social Policy in Australian Society: A Sociological Introduction*, 2nd ed, Melbourne: Cheshire.
- WADDOCK, S. A. 1991. "A Typology of Social Partnership Organizations." *Administration and Society* 22(4): 480-515.
- WALDFOGEL, J. 1997. "The New Wave of Service Integration." *Social Service Review* 71 (3): 463-484.
- WALSH, P. 2000. *Human Services Integration: Background Paper*, Government Service Delivery Project. Office of Public Service Commissioner, Queensland State Government.
- WARREN, R., S. M. ROSE, and A. F. BERGUNDER. 1974. *The Structure of Urban Reform*. Lexington, MA: DC Heath.
- WINER, M. and K. RAY. 1994. *Collaboration Handbook: Creating, Sustaining and Enjoying the Journey*. St Paul, MN: Amherst H. Wilder Foundation.

Apêndice

Protocolo de entrevista

Segue um questionário acerca do funcionamento da entrevista, sobre operação, gestão e estrutura das relações de rede, que foram formados em torno de redes de integração de serviços e tem como objetivo alcançar uma visão mais detalhada sobre o funcionamento real dessa rede.

Durante a entrevista, seis perguntas abrangentes sobre o funcionamento da rede serão apresentadas para que os seus membros respondam e comentem.

A entrevista irá demorar cerca de 40-60 minutos. Sua participação é completamente voluntária. Você poderá recusar a participação na entrevista por completo, ou recusar resposta a qualquer pergunta dentro do cronograma de entrevista. Entretanto, sua participação plena e aberta será apreciada.

Não haverá gravação da entrevista, caso seja solicitado. Você tem o direito de parar o gravador a qualquer momento durante a entrevista, bem como decidir sobre o posterior armazenamento e tratamento da fita da entrevista.

Consideramos a confidencialidade e anonimato destes dados de pesquisa de extrema importância. Os dados colhidos na entrevista serão compilados, analisados e comunicados de tal forma que os entrevistados não serão identificáveis em qualquer forma e as informações só serão vistas pelos pesquisadores. Embora seu nome tenha sido solicitado na entrevista, é apenas para acompanhamento e não será usado de nenhuma forma.

Termo de consentimento de entrevista

Ao assinar abaixo você está indicando que:

- Concorda em participar do projeto;
- Leu e entendeu a ficha de informação sobre este projeto;
- Já teve todas as dúvidas respondidas;
- Entende que se você tiver quaisquer perguntas adicionais pode fazê-las à equipe de pesquisa;
- Entende que você é livre para não responder a qualquer pergunta ou a entrevista completa;
- Entende que pode chamar a equipe de pesquisa se você tiver qualquer pergunta sobre o projeto, ou o secretário do Comitê de Ética Humana, se você tiver qualquer receio sobre a conduta ética do projeto.

Nome: _____

Assinatura: _____

Data / /

Obrigada por sua participação na entrevista.

Pergunta 1: Qual foi a justificativa para a prestação de serviços integrada neste contexto atual?

- Qual é a situação que se opõe aos esforços de prestação de serviços no seu setor?
- Quais são as direções para a integração de serviços?

Pergunta 2: Existem vários modos de integração de serviços; descreva o modelo de integração adotado no projeto atual.

- Vertical ou horizontal
- Se for o modelo horizontal em vigor:
- Como você define e entende os diferentes modelos de integração?
- Como você define ou diferencia os termos de integração: cooperação, coordenação e colaboração?
- Estes termos têm significados diferentes ou aplicação em diferentes setores ou níveis de operação?

Pergunta 3: Descreva a história e os processos de operação da tentativa de integração e de esforços anteriores.

- Quais são os métodos reais de funcionamento (como funciona este serviço de integração)?
- Como esta iniciativa e sua operação diferem de tentativas anteriores?
- Quais são suas percepções de sucesso e fracasso?

Pergunta 4: Quais foram os benefícios/resultados ou limitações de trabalhar em um modo de integração horizontal?

- Os resultados de serviços pretendidos foram alcançados?
- Qualidade e eficácia de resultados
- Eficiência e escala de economias
- Houve resultados inesperados de trabalho nas organizações?
- Positivo ou negativo
- Quais são as desvantagens ou limitações de se trabalhar em modos horizontais?
- Tempo, autonomia, expectativa

Pergunta 5: Em termos de prestação de serviços, identifique as diferenças fundamentais entre os modos horizontais/rede e os modos mais tradicionais de prestação de serviços?

- Em que circunstâncias os diferentes modelos são mais bem aplicados?
- O que é, ou deveria ser, o papel do governo em cada um?
- As relações entre os agentes de integração são diferentes?

Resumo – Resúmen – Abstract

Encontrando a combinação certa: decifrando significados e estratégias de integração

Robyn Keast; Kerry *Brown e Myrna Mandell*

Resumo: A integração tem papel cada vez mais importante no discurso e na prática das políticas públicas em muitos países. A partir de quadro diferenciado de instituição de relacionamentos entre prestadores de serviços, cidadãos e governo, arranjos de integração horizontal proporcionam novas formas de trabalho e fornecem soluções para problemas sociais aparentemente insolúveis. Maneiras de se obter a integração horizontal foram repetidamente definidas por termos associados à cooperação, coordenação e colaboração. Esses termos têm sido normalmente utilizados alternadamente para descreverem a união de pessoas trabalhando em esforço conjunto a fim de alcançar objetivos comuns. Ressalta-se que cada um dos termos expressos como os “3 Cs” são diferentes e, conseqüentemente, alcançam objetivos distintos. Este artigo explora o uso dos “3 Cs” e examina as diferenças destacadas por colaboradores na área de serviços sociais, ampliando a compreensão das ideias relativas às estruturas de integração. Afirma-se que, ao centrar-se nas experiências de integração, decifrando ou revelando o uso e as expectativas dos “3Cs” descritos, administradores públicos e colaboradores podem adquirir uma melhor compreensão de cada um dos processos de integração como uma estrutura coerente. Como conseqüência, a capacidade para combinar estruturas de integração adequadas se aperfeiçoará com os contextos e as estratégias traçadas.

Palavras-chave: Integração horizontal; Cooperação; Coordenação; Colaboração

Logrando la combinación correcta: descifrando significados y estrategias de integración

Robyn Keast; Kerry Brown y Myrna Mandell

La integración desempeña un papel cada vez más importante en el discurso y en la práctica de las políticas públicas de muchos países. Al presentarse un marco distinto para instituir relacionamientos entre prestadores de servicios, ciudadanos y gobierno, los arreglos de integración horizontal proporcionan la oportunidad de haber nuevas formas de trabajo y soluciones para problemas sociales aparentemente irresolubles. El logro de la integración horizontal siempre estuvo relacionado a los conceptos de cooperación, coordinación y colaboración, que han sido empleados alternativamente en la descripción de la unión laboral de personas para el alcance de objetos comunes. Este artículo hace uso del término “3Cs” para referirse a los conceptos mencionados y examina las distinciones destacadas por los colaboradores del servicio social, ampliando la comprensión de lo que se entiende por estructuras de integración. Se puede afirmar que al centrarse en las experiencias de integración, buscando descifrar o revelar el uso y las expectativas de los “3Cs”, los administradores públicos logran mayor comprensión de cada uno de los procesos de integración – como una estructura coherente. Consecuentemente, la capacidad adecuada de combinación de estructuras de integración se perfeccionará a partir de los contextos e estrategias propuestos.

Palabras clave: Integración horizontal; Cooperación; Coordinación; Colaboración

Getting the right mix: unpacking integration meanings and strategies

Robyn Keast; Kerry Brown and Myrna Mandell

Integration has emerged as having an increasingly significant role in public policy discourse and practice in many jurisdictions across the globe. In providing a different framework for establishing relationships between service providers and citizens and government, horizontal integration arrangements offer the prospect of delivering new ways of working and providing solutions to seemingly insoluble social problems. Ways of achieving horizontal integration have been variously described by linkage terms such as cooperation, coordination, and collaboration. These terms have been typically used interchangeably to describe the coming together of individuals to work in concerted effort to achieve common goals. We argue that each of these terms, expressed as the “3Cs,” are different and consequently achieve different objectives. This paper explores the use of the “3Cs” and examines the differences highlighted by practitioners in the human services arena to extend the understanding of constructs relating to integration mechanisms. It is contended that in focusing on the experiences of integration and unpacking the use and expectations of the related “3Cs”, public administrators and practitioners will gain an enhanced understanding of each of the processes of integration as a coherent framework. As a consequence, there will be improved ability to match appropriate integration mechanisms with contexts and strategies.

Keywords: Horizontal integration; Cooperation; Coordination; Collaboration

Robyn Keast

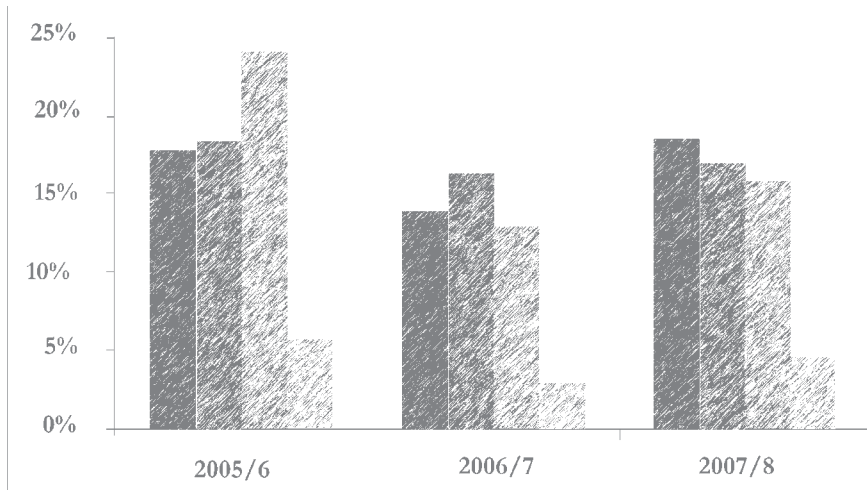
Pesquisadora sênior na Escola de Gestão, Queensland University of Technology. Seus interesses de pesquisa incluem serviços integrados, redes e colaborações. Contato: robyn.keast@scu.edu.au

Kerry Brown

Diretora de Pesquisa e Desenvolvimento na Faculdade de Economia, Queensland University of Technology. Sua pesquisa se concentra em áreas de gestão da mudança, redes, equilíbrio da vida profissional, gestão pública e política, e da relação governo e comunidade. Contato: kerry.brown@scu.edu.au

Myrna P. Mandell

Professora emérita da California State University, Northridge, e professora adjunta na Universidade de Tecnologia de Queensland, Brisbane, Austrália. Ela é especialista na área de redes, estruturas de rede e gestão de redes. Sua pesquisa atual examina novos tipos de medidas de desempenho para redes de colaboração. Contato: mmandell@csun.edu



Orçamento e desempenho municipal: uma análise comparada da qualidade do gasto público nas políticas sociais

Pedro Cavalcante e Cecília Larin

Introdução

A Constituição de 1988 introduziu um arcabouço institucional fundamentado na descentralização como diretriz da implementação das políticas sociais no país. A ênfase dada pela Carta Magna nas competências concorrentes ou comuns entre os três níveis de governo contribuiu para a inauguração de desenhos com forte incentivo para a ampliação da atuação dos municípios como principais provedores dos serviços de saúde, educação e assistência social. Esses processos introduziram arranjos federativos inovadores como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O estabelecimento de regras claras e universais para as transferências de recursos corroborou para a elevação progressiva das transferências federais e também para o incremento dos recursos financeiros para os governos municipais.

Com efeito, a pergunta que surge é: em que medida esse incremento do investimento público refletiu em um melhor desempenho das políticas sociais executados em nível local? O pressuposto desta pesquisa, sob a ótica da qualidade do gasto, é de que as prefeituras que mais investem tendem a possuir melhores condições para a implementação da política pública. Da mesma forma, espera-se que quanto maior os gastos dos governos locais, mais efetivos serão seus desempenhos.

No sentido de examinar estas premissas, o presente artigo tem como finalidade investigar as relações entre as despesas no município com as políticas de saúde, educação e assistência social e a efetividade da gestão local. O artigo utiliza o método de regressão linear simples para testar empiricamente o relacionamento entre o gasto municipal *per capita* e as variáveis que captam aspectos essenciais da capacidade administrativa e da provisão de serviços dessas políticas. O universo da pesquisa é bem representativo, pois envolve aproximadamente 95% dos municípios brasileiros.

O artigo está estruturado em quatro partes. A primeira contextualiza teoricamente o problema da pesquisa a partir da discussão do modelo de orçamento por resultados e das tentativas da literatura brasileira em avaliar a qualidade dos gastos nas políticas públicas. Em seguida, analisa-se brevemente o financiamento das políticas sociais pós-Constituição de 1988. Na parte metodológica, são apresentados o modelo estatístico, os procedimentos de elaboração das variáveis da pesquisa, como também a análise exploratória desses dados, seguida da discussão dos resultados da pesquisa. Por fim, são tecidas as considerações finais.

Orçamento e a qualidade do gasto público no Brasil

A abordagem mais atual do orçamento público é o modelo de orçamento por resultados ou desempenho (*New Performance Budget*) que, embora seja considerado uma estratégia operacional desenvolvida no âmbito da Nova Gestão Pública (*New Public Management – NPM*)¹, suas origens são mais antigas e remetem ao modelo *Planning, Programming and Budgeting Systems* (PPBS), desenvolvido em meados da década de 60 pelo governo norte-americano.

As iniciativas de implementação dessa perspectiva de gestão orçamentária proliferaram nas últimas duas décadas, primeiramente, entre os países desenvolvidos e, em seguida, nos emergentes. As razões do movimento por resultados nas ações do governo podem ser interpretadas como consequência da situação de crise fiscal que assolou diversos países a partir da década de 80 e das pressões da sociedade civil por melhorias na eficiência e efetividade da oferta dos bens e serviços públicos (OSBORNE & HUTCHINSON, 2004).

De modo geral, o modelo consiste em uma forma de gestão orçamentária que procura relacionar recursos alocados e resultados das políticas públicas objetivamente mensuráveis, de modo a criar informações que subsidiem o processo de tomada de decisão (BRUMBY & ROBINSON, 2005; Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico [OCDE], 2005). Segundo Diamond (2003), o orçamento por desempenho se sustenta nos seguintes elementos: unificação de todos os custos para se alcançar um resultado determinado; definição de resultados em termos de indicadores mensuráveis e avaliação da qualidade de bens e serviços providos; incorporação de medidas

explícitas de desempenho e de sistema avaliativo conectado à alocação de recursos; e inclusão de alto grau de *accountability*² com mecanismo de premiações e punições.

Nesse sentido, pesquisadores de orçamento e finanças públicas vêm buscando contornar essas limitações, como no estudo realizado sobre os determinantes da eficiência dos gastos públicos em educação e saúde no estado do Ceará de Trompieri *et al* (2009). A investigação verifica, com base na metodologia não-paramétrica de análise envoltória de dados (*Data Envelopment Analysis*), que municípios eficientes em transformar insumo (input) em produto (*output*), não necessariamente são eficientes na transformação de insumo em resultado (*outcome*) e vice-versa. Ademais, verifica ainda que tanto para o caso da educação como o da saúde o IDH mostrou contribuir bem mais para o aumento da eficiência do que o gasto per capita, indicando assim que os municípios que apresentam melhores condições socioeconômicas são mais eficientes em transformar produtos em resultados (TROMPIERI *et al*, 2009).

O trabalho de Brunet, Berte e Borges (2007a) também avalia a qualidade do gasto público no âmbito da educação a partir de pesquisa comparada dos governos municipais, estaduais e do Distrito Federal. Os autores relacionam o gasto realizado nos ensinos fundamental e médio com o retorno obtido pelos estudantes na forma de aprendizado e desenvolvimento cognitivo, medidos por meio do Sistema de Avaliação do Ensino Básico (Saeb) e do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Os resultados obtidos apresentaram uma conclusão interessante, uma vez que, em âmbito estadual, de maneira geral, as unidades da federação com menor despesa apresentam melhor desempenho, caso típico dos estados da região Sul, alguns

estados do Nordeste, além de AM e PA, da região Norte e MG da região Sudeste. Nos demais estados das regiões Sudeste e Norte, a elevação das despesas não reflete necessariamente em acréscimo de desempenho significativo dos estudantes, de forma que há sensível redução na qualidade do gasto. Apenas os estados da região Centro-Oeste conseguem elevar suas despesas de modo eficaz e obter retorno

“As razões do movimento por resultados nas ações do governo podem ser interpretadas como consequência da situação de crise fiscal que assolou diversos países a partir da década de 80... (Osborne & Hutchinson, 2004).”

proporcional em termos de desempenho dos seus estudantes.

Em estudo posterior, Brunet, Berte e Borges (2007b) procuraram expandir a análise da qualidade do gasto público para cinco funções orçamentárias (educação, saúde, segurança pública, judiciária e legislativa). Por meio da elaboração de modelo baseado no cálculo de um Índice

de Qualidade do Gasto Público (IQGP), foi verificado que, para as funções educação e saúde, de forma geral, as unidades da Federação com menor insumo (menor despesa *per capita*) apresentam melhor desempenho. Em contrapartida, constatou-se que a elevação da despesa torna os estados mais perdulários, isto é, o retorno obtido em termos de melhoria na qualidade de vida para a população não é proporcional ao aumento da despesa, o que pode ser caracterizado como uma ‘deseconomia’ de escala nas unidades da Federação com os maiores insumos.

A partir dessa literatura, os resultados indicam a prevalência de uma relação frágil entre o gasto público e o desempenho nas políticas públicas. Tais pesquisas focam na explicação dos impactos (*outcomes*) da ação governamental como, por exemplo, as notas do Enem ou mortalidade infantil; todavia, essas variáveis são altamente influenciadas por fatores de caráter demográficas, estruturais e socioeconômicas, o que compromete a validade externa das pesquisas, ou seja, a capacidade de prover generalizações. Com efeito, não é possível mensurar com precisão o papel do orçamento público sobre o desempenho da prefeitura ou do governo estadual.

De fato, embora o pressuposto em relação aos níveis de gastos com determinada política é de que o aumento da despesa indica a natureza dos serviços prestados, outros fatores tais como qualidade da burocracia ou ambiente político exercem mais influência sobre a qualidade ou quantidade dos serviços públicos. Por outro lado, Ira Sharkansky em artigo publicado na renomada *The American Political Science Review*, ainda em 1967, testa tais hipóteses e apresenta uma conclusão surpreendente:

É evidente que os níveis de gastos estaduais e municipais não exercem influência sobre a natureza dos serviços públicos. Há muitas relações fracas e algumas relações negativas entre gastos correntes e serviços prestados e, entre as mudanças nos gastos e mudanças nos serviços. (SHARKANSKY, 1967, p.1074)

Em outras palavras, as despesas do governo não necessariamente se traduzem em grau de atividade ou de comprometimento. Ademais, nas análises dessa relação, é necessário considerar o problema do bolo de mármore (*marble cake*), ou seja, a maioria das ações governamentais não é produto de um único nível governamental. Assim, a analogia ao bolo de mármore se explica pelo fato de ser impossível separar, examinar e medir os resultados provenientes de um nível de governo particular.

Para avaliar a relação gasto-produto e gasto-resultados de forma compreensiva e metodologicamente mais rigorosa e válida seria preciso dados disponíveis sobre as despesas detalhadas de uma determinada política e a variação de uma série de programas de responsabilidade exclusiva dos governos subnacionais, o que se aproximaria do modelo de orçamento por desempenho. Infelizmente tais informações não estão disponíveis em nível local para uma análise comparada com grande número de observações.

Entretanto, a despeito das limitações operacionais para se realizar inferências em estudos comparados de orçamento e políticas públicas no Brasil, seja por falta de informações ou pela inexistência de gestão orçamentária pautado no modelo de orçamento por desempenho, o presente artigo se propõe a avançar nessa agenda de

pesquisa. Para tanto, o trabalho desenvolve uma análise do efeito dos gastos públicos da política de assistência social com foco não nos impactos (*outcomes*) das políticas públicas, mas sim nos produtos ou resultados (*outputs*) da ação governamental (SHARKANSKY, 1967). Em outras palavras, a relação a ser analisada é a de insumo-produto, considerando como insumo os orçamentos das funções saúde, educação e assistência social *per capita* e como produto dois indicadores multicritérios que refletem aspectos relativos à capacidade administrativa da prefeitura e à provisão de serviços.

A contribuição da pesquisa provém justamente de uma nova proposta metodológica que propicie inferências com validade interna e externa sobre a qualidade dos gastos públicos no Brasil. O pressuposto é de que a abordagem fundamentada a partir desses indicadores propicia melhores condições para se testar com maior rigor científico os efeitos da gestão dos recursos públicos sobre a efetividade do desempenho municipal.

O financiamento das políticas sociais no Brasil

A Constituição Federal de 1988 foi um importante marco para as políticas sociais no Brasil, uma vez que determinou ser direito de todos e dever do Estado garantir saúde e educação, além de assistência social a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Para tanto, foram criadas regras no âmbito de cada uma dessas políticas com o objetivo de viabilizar o acesso universal e igualitário às ações e serviços descentralizados, financiados pelas três esferas de governo.

Ainda em 1988, foi criado o Sistema Único de Saúde (SUS) e, em 1990, o Congresso Nacional aprovou a Lei Orgânica

de Saúde, que detalhou o funcionamento do Sistema. O SUS é um sistema público que abrange desde o simples atendimento ambulatorial até o transplante de órgãos, e tem como objetivo garantir acesso integral, universal e gratuito de saúde para toda a população do país. Ao longo da década de 90, Normas Operacionais Básicas (NOBs) foram editadas pelo Ministério da Saúde, incentivando a adesão dos municípios e desenhando o modelo de atendimento ao Sistema (FRANZESE & ABRUCIO, 2009)³. O SUS regulamenta repasses de recursos para a implementação de programas em abrangência nacional, de forma hierarquizada e regionalizada, além de instituir fóruns inéditos de negociação intergovernamental com a participação de gestores municipais, estaduais e federais⁴. Seu financiamento é de responsabilidade das três esferas de governo, sendo cada uma responsável por assegurar o aporte regular de recursos, ao respectivo fundo de saúde. Nas esferas estadual e municipal, além dos recursos oriundos do respectivo Tesouro, o financiamento do SUS conta com recursos transferidos pela União aos Estados e pela União e Estados aos Municípios. As transferências, regulares ou eventuais, da União para estados, municípios e Distrito Federal estão condicionadas à contrapartida destes níveis de governo, em conformidade com as normas legais vigentes⁵.

No que tange à política de educação, até então a CF/88 se caracterizava também pela centralização administrativa e financeira no âmbito do governo federal, o que foi drasticamente alterado. Ocorreram mudanças significativas na organização dos sistemas municipais de ensino com vinculação de 25% das receitas das esferas subnacionais para a área, de acordo com a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)⁶. A gestão da educação

básica (ensinos infantil, fundamental e médio) atualmente é regida pelos compromissos estabelecidos no Fundeb que substituiu o Fundef com vistas a aumentar o investimento em educação em relação ao PIB, de maneira a reduzir as desigualdades regionais e a melhorar a qualidade dos sistemas públicos de ensino⁷. Ao vincular o repasse de recursos à efetiva prestação de serviços – nesse caso, ao número de matrículas oferecidas por unidade federativa, esse novo arranjo, especial o Fundef, incentivou a municipalização do ensino fundamental em todo o país, praticamente universalizando o acesso a esse nível de ensino (FRANZESE & ABRUCIO, 2009).

A partir de meados dos anos 90, emendas constitucionais foram aprovadas, vinculando parte dos recursos transferidos a alocações específicas, em particular para programas de saúde e educação fundamental, assim como foram introduzidas limitações ao poder das esferas subnacionais de decidir sobre a aplicação dos recursos. É o caso da Emenda Constitucional 14, de 1996, que vinculou recursos federais, estaduais e municipais à educação fundamental, da Emenda 53, de 2006, que também versou sobre a vinculação de recursos para a educação e da Emenda Constitucional 29, de 2000, que aprovou vinculações para programas de saúde.

Em relação à política de assistência social, cinco anos após a promulgação da CF/88, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)⁸ regulamenta a Constituição, estabelecendo de fato o caráter não-contributivo da política⁹. A partir de 2004, com a edição da Política Nacional de Assistência Social e com a aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social, em 2005, da Norma Operacional Básica (NOB), que regulamenta o SUAS, inaugurou-se no país um novo modelo de organização da gestão e da

oferta de serviços socioassistenciais. O SUAS institucionalizou a AS como política pública de Estado, reforçando os princípios da universalização do acesso, municipalização e participação da sociedade civil na formulação e controle. O financiamento da gestão da política de AS pressupõe a instituição dos fundos como unidades orçamentárias, com alocação de recursos próprios dos municípios para subsídio às ações programáticas e co-financiamento dos entes federados (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME [MDS], 2005). Embora a questão ainda não tenha sido regulamentada, a NOB de 2005 define os municípios como protagonistas no financiamento dos serviços de proteção básica e especial, independente do porte populacional. Na prática, o monitoramento do orçamento da área (MDS, 2009) demonstra que o processo de municipalização do financiamento vem ocorrendo, embora de forma mais lenta do que preconizado pelo arcabouço normativo da política.

Metodologia da pesquisa

Método de análise

Para realizar a análise empírica proposta, a pesquisa utiliza regressão linear simples, isto é, o método estatístico que procura explicar o relacionamento linear entre duas variáveis (WOOLDRIDGE, 2006). Esta relação é representada por um modelo matemático, a partir de uma equação que associa a variável dependente (explicada) com a variável independente (explicativa), descrito a seguir:

$$y = \alpha + \beta_i X + \varepsilon$$

Onde,

y : é a variável dependente (capacidade administrativa e provisão de serviços);

α : o parâmetro de intercepto;

β : é o parâmetro de inclinação que mensura o efeito da variável independente X ;

X : é a variável independente (gasto *per capita*);

ϵ : é o vetor dos erros, supondo que tem distribuição normal com média igual a zero e variância σ^2 .

A pesquisa utiliza o método de mínimos quadrados ordinários (MQO) e objetiva apresentar, principalmente, os coeficientes de determinação (R^2), medida da qualidade do ajustamento ou do poder explicativo do modelo utilizado. Em outras palavras, este coeficiente dá a proporção da variação da variável dependente, Y , que é explicada em termos lineares pela variável independente, X . De modo a auxiliar a visualização, utiliza-se diagramas de dispersão, o que possibilita uma análise espacial das relações de causa-efeito entre as variáveis analisadas.

Variáveis da pesquisa

Gasto público per capita

A variável independente ou explicativa da pesquisa é o gasto público *per capita* nas políticas de saúde, educação e assistência social. Trata-se de indicadores de esforço ou insumo, elaborado a partir da razão da média da execução orçamentária dos municípios brasileiros nos exercícios financeiros de 2005 a 2008 sobre a população municipal¹⁰. Os dados financeiros são provenientes do relatório Finanças do Brasil (Finbra – Dados Contábeis dos Municípios), disponibilizado anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)¹¹. É importante ressaltar que a forma como as informações são organizadas pela STN impede a combinação dos dados organizados por categoria econômica com as informações de despesas por função.

Assim, não é possível, por exemplo, conhecer os dispêndios com pessoal ou investimentos dentro de uma função¹². Ademais, as informações apresentam um nível de agregação elevado, impedindo a observar de gastos com programas específicos em cada uma das funções.

Quanto às informações populacionais, foi utilizada a contagem populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizada em 2007. A opção

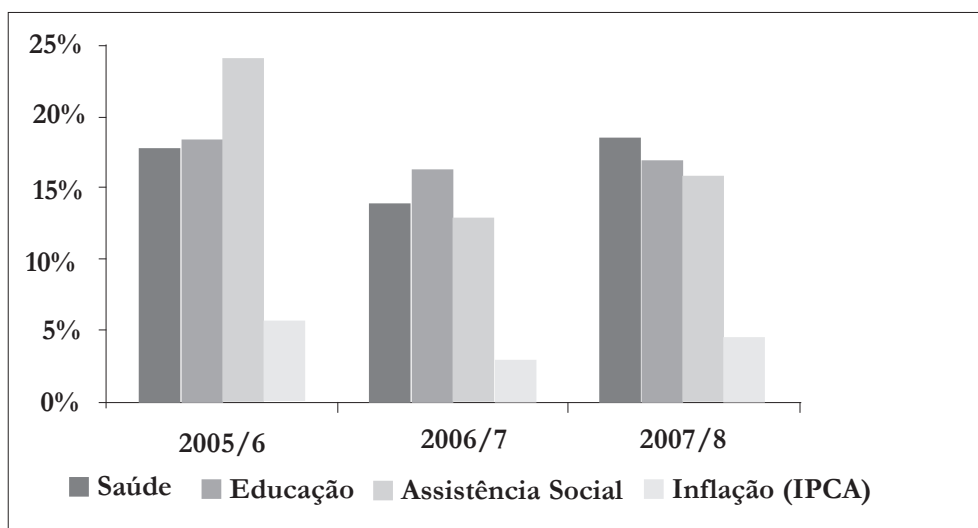
“Outro aspecto que chama a atenção é o fato do aumento nos investimentos nessas funções ter sido acima da inflação do período, o que é um indicativo da priorização governamental dessas políticas.”

pelos dados da contagem, mesmo para os exercícios de 2005 e 2006, deve-se ao fato do ano de 2007 estar entre os exercícios considerados e também pela maior proximidade temporal em relação ao Censo demográfico de 2000.

A análise da evolução do gasto médio *per capita* para o período de 2005 a 2008 (figura 1) demonstra alterações nas médias

de cada política entre os exercícios orçamentários. Nota-se um incremento dos gastos nas três políticas consideradas, com destaque para o primeiro período (2005/2006), que apresenta uma maior elevação percentual em todas as áreas consideradas. Outro aspecto que chama a atenção é o fato do aumento nos investimentos nessas funções ter sido acima da inflação do período¹³, o que é um indicativo da priorização governamental dessas políticas.

A partir da agregação dos dados por regiões do país, apresentado na tabela seguinte, é possível perceber que o gasto médio *per capita* nas três funções elevou-se nos quatro anos analisados, embora sua distribuição não tenha sido equânime entre as regiões. Um aspecto positivo é a ocorrência nas áreas da saúde e educação de incremento proporcional maior no Norte e Nordeste, regiões mais pobres do país.



Fonte: Finbra (STN). Elaboração própria.

Figura 1: Variação percentual do gasto médio *per capita* por área

Tabela 1: Evolução do Orçamento de 2005 a 2008

	Saúde	Educação	Assistência
Centro-Oeste	65%	61%	55%
Nordeste	62%	65%	56%
Norte	64%	75%	43%
Sudeste	57%	60%	73%
Sul	53%	51%	57%

Fonte: Finbra (STN). Elaboração própria.

Desempenho Municipal nas Políticas Sociais

Considerando o funcionamento das políticas analisadas, foram elaboradas para este artigo as seguintes variáveis dependentes da pesquisa: capacidade administrativa e provisão de serviços em nível municipal. Para tanto, a pesquisa utilizou a análise multicritério ou de apoio multicritério à decisão. A metodologia utilizada é a técnica de pesquisa operacional intitulada Promethée (*Preference Ranking Organization Method for Enrichment Evaluation*) que compara pares de unidades (municípios) para cada critério, gerando uma classificação que resulta no respectivo índice ou *score* síntese para o município, baseado em todas as suas características comparadas¹⁴. No sentido de evitar comparações entre unidades extremamente diferentes, como por exemplo, São Paulo e uma cidade de menos de cinco mil habitantes, os municípios foram ponderados por porte populacional¹⁵.

Os dados utilizados na elaboração das variáveis dependentes do modelo, detalhadas no apêndice deste artigo, são oriundas da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic/IBGE) de 2009¹⁶, do seu suplemento da Assistência Social do mesmo ano, do Censo Educacional de 2009 (Inep/Mec), do Datasus e do Índice de Gestão Descentralização (IGD)¹⁷ do Programa Bolsa Família. Da Munic foi extraída a maioria das informações acerca da variável capacidade administrativa envolvendo temas como: infraestrutura do órgão gestor da política, recursos humanos, legislação e instrumentos de planejamento, recursos para a gestão, convênios e parcerias, informações sobre os conselhos municipais. Para a variável de provisão de serviços, foi preciso coletar dados de outras fontes, uma vez que as informações da Munic acerca dos serviços prestados dos municípios eram restritas, sobretudo, nas áreas da saúde e

educação. O detalhamento das variáveis que compuseram esses índices encontra-se no apêndice do artigo.

Resultado da pesquisa

A primeira relação analisada envolve as variáveis de gasto público municipal *per capita* nas funções assistência social, educação e saúde e os índices provenientes dos indicadores multicritérios de capacidade administrativa. A premissa é que quanto maior o investimento na política no nível municipal, maiores serão os índices que refletem a estruturação da execução local para cada área. Em todos os casos, foi necessário excluir casos extremos (*outliers*), sem contanto, gerar prejuízos às análises, uma vez que as unidades de observação representam mais de 90% dos municípios brasileiros¹⁸.

O que observamos contrastam com o senso comum e a premissa desta pesquisa na medida em que os resultados dos modelos de regressão simples demonstram relações lineares relativamente fracas nos casos da assistência e saúde e inexistente na educação. Embora os pontos tendam a acompanhar a linha de ajuste nos dois primeiros, ocorre uma elevada dispersão em torno da reta. Como é possível visualizar nos coeficiente de determinação (R^2) expostos na figura 2, as variáveis compartilham cerca de 5% de variância na assistência social e menos de 1% na saúde. No caso educação, a situação é ainda mais surpreendente, uma vez que o coeficiente é estatisticamente nulo.

Tais resultados indicam que o fato do município declarar gastos bem elevados com essas funções orçamentárias exerce pouca influência na estruturação da gestão dessas políticas. Apesar de parecer contraditório, a ausência de uma correlação forte

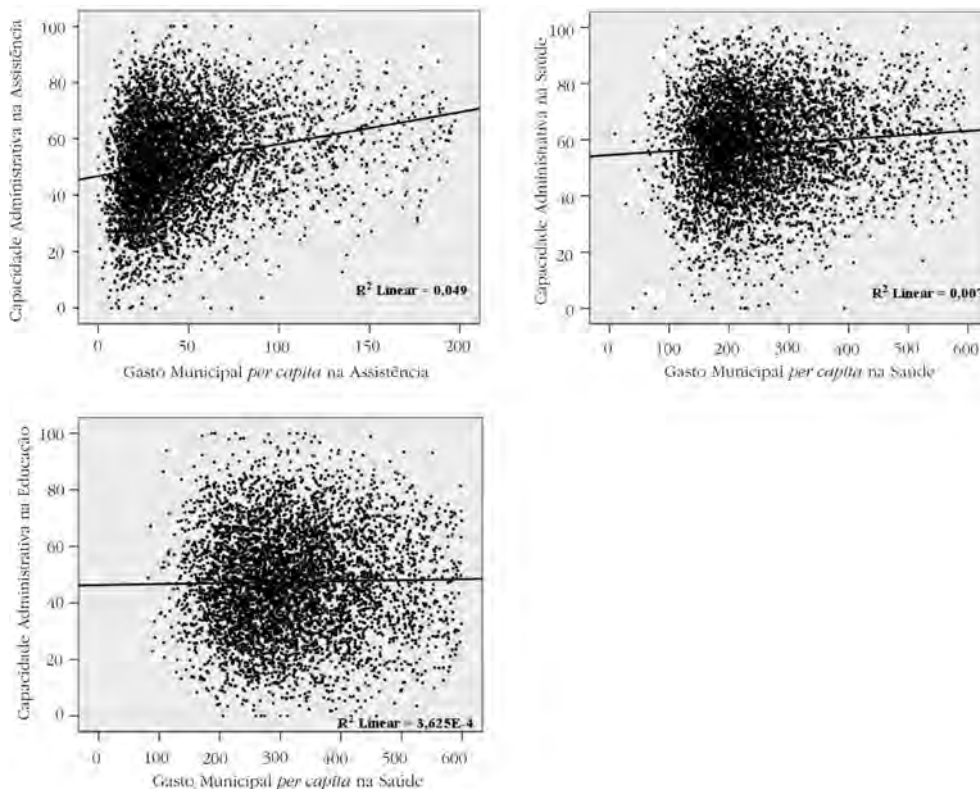


Figura 2: Relação entre gasto *per capita* e capacidade administrativa

entre as variáveis pode ser resultante de dois fatores. O primeiro remete à possibilidade das prefeituras brasileiras investirem esse orçamento de maneira ineficiente, seja por desperdícios de recursos financeiros e/ou por desvios de verbas. O segundo aspecto, mesmo não sendo completamente oposto ao primeiro, corresponde à eventual ênfase dos gastos na prestação de serviços à população e menos na manutenção da estrutura de gestão dessas políticas.

O primeiro caso é muito difícil de ser investigado empiricamente com base em estudos quantitativos com um grande número de observações. A estratégia mais adequada seria o uso de pesquisa qualitativa com poucos municípios e um nível de detalhamento maior. Todavia, a análise das relações entre gasto e provisão de

serviços pode ajudar a testar o segundo caso. A expectativa, assim, seria que os municípios que gastam mais teriam melhores desempenhos nesse indicador. Assim como na regressão anterior, os mesmos casos extremos (*outliers*) foram excluídos.

Entretanto, assim como nos modelos anteriores, os resultados divergem da hipótese de que gastar mais reflete melhor desempenho, pois a provisão de serviços é muito pouco explicada pelos gastos declarados pelas prefeituras. Os gráficos (figura 3) demonstram que as linhas de ajustes são ainda menos íngremes e as dispersões mais intensas. Na assistência social, as duas variáveis compartilham menos variância do que na relação anterior, $R^2 = 0,029$, ao passo que na saúde e educação a variação

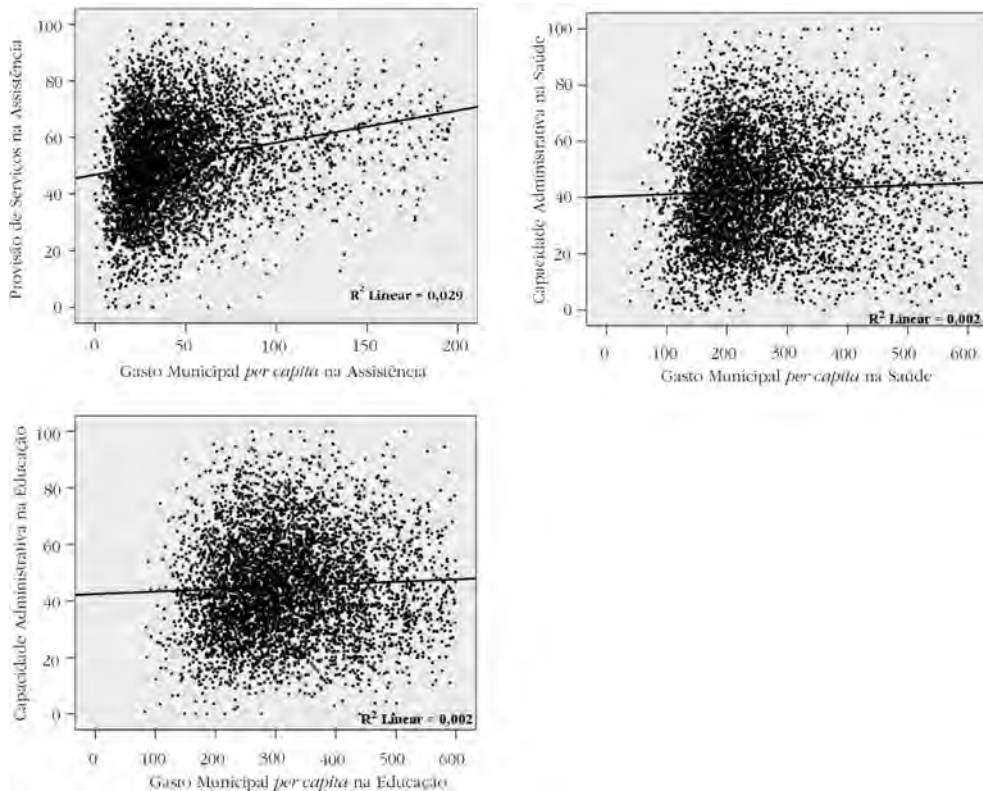


Figura 3: Relação entre gasto *per capita* e provisão de serviços

da prestação de serviços em razão das despesas nessas áreas é quase inexistente ($R^2 = 0,002$).

Por fim, apesar de não ser o principal objetivo da pesquisa, procurou-se mensurar o grau de influência da capacidade administrativa sobre a provisão de serviços¹⁹. Nesse caso, espera-se que prefeituras com melhores estruturas físicas, recursos humanos, legislação e instrumentos de planejamento, e conselhos municipais atuantes apresentem melhores desempenhos na implementação das políticas públicas. Entretanto, os resultados, de modo geral, também não confirmou essa expectativa. Apesar das relações lineares serem mais acentuadas do que as anteriores, os determinantes de correlação entre capacidade administrativa e a prestação de

serviços foram de 17%, 17,5%, e 35% para as políticas de educação, assistência social e saúde, respectivamente, o que sugere também ineficácia das administrações locais em traduzir insumos em produtos, embora essa análise mereça pesquisas futuras mais detalhadas. Em suma, as descobertas deste artigo convergem com as conclusões de Sharkansky (1967) no que tange à análise dos programas dos estados norte-americanos. Portanto, embora pareçam controversas, as fracas relações lineares entre insumos (orçamento) e produtos (capacidade administrativa e provisão de serviços) sugerem a existência de sérios problemas acerca da qualidade dos gastos públicos na implementação das políticas sociais brasileiras.

Considerações finais

O presente artigo procurou desenvolver uma ampla e inédita análise da qualidade do gasto público com foco nos municípios brasileiros. Com base na análise exploratória de dados verificou-se a ocorrência de incremento orçamentário em todas as políticas analisadas acima da inflação do período, o que demonstra a priorização dessas políticas sociais nas três esferas de governo. Foi possível também constatar crescimento desses gastos, em certa medida, de maneira uniforme nas grandes regiões do país.

É importante ressaltar, todavia, as limitações impostas aos estudos de finanças e políticas públicas função da inexistência de gestão orçamentária pautada no modelo de orçamento por desempenho e da ausência de informações confiáveis, sobretudo em nível local. Os dados disponíveis somente possibilitam mensurar os efeitos dos insumos por função e não por programa, o que reduz o detalhamento das destinações desses recursos. Nesse sentido, a investigação aqui realizada buscou uma alternativa metodológica para a análise da complexa relação entre gasto e o desempenho municipal na implementação das políticas sociais, a partir da verificação da relação entre insumo e produto, ao invés da relação insumo-impacto.

No que tange à análise orçamentária, cabe reiterar a possibilidade de inconsistências nos dados declarados, bem como a ausência de registro por determinados entes, já que, embora se trate de informações contábeis oficiais, declaradas pelos entes da Federação com a ratificação dos prefeitos, os demonstrativos estão passíveis de erros de preenchimento ou mesmo de classificação. Ademais, em virtude do cumprimento do percentual mínimo estabelecido

constitucionalmente para despesas com Saúde ou Educação, alguns municípios tendem a declarar os recursos da Assistência Social indevidamente nessas funções (MDS, 2009). Quanto aos indicadores de capacidade administrativa e provisão de serviços, a opção por utilizar indicadores multicritério teve como finalidade captar um conjunto amplo de variáveis acerca da implementação local dessas políticas. Nesse sentido, os procedimentos para elaboração desses indicadores foram pautados não apenas por padrões estatísticos, mas também em função da disponibilidade de dados da gestão municipal. Por outro lado, o fato de serem variáveis abrangentes torna a opção bem apropriada.

A despeito da complexidade desse tipo de estudo, a pesquisa alcançou seu objetivo na medida em que foi testado a hipótese primária em qualquer análise empírica e sistemática da qualidade do gasto público, qual seja: quanto maiores os níveis de gastos maior a quantidade ou melhor a efetividade dos serviços prestados. Contudo, tal hipótese foi refutada nas políticas de assistência social, educação e saúde na medida em que as análises de regressão indicaram fraca relação linear entre o gasto municipal *per capita* e os indicadores capacidade administrativa e a provisão de serviços à população. Tais descobertas não apenas enfraquecem o argumento padrão de que a falta de dinheiro condiciona a precariedade das políticas, como também abrem espaços para uma fértil agenda de pesquisa futura que vise analisar, com mais detalhamento e por meio de outras estratégias metodológicas, esses indícios de que as gestões locais são pouco efetivas na tradução de insumos em produtos.

(Artigo recebido em abril de 2012. Versão final em julho de 2012).

Notas

¹ Espécie de ‘rótulo’ que passou a classificar uma miríade de contribuições de analistas, jornalistas e administradores, dentre as quais se destaca, no âmbito da temática aqui abordada, o “Movimento por resultados” (*Performance Movement*), que visava construir estratégias que permitissem a avaliação da qualidade da ação pública por intermédio da mensuração objetiva dos resultados auferidos.

² *Accountability*, palavra ainda não traduzida para a língua portuguesa, nos remete ao princípio de que indivíduos e organizações são responsáveis pelos seus atos e devem explicações sobre os mesmos.

³ Duas NOBs são particularmente importantes para a compreensão das regras formais de operação do SUS: a NOB 01/93 definiu as regras de habilitação estadual e municipal ao SUS e suas condições de inserção no Sistema e a NOB 01/96, em vigor, redefiniu e complementou a NOB 01/93, ampliando as responsabilidades dos municípios (Arretche, 2002).

⁴ Exemplo dessas instâncias são as Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite (CIT e CIB), que estão ancoradas no Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems) e no Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (Conass), fóruns de coordenação federativa horizontal.

⁵ Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde - SUS (Publicada no D.O.U. de 6/11/1996)

⁶ Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

⁷ Balanço da Gestão da Educação 2003-2010, extraído do sítio eletrônico <http://gestao2010.mec.gov.br>.

⁸ Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993.

⁹ Cabe ressaltar a existência da Renda Mensal Vitalícia - RMV, criado em 1974, no entanto, o programa não possui natureza não-contributiva, pois sua concessão exigia uma contribuição mínima à Previdência Social.

¹⁰ Nas variáveis de gasto *per capita* foram utilizados apenas informações dos municípios que declaram três anos ou mais no período de 2005 a 2008 - 5.322 ou 95% da totalidade dos municípios brasileiros.

¹¹ O Relatório Finbra é elaborado anualmente em atendimento à Lei 4.320, de 17 de março de 1964 e do artigo 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000). A extração foi realizada em março de 2011.

¹² As despesas na política de assistência social, saúde e educação são agregadas nas funções orçamentárias 08, 10, e 12, respectivamente. Por função orçamentária entende-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público (Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999).

¹³ Calculada a partir do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE.

¹⁴ A aplicação do método foi realizada por intermédio do software Pradin (Programa para Apoio à tomada de Decisão baseada em Indicadores), desenvolvido pelo Professor Dr. Paulo de Martino Jannuzzi da Ence/IBGE, com o apoio da Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes).

¹⁵ A classificação de porte populacional é a mesma utilizada pelo IBGE, caracterizada por sete portes: até 5.000 habitantes, de 5.001 até 10.000 habitantes, de 10.001 até 20.000 habitantes,

de 20.001 até 50.000 habitantes, de 50.001 até 100.000 habitantes, 100.001 até 500.000 habitantes e acima de 500.000 habitantes.

¹⁶ A Munic é uma pesquisa realizada anualmente pelo IBGE, em todos os municípios brasileiros, que busca obter informações relacionadas à gestão de todas as prefeituras. Em 2009, a Munic focalizou pela segunda vez a questão da assistência social no âmbito municipal, investigando todas as 5.565 municipalidades existentes no País.

¹⁷ O IGD é um indicador que, em termos gerais, avalia o desempenho da execução local do Programa Bolsa Família que varia entre 0 a 1, sendo composto pela média aritmética de variáveis relativas ao Cadastro Único e o acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação do programa. Embora em 2010 o IGD tenha passado por uma reformulação agregando novos indicadores relacionados à política de assistência social, nesta pesquisa os dados utilizados referem-se a dezembro de 2009.

¹⁸ Foram considerados 5.269 municípios após a exclusão de 53 *outliers* com valores acima de R\$ 200,00 *per capita* na Assistência Social; 5.069 municípios após a exclusão de 253 *outliers* com valores acima de R\$ 600,00 *per capita* na Educação e; 5.215 municípios após a exclusão de 107 *outliers* com valores acima de R\$ 600,00 *per capita* na Saúde.

¹⁹ Nesse caso, o universo da pesquisa incluiu 5564 unidades de análise, ou seja, a totalidade dos municípios brasileiros.

Referências bibliográficas

ARRETCHE, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), p. 17-26.

BRUNET, J. F. G.; BERTÉ, A. M. A.; BORGES, C. B. (2007a). Qualidade do gasto público em educação nas redes públicas estaduais e municipais. Acesso em: 15 março, 2011. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XIIIPremio/qualidade/MHqualidadeXIIIPTN/Qualidade_Gasto_Publico_Educacao.pdf

_____. Estudo comparativo das despesas públicas dos estados brasileiros: um índice de qualidade do gasto público. Acesso em: 15 março, 2011. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XIIPremio/qualidade/3qualidadeXIIIPTN/estudo_comparativo_das_despesas.pdf.

BRUMBY, J. & ROBINSON, M. (2005). Does performance budgeting work: an analytical review of the empirical literature [*Working Paper 05/210*]. International Monetary Fund, Washington, D.C.

CALMOM, K. & GUSSO, D. A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do governo federal no Brasil. Brasília, DF: IPEA, 2002.

CARVALHO, S. Indicadores de avaliação como recurso à avaliação de programas do Plano Plurianual: a experiência do Estado de São Paulo. *Caderno ELAPP Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais*, Brasília, DF: ENAP, p. 89-100, 2009.

CAVALCANTE, P. Orçamento por desempenho: Brasil x EUA - análise qualitativa comparada dos modelos de avaliação dos programas governamentais. *Revista de Gestão USP*, 17, p. 13-25, 2010a.

_____. Avaliação dos programas do PPA: estudo de caso da implantação do orçamento por desempenho. *Administração Pública e Gestão Social*, 2, p. 107-128, 2010b.

DIAMOND, J. (2003). From program to performance budgeting: the challenge for emerging market economies [*Working Paper 03/169*]. International Monetary Fund, Washington, D.C.

FRANZESE, C. & ABRUCIO, F. L. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. *Caderno ELAPP Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais*, Brasília, DF: ENAP, p. 25-42, 2009.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2010). Balanço da Gestão da Educação 2003-2010. Acesso em: 10 abril, 2011. Disponível em: <http://gestao2010.mec.gov.br>.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Política Nacional de Assistência Social – PNAS e Norma Operacional básica NOB - SUAS. Brasília, DF, 2005.

_____. Financiamento da Assistência Social no Brasil. *Caderno SUAS*, 4 (4). Brasília, 2009.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO [OCDE]. (2005). *Modernising Government: The Way Forward*. Paris: *OECD Publishing*.

OSBORNE, O. & HUTCHINSON, P. (2004). *The price of government: getting the results we need in an age of permanent crisis*. New York: Basic Books.

SHARKANSKY, I. (1967). Government expenditures and public services in the American States. *The American Political Science Review*, 61(4), pp. 1066-1077.

TROMPIERI, N.; LOPES, D. A. F.; BARBOSA, M. P., & HOLANDA, M. C. (2009). Acesso em: 20 março, 2011. Disponível em: http://www2.ipece.ce.gov.br/encontro/12_livro.pdf.

WOOLDRIDGE, J. M. *Introdução à econometria: uma abordagem moderna* (2ª ed.). São Paulo: Thompson, 2006.

Apêndice – Indicadores multicritério

Capacidade Administrativa (Assistência, Educação e Saúde)		
Tema	Fonte	
Recursos Humanos	Munic/IBGE (2009)Censo Educacional/Inep (2009) e Datasus	
Infraestrutura do órgão gestor		
Legislação e instrumentos de gestão	Munic/IBGE (2009)	
Recursos para a gestão de Assistência Social		
Convênios e parcerias		
Conselho de participação social		

Variável Provisão de Serviços - Assistência Social		
Tema	Indicador	Fonte
Serviços prestados	Serviços de proteção básica Serviços de proteção social especial	Suplemento AS Munic (2009)
Atividades assistenciais	Execução de serviços socioassistenciais Gestão do Sistema Único de Assistência Social	Suplemento AS Munic (2009)
Modalidades de atendimento	Unidades físicas da rede socioassistencial	Suplemento AS Munic (2009)
Transferência e geração de renda	Programa municipal de transferência de renda – existência Projetos de geração de renda e inclusão produtiva	Suplemento AS Munic (2009)
Gestão do Bolsa Família	Índice de gestão descentralizada	Senarc/MDS (Dez 2009)

Variável Provisão de Serviços - Educação		
Tema	Indicador	Fonte
Número de Escolas	Educação infantil	Censo Educacional/Inep (2009)
	Educação fundamental	
	Ensino médio	
	Ensino médio integrado	
	Ensino médio magistério	
	Educação profissional	
IGD Educação	Taxa de crianças com informações de frequência escolar	Senarc/MDS (Dez 2009)
Diversidade	O plano incorpora educação em direitos humanos no currículo da rede municipal	Munic/IBGE (2009)
	Capacitação de professores em: direitos humanos, gênero, raça e orientação sexual	
	Escola apta a receber pessoas com deficiência na rede municipal	
Variável Provisão de Serviços - Saúde		
Tema	Indicador	Fonte
Recursos físicos	Leitos de internação	Datusus
	Leitos complementares	
	Leitos de repouso/observação	
	Equipamentos de saúde	
	Instalações físicas de obstetrícia	
	Número absoluto de ambulatórios municipais existentes (Clínica Básica)	
	Consultório odontológico por município	
Atendimento ambulatorial	Produção ambulatorial do SUS	Datusus
	Procedimentos hospitalares do SUS	
Unidades de atendimento	Total de estabelecimentos na saúde	Datusus
Imunização	Doses aplicadas	Datusus
Índice de Gestão Descentralização da saúde	Indicador de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde	Senarc/MDS (Dez 2009)
Programa saúde da família	Total de equipes	Munic/IBGE (2009)

Resumo – Resúmen – Abstract**Orçamento e desempenho municipal: uma análise comparada da qualidade do gasto público nas políticas sociais***Pedro Cavalcante e Cecília Lariu*

O pressuposto da pesquisa é que as prefeituras que mais investem tendem a possuir melhores condições para a implementação de uma política pública, ou seja, quanto maior os dispêndios orçamentários dos governos, mais efetivos serão os seus desempenhos na provisão dos serviços públicos. A fim de avaliar esse postulado, o presente artigo objetiva investigar a qualidade dos gastos públicos mediante a análise da relação entre a execução orçamentária nas políticas de saúde, educação e assistência social e a efetividade das prefeituras na estruturação e provisão dos serviços. Os resultados indicam a existência de sérios problemas acerca da qualidade dos gastos nas políticas sociais brasileiras, na medida em que, em todos os seis casos analisados, prevalecem relações lineares fracas ou nulas entre o dispêndio orçamentário, a capacidade administrativa e a provisão de serviços públicos, divergindo, portanto, da premissa original do estudo.

Palavras-chave: Qualidade de gasto; Política social; Governos municipais

Presupuesto y rendimiento municipal: un análisis comparativo de la calidad del gasto público en las políticas sociales*Pedro Cavalcante y Cecília Lariu*

La hipótesis de esta investigación es que los municipios que invierten tienden a tener mejores condiciones para la implementación de políticas públicas, es decir, más altos son los presupuestos sociales de los gobiernos, más eficaz será su desempeño en la prestación de los servicios públicos. Para evaluar este postulado, este documento tiene como objetivo investigar la calidad del gasto público mediante el análisis de la relación entre las políticas de ejecución presupuestaria en materia de salud, la educación y el bienestar y la eficacia de los gobiernos locales en la estructuración y la prestación de servicios. Los resultados indican serios problemas con la calidad del gasto en las políticas sociales brasileñas en la medida en que, en los seis casos examinados, la relación entre el presupuesto y el rendimiento de los gobiernos municipales prevalece no lineal o ninguna, lo que diverge de la premisa original del estudio.

Palabras clave: Calidad del gasto; Política social; Gobiernos municipales

Municipal budgeting and performance: a comparative analysis of public spending quality on social policy*Pedro Cavalcante and Cecília Lariu*

The research's assumption is that municipalities with higher expenditures tend to present a better policy implementation's performance, in other words, higher the social spending more effective will be their performance in public services provision. To assess this postulate, this paper aims to investigate the quality of public expenditures by analyzing the relationship between budget execution in health, education and welfare policies and the effectiveness of local governments, measured by its administrative capacity and services provision. Results indicate serious problems regarding spending quality in the Brazilian social policies to the extent that in all six cases examined the relationship between the social expenditures and local government performance are weak or no linear, which contradicts the original assumption of this study.

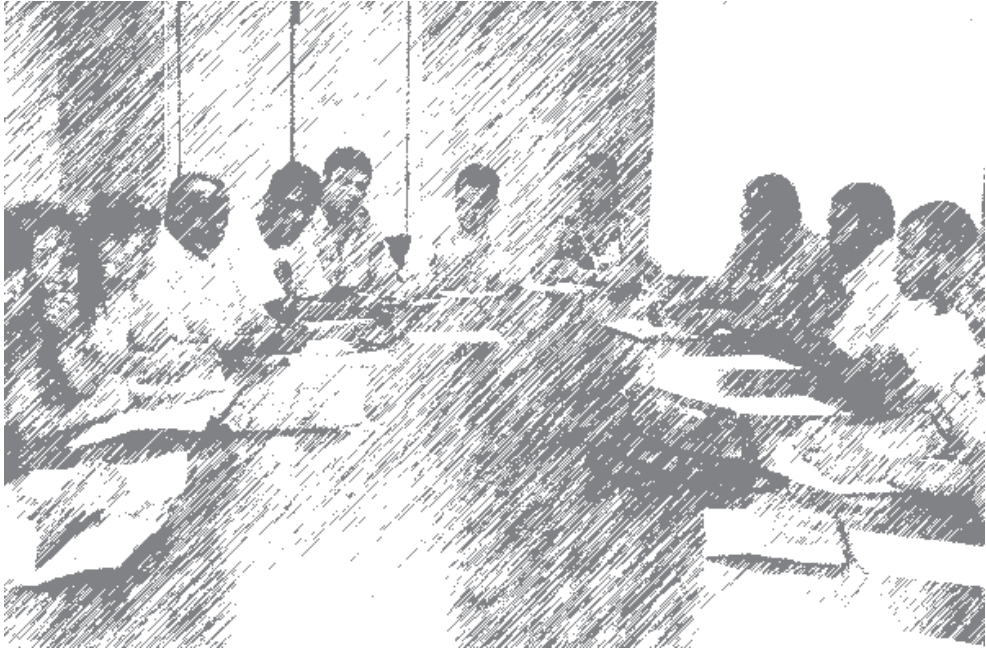
Keywords: Expenditures effectiveness; Social policy; Local governments

Pedro Cavalcante

Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) atua como coordenador-geral de Monitoramento e Avaliação de Políticas Regionais do Ministério da Integração Nacional. Contato: cavalcante.pedro@gmail.com

Cecília Lariu

Mestre em Desenvolvimento Social pela London School of Economics and Political Science (LSE/UK). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) lotada na Assessoria Internacional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Contato: cilariu@yahoo.com



A importância do entendimento dos indicadores na tomada de decisão de gestores públicos

Danielle Ramos de Miranda Pereira e Marcelo de Rezende Pinto

Introdução

A existência de uma profunda relação entre educação e desenvolvimento é um pensamento compartilhado entre vários autores, independentemente da forma como interpretam o desenvolvimento, cujo sentido pode variar entre aspectos puramente econômicos e aqueles não somente voltados ao crescimento da produção, mas também ao âmbito social e humano das condições de vida das populações (SCHUWARTZMAN, 2003; BARROS, HENRIQUES E MENDONÇA, 2002; LAU *et al*, 1996).

Nas últimas décadas, o desenvolvimento social tem sido medido por meio de indicadores compostos, também denominados índices, amplamente utilizados pelos gestores públicos como subsídios para a formulação e a avaliação de políticas públicas, e como forma de estreitar a comunicação de suas ações à sociedade, especialmente num contexto em que é crescente a descentralização das ações governamentais e a importância do nível local no planejamento estratégico e na implementação dessas políticas.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um indicador criado mediante o esforço do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de medir os aspectos sociais e econômicos do desenvolvimento, sintetizando em um único número as dimensões renda, saúde e educação.

Outros índices de desenvolvimento têm surgido com o propósito de medir também as variações de curto prazo, que são extremamente importantes para a avaliação das políticas sociais. Entre esses índices, pode-se citar o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), que procura captar tais variações, incluindo outras dimensões e indicadores relevantes ao processo de desenvolvimento.

As dimensões “renda do IDH e do IMRS” correspondem ao desenvolvimento puramente econômico. Por sua vez, a dimensão “educação do IDH” inclui aspectos relacionados ao acesso educacional, enquanto essa mesma dimensão do IMRS considera outros fatores além do acesso, tais como qualidade do ensino e recursos disponíveis, frequentemente citados na literatura educacional como indispensáveis ao monitoramento das políticas educacionais (PEREIRA, 2006; SCHUWARTZMAN, 2003; CUNHA, PEREZ E AIDAR, 2001; CASTRO, 1998; BARROS E MENDONÇA, 1997).

Em face dessa discussão, relativa às diversas formas de se medir dimensões altamente complexas e multifacetadas como renda e educação, algumas questões atinentes ao papel do gestor público parecem emergir: uma vez que existem inúmeras metodologias para mensuração dessas dimensões, como o profissional de gestão pública deve tomar suas decisões? Outra questão nos remete à seguinte indagação: até que ponto a escolha de um indicador pode afetar o diagnóstico, a formulação e o monitoramento de políticas

públicas? Não menos importante é a pergunta: como confiar em indicadores, como os de educação, que parecem não conseguir captar toda a complexidade dos fenômenos a que eles se propõem?

Diante dessas inquietações e da complexidade por elas descortinada, surgiu o interesse de elaborar um artigo com os seguintes objetivos: em primeiro lugar, examinar a diferença na relação entre desenvolvimento econômico (expresso em termos de renda) e educação por meio das dimensões de renda e educação, que compõem dois índices de desenvolvimento; em segundo lugar, discutir a importância do entendimento dos indicadores por parte dos gestores públicos; por fim, em terceiro lugar, trazer à baila algumas reflexões acerca da necessidade de se melhorar a qualidade dos indicadores, principalmente de educação, a fim de que possam refletir, de forma mais verdadeira, toda a complexidade dessa dimensão.

Para atingir os objetivos propostos, o trabalho foi estruturado em quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção, conduziu-se uma discussão teórica contemplando os temas dos indicadores e suas aplicações. A terceira seção foi acrescentada ao trabalho com o escopo de apresentar os dados referentes à relação entre renda e educação nas regiões administrativas de Minas Gerais. Por fim, na quarta e última seção, as considerações finais do trabalho são apresentadas e discutidas.

Os indicadores e suas aplicações

Um indicador social pode ser definido como uma medida quantitativa, dotada de significado social substantivo, utilizada para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato de interesse teórico para a pesquisa acadêmica ou de

interesse programático para a formulação de políticas (JANNUZZI, 2002). Os indicadores estabelecem um padrão normativo, por meio do qual é possível construir um diagnóstico para subsidiar a formulação e a avaliação de políticas públicas.

Não obstante a grande utilidade dos indicadores, é essencial salientar que a sua interpretação deve ser acompanhada de uma análise detalhada do fenômeno estudado, uma vez que o alcance dos indicadores é limitado, enquanto tentativa de captar num simples número a complexa realidade social. De acordo com a Organização Mundial de Saúde (WHO, 1996) e Jannuzzi (2001), um indicador deve possuir, como propriedades desejáveis, a validade para representar o fenômeno que pretende medir, a confiabilidade de fornecer os mesmos resultados quando calculado em circunstâncias similares, a sensibilidade de refletir mudanças no fenômeno de interesse, a especificidade de refletir mudanças em fenômenos específicos, a relevância para a discussão da agenda da política em questão, o grau de cobertura populacional adequado, a simplicidade para o devido entendimento dos agentes das políticas e do público-alvo dessas políticas, a atualização periódica, a desagregação em termos socioeconômicos e demográficos e, ainda, certa historicidade.

Existem várias tipologias de classificação de indicadores sociais, dependendo, em especial, do fim a que se destinam, da etapa do ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas, do seu grau de complexidade e da época em que foram criados. Como instrumentos de avaliação de políticas ou programas sociais, Arretche (1998) e Andrade, Ussan e Klering (2001) classificam os indicadores em: indicadores de eficiência dos recursos empregados, indicadores de eficácia no cumprimento

das metas e indicadores da efetividade social dos programas.

Outra tipologia de classificação de indicadores, bastante utilizada na formulação e na avaliação das políticas públicas, divide os indicadores em: indicadores-insumo, indicadores-processo, indicadores-produto e indicadores-impacto (JANNUZZI, 2001). Os indicadores-insumo quantificam os recursos disponibilizados para as políticas públicas, enquanto os indicadores-processo

“Os indicadores estabelecem um padrão normativo, por meio do qual é possível construir um diagnóstico para subsidiar a formulação e a avaliação de políticas públicas.”

medem os esforços de alocação desses recursos para a obtenção de melhorias efetivas no bem-estar social. Por sua vez, os indicadores-produto retratam os resultados efetivos dessas políticas e os indicadores-impacto referem-se aos efeitos sociais alcançados no médio prazo.

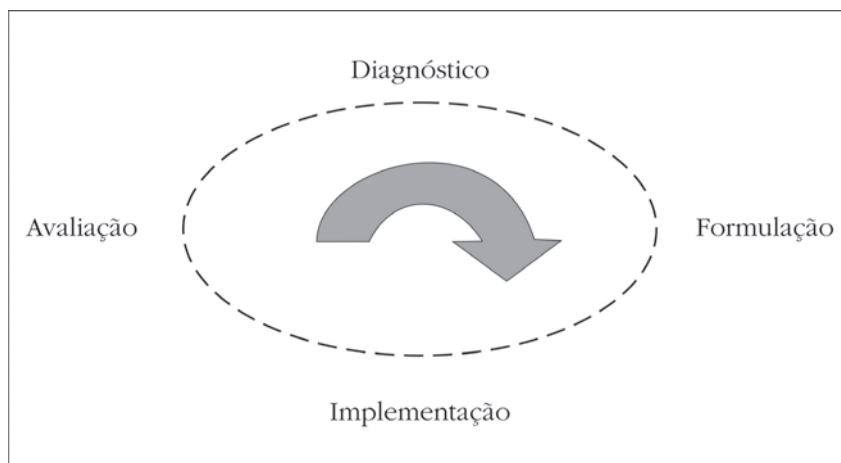
Os indicadores também podem ser classificados em função da etapa do ciclo

de formulação e avaliação de políticas públicas: indicadores para diagnóstico, indicadores para formulação, indicadores para implementação e indicadores para avaliação. Cada etapa desse ciclo, ilustrado na Figura 1, enfatiza o uso de indicadores com determinadas propriedades, dependendo das necessidades intrínsecas das atividades envolvidas.

Segundo Jannuzzi (2005), a primeira etapa do ciclo – a elaboração do diagnóstico da realidade social – inclui retratar a situação social vivenciada pela população, para orientar posteriormente as questões prioritárias a atender, os formatos dos programas a implementar, as estratégias e ações a desenvolver. Para isso, são necessários indicadores de boa confiabilidade, validade e desagregabilidade, contemplando as diversas temáticas da realidade social. O autor salienta que na segunda etapa do ciclo, na formulação de políticas ou programas sociais, os indicadores são selecionados a partir dos objetivos norteadores dos programas definidos como prioritários pela agenda político-

social vigente. Para a terceira etapa do ciclo, de implementação e execução dos programas, foi ressaltado que são necessários indicadores de monitoramento com as propriedades da sensibilidade, especificidade e periodicidade, o que constitui um grande problema, especialmente quando se necessita de indicadores em escala municipal.

Por fim, o acompanhamento de programas, que engloba os processos de implementação e avaliação, requer a estruturação de um sistema de indicadores que permita monitorar o dispêndio realizado, o uso operacional dos recursos, a geração de produtos e a percepção dos efeitos sociais dos programas, conforme a lógica insumo-processo-produto-impacto (COHEN e FRANCO, 2000; JANNUZZI, 2005). Dessa forma, no acompanhamento dos programas, a análise da eficiência necessita de indicadores dos esforços e dos recursos alocados, enquanto a análise da efetividade pede indicadores que permitam a vinculação das ações do programa com as mudanças percebidas (ou não) nas



Fonte: Jannuzzi (2005)

Figura 1: Ciclo de formulação e avaliação de políticas ou programas sociais

condições de vida da população (ROCHE, 2002; JANNUZZI, 2005).

Quanto ao seu grau de complexidade, os indicadores podem ser classificados em simples ou compostos. Os indicadores compostos, também chamados de indicadores sintéticos ou índices sociais, são um tipo de média estabelecida entre um conjunto de indicadores simples, na tentativa de apresentar, de forma sintética, uma ou mais dimensões da realidade social (JANNUZZI, 2001). Esses indicadores sintéticos são instrumentos bastante utilizados na avaliação da gestão pública, permitindo a realização de comparações globais da situação do município e do desempenho da gestão. Em geral, são estabelecidos “pesos” diferenciados para os indicadores que compõem o índice, em função da importância deles na determinação do resultado final. Esses índices podem ter maior aplicação à medida que oferecem ao gestor uma medida-síntese, por exemplo, do desenvolvimento social de municípios onde os programas serão implementados (JANNUZZI, 2005).

Ainda quanto ao grau de complexidade e, também, ao período de sua criação, os indicadores podem ser classificados em três gerações: indicadores de primeira geração, indicadores de segunda geração e indicadores de terceira geração (KAYANO e CALDAS, 2002). Os indicadores de primeira geração surgiram no pós-guerra e são indicadores simples, como o Produto Interno Bruto (PIB), criados num contexto em que se preocupava em medir a capacidade de produção de um país, como *proxy* do seu desenvolvimento (TORRES, FERREIRA e DINI, 2003). A principal vantagem desse tipo de indicador é a facilidade de entendimento por parte dos gestores públicos e da sociedade, enquanto que a desvantagem em sua utilização está associada ao seu

aspecto unidimensional, não captando outras dimensões importantes para o desenvolvimento, como a educação e a saúde.

Por sua vez, os de segunda geração são indicadores compostos, criados na década de 1990, época em que a preocupação central se deslocou do aspecto puramente econômico do desenvolvimento para contemplar, também, o seu âmbito social. Nesse cenário, surgiu o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que se propôs a enfrentar esse desafio, sintetizando, em um único indicador, dimensões de renda, longevidade e escolaridade.

O IDH foi idealizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), para servir de base empírica aos *Relatórios de Desenvolvimento Humano*, responsáveis por monitorar o processo de desenvolvimento mundial ao longo da década de 1990 (PNUD, 2000; FJP, 2006). Esse índice, que foi fruto de um longo processo de consenso entre pesquisadores, incorpora o PIB *per capita* na dimensão renda, a esperança de vida ao nascer na dimensão da longevidade, e os indicadores “taxa de alfabetização da população com 15 ou mais anos de idade” e “taxa bruta de matrícula nos níveis de ensino primário, médio e superior” na composição da dimensão de escolaridade (PNUD, Ipea e FJP, 2003).

Entre as principais limitações da utilização do IDH, pode-se destacar a falta de sensibilidade para medidas de curto prazo e para temas de ações puramente municipais (TORRES, FERREIRA e DINI, 2003; KAYANO e CALDAS, 2002). Esses mesmos autores ressaltam que a sensibilidade de um indicador, para medir variações de curto prazo, é importante à medida que se pretende avaliar os resultados de políticas e valorizar as ações ligadas à forma de gestão.

O Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) e o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) são exemplos de indicadores de terceira geração. O IPRS foi elaborado pela fundação Seade, por solicitação da Assembleia Legislativa de São Paulo, para subsidiar a formulação e a avaliação das políticas públicas dos municípios do Estado de São Paulo (DEMARCO, 2007).

O Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) – que contempla as dimensões renda, saúde, educação, segurança pública, gestão, habitação e meio ambiente, cultura, esporte e lazer – foi desenvolvido para os municípios de Minas Gerais, na tentativa de criar um instrumento mais eficaz para avaliar a situação do desenvolvimento municipal, a atuação da gestão pública e as iniciativas vinculadas à participação nas decisões do município (FJP, 2005).

As dimensões de renda e educação do IDHM e do IMRS

Esta seção descreve a composição das dimensões “renda e educação do IDHM e do IMRS”, enfatizando os fatores educacionais associados ao monitoramento das políticas públicas educacionais. A dimensão “renda do IDH” é composta pelo indicador PIB *per capita*. Por sua vez, a dimensão “renda do IMRS” inclui indicadores de recursos familiares, de recursos do setor produtivo e da gestão municipal. Os recursos do setor produtivo foram incluídos na dimensão renda do IMRS, porque a Fundação João Pinheiro (FJP, 2005) considera que tais recursos podem ser revertidos em benefício da população.

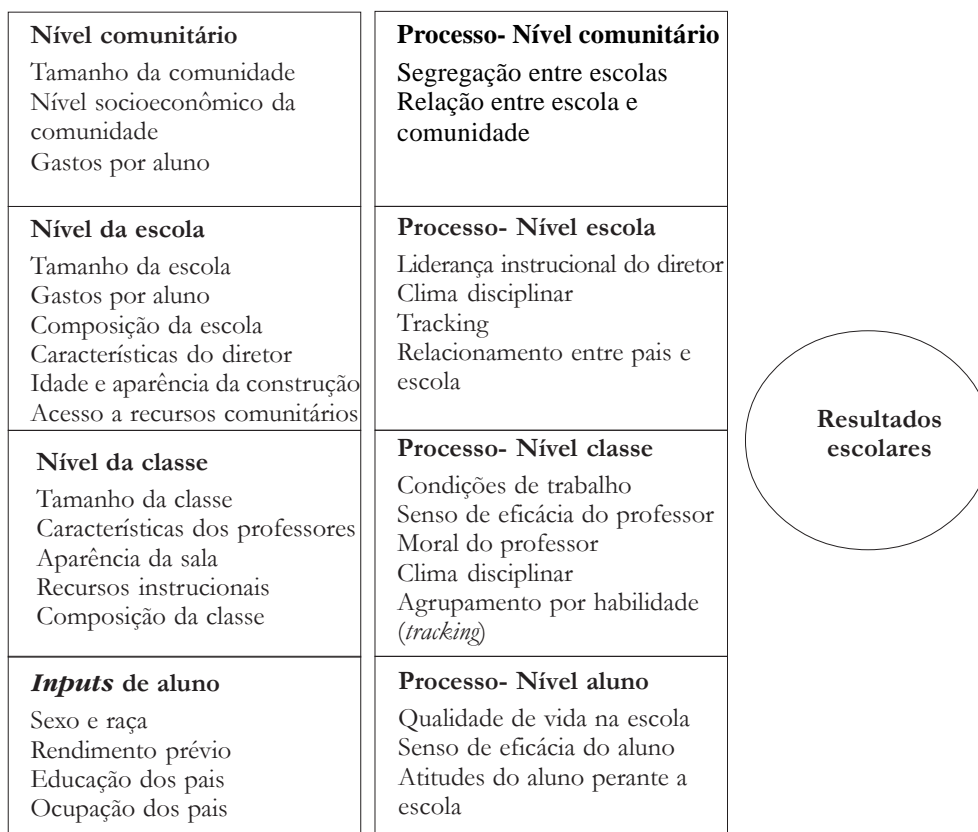
No tema da gestão municipal, referente à dimensão renda, o IMRS mede os gastos *per capita* com promoção das atividades agropecuárias e do desenvolvimento econômico, além de considerar a existência e o funcionamento de conselhos nesses

setores. Conforme destaca a fundação responsável pela elaboração do índice, a dimensão renda do IMRS é bastante consistente, apresentando elevada correlação com o índice de renda do IDH, em 2000.

Passando à descrição da dimensão “educação”, é oportuno destacar que, atualmente, a avaliação do sistema educacional tem procurado contemplar, além do acesso, questões relacionadas à qualidade do ensino e à eficiência no uso dos recursos disponíveis. A qualidade do ensino é geralmente medida por meio de testes padronizados de resultado ou desempenho, cujo modelo teórico está ilustrado na Figura 2. De acordo com essa figura, o modelo teórico “insumo-processo-produto” dos possíveis determinantes do desempenho educacional divide os recursos (insumos) e os processos de aprendizagem em nível de aluno, classe, escola e comunidade.

Os estudos em avaliação educacional têm conseguido demonstrar que a quantidade de recursos financeiros, a infraestrutura das escolas (sala de aula adequada, existência de biblioteca, laboratório e quadra esportiva), a quantidade de professores e seu nível educacional são fatores escolares determinantes do desempenho educacional (WILLMS e SOMERS, 1999; BARBOSA e FERNANDES, 2001; ALBERNAZ, FERREIRA e FRANCO, 2002; SAEB, 2004).

Com relação aos processos de aprendizagem, se, por um lado, é reconhecida a dificuldade de mensurá-los; por outro, não se pode negar a relevância de tais processos para o desempenho dos alunos e, conseqüentemente, para a qualidade do ensino (LEE e BRYK, 1989; WILLMS, 1992 e 2000; WILLMS e SOMERS, 1999; HANUSHEK, 2002 e 2003). Nesse sentido, o relatório Saeb (2004) enfatiza a implantação de conselhos escolares efetivamente atuantes, como forma de alcançar um



Fonte: Adaptado de Willms (1992)

Figura 2: Modelo insumo-processo-produto para os resultados educacionais

processo escolar que conduz a resultados mais bem sucedidos.

Em consonância com os fatores geralmente associados à avaliação do sistema educacional e ao monitoramento das políticas públicas educacionais, conforme descrito acima, a dimensão “educação do IMRS” inclui indicadores de acesso à educação, de adequação desse acesso e da qualidade do ensino, além de indicadores relacionados à gestão municipal; enquanto a dimensão “educação do IDH” contempla apenas indicadores relacionados ao acesso educacional, tais como a taxa de alfabetização da população

de 15 ou mais anos de idade e a taxa bruta de matrícula nos níveis de ensino primário, médio e superior.

Para a avaliação do acesso, o IMRS considera as taxas de atendimento das crianças de quatro a seis anos, das crianças de sete a 14, dos adolescentes de 15 a 17 e das crianças e adolescentes de sete a 17 anos. Partindo-se do pressuposto de que acesso adequado significa que as pessoas de 15 anos tenham concluído o ensino fundamental e que as de 18 tenham concluído o ensino médio; na dimensão de adequação do acesso – adequação série-idade –, foram incluídas as matrículas da população de 15 ou mais anos de idade

no ensino fundamental e da população de 18 ou mais anos de idade no ensino médio, como proporção do total das matrículas nesses dois níveis de ensino.

Quanto à qualidade do ensino, foram gerados indicadores a partir dos resultados dos exames de língua portuguesa e de matemática do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (Simave), aplicados aos alunos da 8ª série do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio das escolas estaduais; além de outros, relacionados ao acesso dos alunos a laboratórios de informática e à Internet. No tema da gestão municipal em educação, são medidos ou mensurados os gastos *per capita* em educação e a participação percentual desses gastos no orçamento municipal. Nesse tema, foi incluído ainda o indicador relacionado à existência de conselho atuante nas escolas.

Cabe lembrar ainda que o IDH em nível municipal (IDHM) foi adaptado metodologicamente para melhor captar a realidade, uma vez que os municípios, diferentemente dos países, não devem ser considerados razoavelmente fechados do ponto de vista demográfico. Assim, para garantir melhor comparabilidade entre os municípios e uma representação mais fiel dos aspectos da vida humana, o IDHM foi adaptado, substituindo – na dimensão “renda” – o PIB *per capita* pela renda familiar *per capita* e – na dimensão “educação” – a taxa de matrícula pela taxa de frequência à escola (FJP, 2006).

Relação entre renda e educação nas regiões administrativas de Minas Gerais, a partir das dimensões correspondentes no IDHM e no IMRS

Dados e metodologia

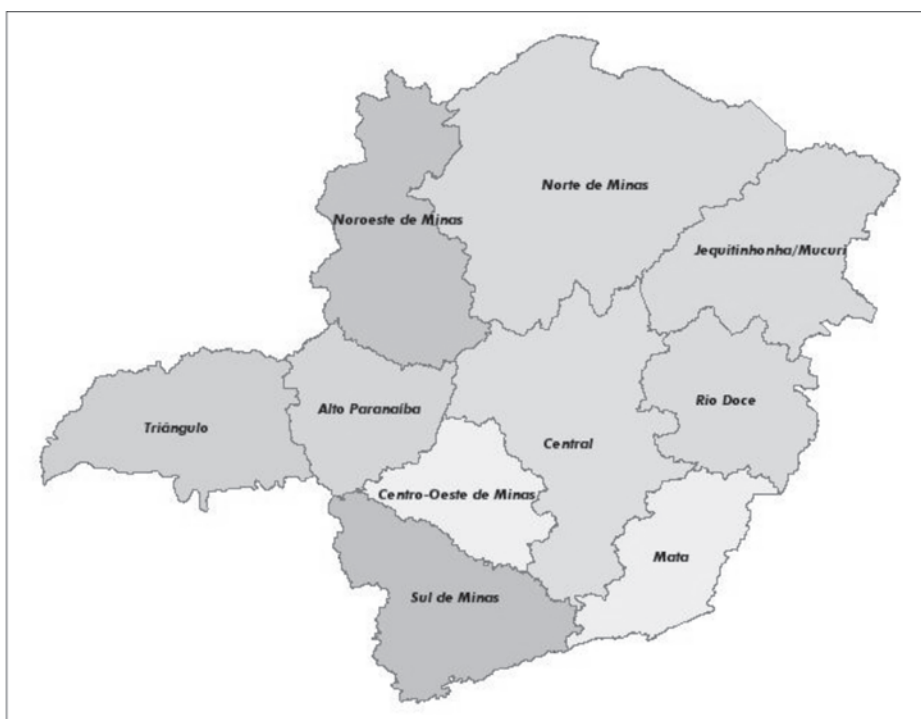
Os dados utilizados neste artigo se referem ao Índice Mineiro de Responsabi-

lidade Social (FJP, 2005) e ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (PNUD, IPEA e FJP, 2003); mais precisamente, às suas dimensões de renda e educação para os municípios do Estado de Minas Gerais, em 2000, disponíveis em bases de dados. Os municípios foram agrupados levando-se em consideração as 10 regiões administrativas do Estado de Minas Gerais, conforme Figura 3.

A relação entre renda e educação dos municípios agrupados nas 10 regiões administrativas de Minas Gerais (Norte de Minas, Nordeste de Minas, Jequitinhonha/Mucuri, Rio Doce, Mata, Central Sul de Minas, Centro-Oeste de Minas, Alto Paranaíba e Triângulo), ilustradas na Figura 3, foi verificada por meio desses dois índices, ajustando-se um modelo de regressão linear simples. A análise de regressão linear simples consiste em ajustar um modelo para estimar a associação linear entre duas variáveis (HAIR *et al.*, 2005). Essa associação é mensurada pela estatística r , que resume a intensidade e a direção da associação entre as duas variáveis. Quanto mais próximo de 1, mais forte é a relação. Caso r seja 0, não há relação entre as duas variáveis. Ou seja, foi verificada a relação entre as variáveis “renda e educação” para todos os municípios do estado, agrupados por região.

Análise dos resultados

A Tabela 1 mostra as médias referentes às dimensões de renda e de educação dos índices IMRS e IDHM, por região administrativa do Estado de Minas Gerais, em 2000. As médias da dimensão renda variaram entre 0,35 e 0,64 no IMRS, e entre 0,52 e 0,70 no IDHM; enquanto o intervalo das médias da dimensão educação foi de 0,66- 1,00 no IMRS e de 0,70-0,84 no IDHM. As regiões Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri apresentaram as



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (2008)

Figura 3: Regiões administrativas do Estado de Minas Gerais

Tabela 1: Média para as dimensões renda e educação, de acordo com o IMRS e IDHM, por região administrativa de Minas Gerais, 2000

Nome região	Média_IMRS		Média_IDHM	
	Renda	Educação	Renda	Educação
Norte de Minas	0,35	0,66	0,52	0,73
Nordeste de Minas	0,51	0,69	0,65	0,82
Jequitinhonha/Mucuri	0,37	0,66	0,54	0,70
Rio Doce	0,44	0,67	0,59	0,75
Mata	0,47	0,66	0,63	0,79
Central	0,51	1,00	0,62	0,83
Sul de Minas	0,54	0,67	0,68	0,82
Centro Oeste de Minas	0,55	0,68	0,68	0,82
Alto Paranaíba	0,58	0,68	0,70	0,83
Triângulo	0,64	0,70	0,70	0,84

Fonte: Elaborada pelos autores

menores médias na dimensão renda, tanto no IMRS (0,35 e 0,37 respectivamente) quanto no IDHM (0,52 e 0,54). Por outro lado, as regiões Triângulo e Alto Paranaíba possuem as maiores médias na dimensão renda do IMRS (0,64 e 0,58) e do IDHM (0,70 em ambas as regiões). Quanto à dimensão educação, as regiões Norte de Minas, Jequitinhonha/Mucuri e Mata são responsáveis pelos menores índices de educação no estado, de acordo com o IMRS (0,66); enquanto os maiores índices para essa dimensão foram registrados nas regiões Central (1,00) e Triângulo (0,70). Por sua vez, a dimensão educação do IDHM registra os menores valores nas regiões Jequitinhonha/Mucuri (0,70) e Norte (0,73), e o maior valor na região Triângulo (0,84).

A Tabela 2 apresenta os resultados da associação linear entre as dimensões renda do IMRS e do IDHM, para as 10 regiões administrativas do Estado de Minas Gerais, em 2000. Esses resultados confirmam a associação significativa ($sig < 0,05$) entre as dimensões de renda desses dois índices em todas as regiões administrativas do Estado, conforme havia destacado a Fundação João Pinheiro na ocasião da criação do IMRS. Vale ressaltar ainda que, somente no Triângulo Mineiro, a associação linear entre as dimensões de renda foi inferior a 50%.

De acordo com a Tabela 3, não se pode afirmar o mesmo quando se verifica a associação linear entre as dimensões de educação do IMRS e do IDHM, uma vez que somente nas regiões Mata e Sul de Minas essa associação foi significativa ($sig < 0,05$). Contudo, o grau com que as dimensões de educação estão associadas nessas duas regiões não ultrapassa 35%.

Diante dos resultados descritos acima, quatro modelos de regressão foram

ajustados para as 10 regiões administrativas estudadas. De início, “fixada” a variável renda do IMRS como dependente, foram conduzidos dois tipos de análise de regressão: um com a variável independente “educação do IDHM” e outro com a variável independente “educação do IMRS”, conforme mostra a Tabela 4. Quando se considera a variável educação do IDHM, as associações lineares entre renda e educação foram significativas em todas as regiões administrativas, variando em intensidade entre 0,40 (no Alto Paranaíba) e 0,81 (na região Central).

Por outro lado, quando a variável independente é a educação do IMRS, a associação entre renda e educação foi significativa apenas nas regiões Mata ($sig = 0,00$) e Central ($sig = 0,01$). Vale destacar que essas associações apresentam intensidade inferior a 40%, valor mínimo encontrado quando a variável independente é a educação do IDHM.

Em seguida, fixando a variável renda do IDHM como dependente, foram conduzidos outros dois tipos de análise de regressão: um com a variável independente educação do IDHM e outro com a variável independente educação do IMRS, de acordo com as informações apresentadas na Tabela 5.

Se a variável dependente for a educação do IDHM, as associações lineares entre renda e educação foram significativas e relativamente altas em todas as regiões administrativas, variando em intensidade entre 0,51 (no Nordeste de Minas e no Triângulo) e 0,81 (na região Central). Quando a variável independente é a educação do IMRS, a associação entre renda e educação foi significativa apenas na região da Mata ($sig = 0,04$), apresentando uma intensidade de 17%.

Tabela 2: Associação linear entre as dimensões de renda do IMRS e IDHM, por região administrativa de Minas Gerais, 2000

Nome região	R_IMRS <i>versus</i> R_IDHM	
	R	SIG
Norte de Minas	0,83	0,00
Nordeste de Minas	0,72	0,00
Jequitinhonha/Mucuri	0,85	0,00
Rio Doce	0,72	0,00
Mata	0,77	0,00
Central	0,86	0,00
Sul de Minas	0,63	0,00
Centro Oeste de Minas	0,61	0,00
Alto Paranaíba	0,50	0,00
Triângulo	0,35	0,04

Fonte: Elaborada pelos autores

Tabela 3: Associação linear entre as dimensões de educação do IMRS e IDHM, por região administrativa de Minas Gerais, 2000

Nome região	E_IMRS <i>versus</i> E_IDHM	
	R	SIG
Norte de Minas	0,15	0,16
Nordeste de Minas	0,09	0,71
Jequitinhonha/Mucuri	0,18	0,14
Rio Doce	0,10	0,32
Mata	0,32	0,00
Central	0,05	0,53
Sul de Minas	0,15	0,05
Centro Oeste de Minas	0,22	0,10
Alto Paranaíba	0,26	0,16
Triângulo	0,27	0,11

Fonte: Elaborada pelos autores

Tabela 4: Associação linear entre renda do IMRS e educação, por região administrativa de Minas Gerais, 2000

Nome região	R_IMRS versus E_IDHM		R_IMRS versus E_IMRS	
	R	R	R	SIG
Norte de Minas	0,72	0,04	0,04	0,71
Nordeste de Minas	0,52	0,16	0,16	0,52
Jequitinhonha/Mucuri	0,60	0,17	0,17	0,16
Rio Doce	0,64	0,04	0,04	0,73
Mata	0,65	0,31	0,31	0,00
Central	0,81	0,20	0,20	0,01
Sul de Minas	0,52	0,06	0,06	0,43
Centro Oeste de Minas	0,61	0,06	0,06	0,65
Alto Paranaíba	0,40	0,28	0,28	0,14
Triângulo	0,74	0,16	0,16	0,37

Fonte: Elaborada pelos autores

Tabela 5: Associação linear entre renda do IDHM e educação, por região administrativa de Minas Gerais, 2000

Nome região	R_IDHM versus E_IDHM		R_IDHM versus E_IMRS	
	R	SIG	R	SIG
Norte de Minas	0,71	0,00	0,00	0,98
Nordeste de Minas	0,51	0,03	0,14	0,56
Jequitinhonha/Mucuri	0,60	0,00	0,11	0,39
Rio Doce	0,75	0,00	0,09	0,36
Mata	0,75	0,00	0,17	0,04
Central	0,81	0,00	0,11	0,16
Sul de Minas	0,62	0,00	0,12	0,15
Centro Oeste de Minas	0,74	0,00	0,15	0,27
Alto Paranaíba	0,54	0,00	0,18	0,32
Triângulo	0,51	0,00	0,27	0,12

Fonte: Elaborada pelos autores

Considerações finais

De acordo com os resultados obtidos nos modelos de regressão ajustados, a associação entre renda e educação, quando se considera a dimensão educação do IMRS, pode não ser significativa ou possuir intensidade bem menor. É possível perceber uma diferença nos resultados da associação entre renda e educação quando se utilizam indicadores diferentes. Essa constatação parece sinalizar, pelo menos, duas questões relevantes: primeiro, a composição dos indicadores tem influência direta em seus resultados; segundo, isso indica que a dimensão educação deve incluir outros aspectos além do acesso, como procurou fazer o IMRS, ao considerar também os fatores educacionais relacionados à adequação desse acesso, à qualidade do ensino e aos recursos aplicados no sistema educacional. No entanto, os índices de educação ainda não contemplam, de forma significativa, os fatores associados ao processo ou ao capital social que, embora difíceis de serem quantificados, são extremamente importantes para o monitoramento das políticas públicas educacionais.

A partir do exposto nas seções anteriores, é possível fazer considerações finais para este estudo, enfatizando o alcance dos objetivos propostos. Com relação ao primeiro e segundo objetivos, foram verificados resultados não coincidentes para a relação entre renda e educação, a partir do IDHM e do IMRS; pois enquanto essa relação no IDHM era significativa e forte, no IMRS ela se mostrou não significativa ou bem menos intensa. Essa constatação é de importância para o administrador público, pois lhe atribui uma grande responsabilidade ao selecionar os indicadores que balizarão suas ações, tanto na

formulação quanto no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas. A discordância nos resultados e/ou a pouca habilidade para “ler” quais aspectos compõem o indicador podem levar o gestor público a tomar decisões equivocadas ou não coerentes com a sua realidade.

Com relação ao terceiro objetivo estabelecido, cabe ressaltar uma noção que

“Seria recomendável a investigação de como outros países mais desenvolvidos vêm tentando construir seus indicadores para auxiliar os gestores públicos.”

deve nortear qualquer discussão envolvendo o tema dos indicadores: o limite do seu alcance ao captar a complexidade da vida social. Isso significa que a tentativa de mensurar, padronizar, equalizar situações e contextos que são extremamente diferentes, multifacetados e, principalmente, construídos historicamente e socialmente não é tarefa das mais simples. Em se tratando de indicadores de educação, essa noção torna-se ainda mais correta, pois é amplamente

sabido que eles parecem não conseguir captar toda a complexidade dos fenômenos, apesar de todo um esforço canalizado no sentido de se incluir questões mais amplas na composição desses indicadores. Assim, a discussão levantada por este trabalho conduz a uma certeza inexorável: os indicadores sociais de educação devem caminhar no sentido de incorporar variáveis referentes ao que vários autores denominam processo ou capital social, contemplando questões associadas ao clima disciplinar, à liderança e ao relacionamento entre os atores desse processo. Questões atinentes ao clima organizacional na escola e à participação dessa na vida da comunidade à qual está inserida são relevantes também. Em toda essa discussão, não se poderia deixar de registrar a dificuldade adjacente à mensuração dessas relações. Embora os indicadores de terceira geração, como o IMRS, já tenham tentado incluir essas relações, também é coerente afirmar que muito ainda precisa ser feito para se ter indicadores de educação que retratem com maior validade a situação dos municípios nessa questão.

Dessa forma, esta parte do trabalho busca refletir sobre o papel dos gestores públicos no tocante a todas as questões colocadas anteriormente. Isso reforça a necessidade de os administradores públicos procurarem conhecer com detalhes a forma como os indicadores foram construídos, seu alcance e, principalmente, suas limitações. No mesmo sentido, devem comparar os resultados de vários desses indicadores, a fim de verificar qual ou quais deles refletem mais adequadamente sua realidade. Para tanto, as insti-

tuições e órgãos de pesquisa estaduais e federais devem investir na construção de indicadores cada vez mais elaborados, o que incentivaria os gestores públicos a utilizarem esses indicadores como importante ferramenta de gestão.

Nesse ponto, cumpre salientar algumas limitações do trabalho. O artigo se limitou à análise de apenas um dos estados da Federação – estado esse que tem características próprias e diferentes em relação ao restante do Brasil. Ainda se pode considerar como limitação do trabalho o fato de se concentrar somente na relação entre os indicadores de renda e de educação, extraídos de dois índices de desenvolvimento.

Por fim, a partir dessas limitações, podem ser propostas algumas sugestões para futuros trabalhos. Outros estudos poderiam ser conduzidos buscando-se estabelecer novas relações entre outros indicadores ligados às condições de saúde, habitação, etc. Novas pesquisas poderiam investigar estados brasileiros com diferentes realidades sociais por meio de outros índices, a fim de se aprofundar nas questões abordadas neste artigo. Também seria interessante a condução de estudos comparativos ao longo do tempo para melhor verificar mudanças no perfil dos indicadores. Porém, a grande sugestão para futuras pesquisas é a de propor novas metodologias para a construção de indicadores que possam retratar mais fielmente os fenômenos. Assim, seria recomendável a investigação de como outros países mais desenvolvidos vêm tentando construir seus indicadores para auxiliar os gestores públicos.

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

Referências bibliográficas

- ALBERNAZ, A.; FERREIRA, F.H.G.; FRANCO, C. Qualidade e equidade no ensino fundamental brasileiro. *Pesquisa e planejamento econômico*. Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, p.453-476, dez.2002. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- ANDRADE, J. A.; USSAN, J. L. M; KLERING, L. R. A Avaliação de Políticas Públicas em Análise: o caso do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB. In: *Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração*, 25º Anais... Campinas: ANPAD, 2001.p. 1-14. CD-ROM.
- ARRETCHÉ, M. T. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.) *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez/Iee, 1998.
- BARBOSA, M.E.F.; FERNANDES, C. A escola brasileira faz diferença? Uma investigação dos efeitos da escola na proficiência em matemática dos alunos da 4ª série. In: FRANCO, C. (org.). *Avaliação, ciclos e promoção na Educação*. Porto Alegre: ARTMED, 2001.
- BARROS, R. P; MENDONÇA, R. Investimentos em Educação e Desenvolvimento Econômico. *Texto para Discussão nº 525*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.
- BARROS, R. P; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Pelo Fim das Décadas Perdidas: Educação e Desenvolvimento Sustentado no Brasil. *Texto para Discussão nº 857*. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.
- CASTRO, M. H. *Avaliação do Sistema Educacional Brasileiro: tendências e perspectivas*. Brasília: MEC/INEP, 1998.
- COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- CUNHA, J. M. P; PEREZ, J. R.; AIDAR, T. Proposta Metodológica de Elaboração de Indicador Educacional Sintético para os municípios. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v.18, n.1/2, p. 131-159, 2001.
- DEMARCO, D. J. Educação e Desenvolvimento. *O Índice Paulista de Responsabilidade Social nos Municípios do Noroeste Paulista*. 2007. Tese (Doutorado em Educação) – USP, São Paulo.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Metodologia de Cálculo dos Indicadores e Índices de Desenvolvimento Humano*. Atlas do Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006. CD-ROM.
- _____. *Índice Mineiro de Responsabilidade Social*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005. CD-ROM.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP) E INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). *Definição e Metodologia de Cálculo dos Indicadores e Índices de Desenvolvimento Humano e Condições de Vida*, 1998.
- FUNDAÇÃO SEADE. *Metodologia do IPRS 2004*. São Paulo, 2004.
- HAIR, J. F. JR.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. E BLACK, W. C. *Análise Multivariada de Dados*. 5ª edição. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- HANUSHEK, E. A. The failure of input-based schooling policies. *The Economic Journal*, v. 113, p.64-98, Feb. 2003.

- HANUSHEK, E. A. Publicly provided education. In: AUERBACH, A. J., FELDSTEIN, M. *Handbook of Public Economics*. Stanford: Elsevier Science B.V., v. 4, p. 2046-2107, 2002.
- JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes e aplicações*. Campinas: Alínea/PUC-Campinas, 2001.
- _____. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n.1, p.51-72, Jan. /Fev. 2002.
- _____. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n.2, p. 137-160, Abr/Jun 2005.
- KAYANO, J.; CALDAS, E. de L. Indicadores para o Diálogo. GT Indicadores. Plataforma Contrapartes Novib. *Série Indicadores*, São Paulo, n. 8, p. 1-10, 2002.
- LAU, L.J.; JAMISON, D.T.; LIU, S; RIUKIN, S. *Education and economic growth: some cross-sectional evidence. Opportunity foregone: education in Brazil*. Washington: BID, p.83-116, 1996.
- LEE, V. E.; BRYK, A. S. A multilevel model of the social distribution of high school achievement. *Sociology of Education*, v.62, p.172-192, 1989.
- PEREIRA, D. R. M. *Fatores Associados ao Desempenho Escolar nas Disciplinas de Matemática e de Português no Ensino Fundamental: Uma Perspectiva Longitudinal*. 2006. Tese (Doutorado em Demografia) – CEDEPLAR/UFMG, Belo Horizonte.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Relatório do desenvolvimento humano 2000*. Lisboa: Trinova, 2000.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD), INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA) E FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*, 2003. CD-ROM.
- ROCHE, C. *Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGs*. São Paulo: Cortez, 2002.
- SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. *Relatório SAEB99*. Disponível em: <www.inep.gov.br>.
- SCHWARTZMAN, S. Educação e Desenvolvimento: Onde estamos, e para aonde vamos? In: *Seminário “Brasil em Desenvolvimento”*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.
- SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MINAS GERAIS. Disponível em: www.desenvolvimento.mg.gov.br.
- TORRES, H. G.; FERREIRA, M. P.; DINI, N. P. Indicadores sociais: por que construir novos indicadores como o IPRS. *São Paulo em Perspectiva*, v. 17, n. 3-4, p. 80-90, jul.-dez. 2003.
- WILLMS, J.D. *Monitoring school performance: a non-technical guide for educational administrators*. Lewes: Falmer press, 1992.
- WILLMS, J. D.; SOMERS, M-A. *Schooling outcomes in Latin America*. A report for UNESCO, 1999.
- WILLMS, J. D. Monitoring school performance for “standards-based reform”. *Evaluation and Research in Education*, v.14, n. 3 e 4, p. 237-253, 2000.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Catalogue of health indicators*. Genebra, 1996.

Resumo – Resúmen – Abstract

A importância do entendimento dos indicadores na tomada de decisão de gestores públicos

Danielle Ramos de Miranda Pereira e Marcelo de Rezende Pinto

Na literatura, existe concordância sobre a relação entre educação e desenvolvimento nos seus diversos sentidos. A partir dessa premissa, o artigo pretende examinar a diferença na relação entre desenvolvimento econômico (expresso em termos de renda) e educação, por meio das dimensões “renda e educação” de dois índices de desenvolvimento: o IDHM e o IMRS. Essa diferença foi estudada em relação às 10 regiões administrativas de Minas Gerais, exemplificando como a decisão dos gestores públicos pode ser influenciada pela seleção de diferentes indicadores, utilizados na formulação ou na avaliação das políticas públicas. Os resultados apontam que, no IMRS, a relação entre renda e educação pode não ter sido significativa ou ter sido menos intensa que a encontrada, quando se toma como referência o IDHM. Isso pode significar que a dimensão “educação”, nos indicadores, precisa incorporar, além das questões de acesso, aquelas relacionadas à qualidade da educação e aos recursos disponíveis.

Palavras-chave: Indicadores sociais; IDHM; IMRS

La importancia de los indicadores en la comprensión de la toma de decisiones de los gerentes públicos

Danielle Ramos de Miranda Pereira y Marcelo de Rezende Pinto

En la literatura se coincide en la relación entre educación y desarrollo en sus diversos sentidos. A partir de esta premisa, el artículo busca examinar las diferencias en la relación entre el desarrollo económico (expresado en términos de ingresos) y la educación, a través de las dimensiones de ingresos y educación de los dos índices de desarrollo: el IMRS e IDHM. Esta diferencia se ha estudiado en las diez regiones administrativas de Minas Gerais (Brasil), que ejemplifica cómo la decisión de los funcionarios públicos puede ser influenciada por la selección de los diferentes indicadores utilizados en el desarrollo o evaluación de políticas públicas. Los resultados muestran que en el IMRS, la relación entre la renta y la educación puede que no haya sido significativa o haya sido menos intensa que la que normalmente se encuentra cuando se toma como referencia el IDHM. Esto puede significar que los indicadores de tamaño en la educación deben incorporar, además de problemas de acceso, los relacionados con la calidad de la educación y los recursos.

Palabras clave: Indicadores sociales; IDHM; IMRS

The importance of understanding indicators in decision making in public management

Danielle Ramos de Miranda Pereira and Marcelo de Rezende Pinto

In the literature there is agreement with the relationship between education and development in its various senses. From that premise, the paper aims to examine the difference in the relationship between economic development (in terms of income) and education by means of education and income dimensions of two indices of development, the MHDI and MSRI. This difference has been studied for the ten administrative regions of Minas Gerais, exemplifying how the decision of public managers may be influenced by the selection of different indicators used in the formulation or evaluation of public policies. The results indicate that the MSRI the relationship between income and education was not significant or less intensive than the generally found

when taking as reference the MHDI. This may mean that the size indicators in education need to incorporate, in addition to issues of access, those related to the quality of education and resources.

Keywords: Social indicators; MHDI; MSRI

Danielle Ramos de Miranda Pereira

Doutora em demografia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR/UFMG). É pesquisadora em Ciência e Tecnologia da Fundação João Pinheiro (FJP). Contato: danielle.pereira@fjp.mg.gov.br

Marcelo de Rezende Pinto

Doutor em Administração pelo Centro de pós-graduação em Administração (CEPEAD/UFMG). Atua como professor do programa de pós-graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). Contato: marcrez@hotmail.com

RSP Revisitada

Desenvolvimento da teoria de administração democrática

Dwight Waldo (Tradução de Thomaz Newlands Neto)

Texto publicado na RSP, vol. I, nºs 2 e 3, fevereiro/março de 1953

Dwight Waldo (1913-2000) foi um dos principais pensadores da moderna administração pública. Sua carreira foi dirigida contra o retrato técnico-científico da burocracia e da gestão pública, sendo considerado um dos mais importantes cientistas políticos do último século. Seu mais famoso trabalho é considerado um clássico da administração pública, *The Administrative State* (publicado em 1948).

Ante a importância histórica e teórica do debate para melhor compreensão da formação da Administração Pública como se entende hoje, a RSP republica o clássico texto de Dwight Waldo, *Desenvolvimento da Teoria de Administração Democrática*. Publicado em março de 1952, na *American Political Science Review*, e no ano seguinte, na RSP – período máximo em que se davam as acaloradas disputas intelectuais com Herbert Simon –, o artigo tem profunda relevância para o estudo da administração pública contemporânea, pois busca destacar as diversas linhas de pensamento sobre a democracia e a administração que surgiam e que poderiam ter continuidade no período da década de 1950, quando o texto foi escrito, e também para além dela.

O artigo será publicado em duas partes, sendo a primeira nesta edição e a segunda na seguinte. A segunda parte traz a continuação do artigo que não foi publicada originalmente na edição da RSP de 1953. Assim, a RSP Revisitada trará a íntegra de um documento datado de meio século, mas que demonstra ter atualidade e vigor ímpares.

Várias teorias sobre a “administração democrática” têm sido elaboradas nos últimos anos. Diferem entre si quanto às origens, motivos determinantes e grau de artificialismo. Umas foram imperfeitamente forjadas ao calor da administração, ao passo que outras representam o produto bem acabado dos eruditos. Algumas dizem respeito, de modo especial, à administração privada, e outras conseguem transpor êsses limites convencionais.

As teorias da administração democrática representam significativo progresso do pensamento político. Embora entre elas se contem as que são de certo modo grosseiras e limitadas, constituem, em conjunto, novos caminhos a explorar na evolução das doutrinas democráticas. E quaisquer que sejam suas limitações, são um esforço construtivo no sentido de adaptar-se ao mundo contemporâneo uma ética em que acreditamos. Se, de fato, é administração o centro do govêrno moderno, a teorias democráticas do século XX devem compreender a administração. Pretendemos esboçar as bases do pensamento e da história administrativos, diante das quais as teorias da administração democrática poderão ser vistas em relêvo; desejo mos, ainda, passar em breve revista algumas dessas teorias, e comentar as perspectivas e problemas do futuro desenvolvimento da teoria da administração democrática.

I

Torna-se necessário, primeiro, encarar o problema do significado da palavra democracia. Que é democracia? Definição e significado são importantes porque as novas teorias rejeitam velhas acepções e propõem outras tantas. As novas teorias, outrossim, embora reclamem, em sua totalidade, o título de “democráticas”, são por fôrça heterogêneas e, provàvelmente, até certo ponto, inconciliáveis.

Os estudiosos das instituições políticas se dividem em partidários da interpretação estrita e partidários da interpretação lata do conceito democracia. O falecido Professor E. M. Sait, em seu estudo sôbre a democracia, publicado no livro *Political Institutions: A Preface*, oferece excelente tratamento da concepção estrita. Democracia, a seu ver, significa simplesmente o conjunto

de instituições tais como as assembléias representativas, que, no passado, eram associadas a essa palavra. Não se poderá considerar errôneo o seu modo de pensar. Assegura, sem dúvida, maior precisão de terminologia, num certo nível dos debates, e oferece valioso instrumento legalístico.

O presente ensaio, entretanto, pressupõe a validade de uma interpretação ampla da democracia. Parte do princípio de que o seu significado essencial reside numa ética, num conjunto de valores. É bem verdade que se poderia advogar a causa de que a tríade, liberdade, igualdade e fraternidade proporciona, histórica e lógicamente, a maior parte do conteúdo “real” da democracia; e que, sem êsses conceitos, as assembléias representativas, os direitos civis, o sufrágio universal, a independência do judiciário e todos os demais aspectos da democracia contemporânea não teriam sentido.

Não se afirma, neste trabalho, que todas as “teorias da administração democrática”, adiante resumidas, poderiam tornar efetivos, se aplicadas, os objetivos da democracia. São elas apresentadas como os tijolos e o cômlo com que as pessoas, atendo-se aos valores democráticos e mediante o uso da razão e as luzes da experiência, encontrariam os possíveis meios de organizar melhores instituições democráticas.

Ainda uma palavra no intuito de evitar incompreensões. Poder-se-ia presumir que um ensaio sôbre a teoria da administração democrática fôsse tratar de problemas tais como o contrôle legislativo das repartições públicas e os contratos coletivos de trabalho no serviço público. Êsses assuntos constituem as atuais fronteiras da realização da democracia. O ponto central do presente ensaio, no entanto, não é o presente, o existente, mas o futuro e o potencial. O que se procura discernir é onde poderão situar-se

as fronteiras de amanhã, e que orientação há de ser tomada no sentido de chegaras a essas fronteiras.

II

Embora seja impossível datar com precisão o início da administração pública ou privada como esferas autônomas do pensamento, é certo que suas bases foram lançadas em fina do século XIX e que surgiram, uma e outra, como estruturas distintas, embora similares, nos começos do século XX. Conformadas numa cultura particular, aceitaram como próprias muitas idéias e valores centrais dessa cultura. É manifesto que assim aconteceu, embora não seja isso freqüentemente reconhecido e permanença, ainda, imperfeitamente compreendidos. Cumpre notar, porém, que a administração privada e pública “aceitaram”, por exemplo, o culto norte-americano da ciência e das revoluções urbana e industrial do século XIX, não só para o efeito de balizarem o passado como também para compreenderem o presente e afeiçoarem o futuro.

É particularmente importante o fato de a teoria da administração privada haver crescido lado a lado com a civilização industrial e comercial e até mesmo a seu serviço, numa época em que esta, em seus melhores aspectos era vigorosa e cheia de confiança em si mesma e, em suas falhas, grosseira e ávida. A teoria e a prática de administração privada, em resumo, foram elaboradas num contexto que, sob muitos e importantes aspectos, nada tinha de democrático. Os direitos de propriedade e o poder de dirigir eram esmagadores. Em todos os assuntos capitais, tratavam-se os empregados como meios e não como fins, naquelas estruturas que emergiram das grandes organizações industriais e comer-

ciais. Essa rudeza e impiedade do sistema foram, sem dúvida, sob múltiplos aspectos mitigadas por atos de bondade e generosidade, baseados em sentimentos humanitários e religiosos. Mas êsses atos situavam-se, de certo modo, à margem do sistema: eram expressões da Graça, provindos do alto, e não o reconhecimento normal de direitos ou reivindicações morais.

A administração privada absorveu a frialdade científica do espírito de cálculo e de boa vontade condescendente para com o empregado. Evidenciam-se claramente essas duas qualidades na aurora do movimento, na ação de Frederick W. Taylor, em Midvale Steel. Não seria exagerado afirmar que Taylor considerava seus empregados, em essência, como animais de tiro. Proclamou piedosamente, no entanto, e repetidas vêzes, que o seu sistema de direção visava a beneficiar tanto o empregado (ao menos o “empregado de primeira qualidade”) quanto à própria direção. E não há motivos para duvidar-se de sua sinceridade.

A expressão que melhor descreve o espírito da administração privada nos fins do século é “paternalismo rude”. Nestes cinquenta anos já transcorridos, os homens de negócios norte-americanos, nos bons e maus momentos, transformaram-se de maneira significativa.

É indubitável que o aparelhamento industrial, comercial e financeiro cresceu muito, tendo-se pro-cessado uma concentração paralela de contrôle, senão de riqueza. Mas, simultâneamente, sobreveio um espírito de pureza e de brandura. Pode-se discutir o caráter da mudança, e alguns diriam que jamais o mundo dos negócios foi tão exigente e arrogante como neste meio de século. Todos, porém, serão forçados a admitir que êle modificou o seu tom e as suas táticas, e talvez as suas próprias convicções.

Quaisquer que tenham sido os motivos, modificaram-se também o clima e o espírito da administração. A mudança processou-se no sentido do paternalismo rude para o paternalismo benevolente ou tutelar. O elemento paternalístico permanece significativo. No mais importante conglomerado de administração privada dos nossos dias, por exemplo, o associado ao nome de Elton Mayo, o paternalismo é vigoroso e manifesto. Não há razões para pôr em dúvida a solicitude de Mayo, com os empregados, freqüentemente expressa por êle próprio, bem como o seu profundo interesse pelo que considera os males da sociedade moderna.

O abrandamento da teoria da administração privada não pode, sem dúvida, ser identificado com o desenvolvimento da “teoria administrativa democrática”. Existe significativa distinção entre o mais benevolente paternalismo e um sistema democrático sadio e operante. É indiscutível que certos aspectos do “abrandamento” decorreram de razões que não têm a menor relação com a democracia ou, até mesmo, com os sentimentos humanitários, pois que nasceram do propósito de obter-se maior produção ou de antecipar uma possível ação corretiva, de ordem política. Descontados totalmente, entretanto, quaisquer motivos de natureza democrática, da parte da administração privada, os movimentos em favor do paternalismo esclarecido poderão, não obstante, haver criado condições em que uma administração democrática possa medrar – desenvolvendo-se, pelo menos, com mais facilidade do que seria de supor há uma ou duas gerações. As conseqüências da ação devem ser distinguidas dos seus motivos; aquelas, porém, exercem influência sôbre motivos futuros e ulteriores conseqüências. Cumpre admitir que um dos possíveis resultados

dos recentes progressos da administração privada, seria o desenvolvimento de um Despotismo Superior. Mas, outro possível resultado, se exploradas certas tendências e oportunidades, seria uma Nova Democracia.

Em qualquer hipótese, o amadurecimento da administração dos negócios fornece apenas uma parte da explicação do desenvolvimento da teoria democrática, na esfera particular. Grande parte do impulso em favor da teoria democrática proveio de pessoas movidas principalmente por sentimentos religiosos ou éticos, embora tenham podido empregar outra linguagem, em suas explicações do assunto. Ordway Tead, que advogou largamente a causa da democracia na administração, possui claros e declarados sentimentos religiosos. E pode-se argüir, ainda, que Mary Parker Follet foi ao mesmo tempo teóloga e filósofa.

Em sua atitude para com a democracia, a história do movimento da administração pública revela significativo contraste com a do desenvolvimento da administração privada. Nas raízes dessas diferentes atitudes está um importante fato de ordem ideológica e outro, de natureza administrativa. O fato ideológico é que embora os Fundadores da Pátria não tenham tido o menor propósito de criar uma democracia, no moderno e pleno sentido do termo, achavam-se os Estados Unidos, não obstante, comprometidos com a democracia como ideal político, por ocasião do período de formação da administração pública consciente de sua existência. Na verdade, aqueles que lançaram as bases da disciplina da administração pública, nos decênios posteriores à Guerra Civil, falavam tanto em “instituições republicanas” como em ideais democráticos; mas as tendências eram claras. O resultado foi que os primeiros interessados em administração pública, Woodrow

Wilson, Frank Goodnow e Charles Beard, para citar apenas alguns – consideravam a democracia como o sentido capital e o princípio básico do sistema político norte-americano. As preocupações desses homens não eram, certamente, a administração pública na sua acepção restrita; ao contrário, de todo o complexo das instituições públicas fizeram deles sua província. Entretanto, e de modo curioso, esses primeiros estudiosos lançaram as bases de certos critérios de pensamento segundo os quais a democracia, durante uma geração inteira, viria a ser princípio político extrínseco ao campo dos interesses profissionais, na administração pública. De fato, os estudiosos que vieram mais tarde não só passaram a ver a democracia como estranha ao setor de seus interesses profissionais, como também, e frequentemente, chegaram a considerá-la hostil ao princípio central da eficiência. Tornaram-se eles ambivalentes, esquizóides, e procuraram com ardor fazer progredir a democracia pela negação do seu relevo no “processo administrativo”.

A razão dessa estranha ambivalência deve ser procurada no “importante fato administrativo” acima referido. Esse fato, com o qual teve de defrontar-se a administração pública no seu período de formação, foi o estado de extrema desorganização, ausência de sistema, amadorismo e desonestidade que caracterizou a administração norte-americana.

Esse estado resultou das forças que moldaram a história norte-americana no século XIX, agindo sobre a Constituição do século XVIII e, também, em larga medida, existentes dentro dela própria. Os fundadores da nacionalidade haviam procurado criar um governo de poderes restritos, dividido e equilibrado em seus órgãos; e as forças do século XIX, ao mesmo passo que hostis, a esse critério, até

certo ponto, deram, por outro lado, novo impulso aos princípios que aqueles haviam estabelecido. Assim a sociedade de fronteira e a “democracia jacksoniana” inverteram, de algum modo, os princípios de 1787, mas também os ampliaram. A “democracia jacksoniana”, embora revelasse ocasionalmente tendência para o governo forte e a “tirania da maioria”, verificou, quase sempre, que o governo dividido e dispersivo condizia com o seu modo de sentir. Tomou, por conseguinte, a filosofia política de Jefferson, enquadrou-a nos seus propósitos e forçou o poder político para baixo e para a periferia. O tribunal de condado, o distrito escolar independente, o juiz eletivo e as eleições, eis os seus símbolos e criações.

Os fundadores da administração pública foram reformadores. Procuraram corrigir condições gerais de grossa desonestidade pública e ineficiência. Se a filosofia básica do governo – a democracia, não seria responsável pelos flagrantes males do desgoverno, então as razões deles deveriam ser buscadas na interpretação e institucionalização dessa filosofia. Ao mesmo passo, uma reiterada e condenatória acusação era dirigida à democracia “centrífuga”. Evolveu-se, então, a nova filosofia do conceito de democracia para uma sociedade que trocava suas bases rurais por outras urbanas, e ingressava na era da ciência e da tecnologia.

Essa nova filosofia era centrípeta, pelo menos com respeito à administração. Reverteu-se, em todos os seus aspectos fundamentais, a crença dominante no século XIX, de que a democracia só seria possível com a subdivisão do poder e das funções de governo entre o povo.

A pedra angular da nova filosofia foi o princípio de que a administração é separável da política, e o deve ser – considerada

esta como o conjunto de atividades dos partidos políticos, e elaboração de diretrizes e rumos. Em 1887, publicou Woodrow Wilson um vigoroso e profético enunciado da nova filosofia, no ensaio sob o título “*The Study of Administration*”. “O autogoverno”, dizia, “não consiste em participar de tudo, assim como o bom governo da casa não significa, necessariamente, cozer o jantar com as próprias mãos”. Verificou que a democracia está realmente em perigo quando existe uma excessiva dispersão de poderes: “Não há perigo algum no poder, desde que não seja irresponsável. Se dividido em parcelas entre muitos, tornar-se-á indistinto e, se indistinto, tornar-se-á irresponsável”.

Frank Goodnow, em seu livro de 1900, *Politics and Administration*, defendeu a ideologia administrativa em marcha, que advoga a separação, o isolamento e a centralização de funções, embora não visasse, em sua teoria, a demonstrar a dicotomia estrita entre política e administração, como freqüentemente se argüi. Os princípios e técnicas tomados de empréstimo à experiência administrativa estrangeira, à esfera militar e ao mundo dos negócios deram, outrossim, impulso à teoria administrativa que favorece o racionalismo, a hierarquia e a formação profissional dos quadros. Ao iniciar-se a Primeira Guerra Mundial, completou-se a síntese: livros e jornais confiantemente proclamavam a nova filosofia, e uma alteração revolucionária seria processada no conceito de democracia aplicado à administração.

No decurso da maior parte de uma geração mal se fizeram ouvir dissensões, na literatura especializada, aos “dogmas de centralização” e aos “cânones da integração”. Alcançada a verdade, voltavam-se as atenções para a sua aplicação, revendo-se regulamentos, realizando-se estudos

de reorganização, reformas de orçamentos e de pessoal. Acreditava-se e proclamava-se vigorosamente que os meios e critérios de eficiência eram os mesmos em qualquer administração: a democracia, se quisesse sobreviver, não poderia deixar de lado as lições da centralização, da hierarquia e da disciplina. Era o império franco da máxima de que “a autocracia durante o serviço é o preço da democracia depois dêle”.

O preceito exprime, sem dúvida, a filosofia prática do mundo dos negócios norte-americanos, durante êsse período; em verdade, dêle mais do que qualquer outra fonte é que a administração pública retirou suas idéias. Nem os porta-vozes daquele nem os reformadores desta manifestaram a mais leve dúvida ou a menor insinceridade ao proclamarem sua devoção à democracia, ao passo que insistiam, com o mesmo ânimo, ser a democracia maléfica e perturbadora dos empreendimentos centrais humanos, governar o povo e produzir a riqueza.

Concedamos a essa filosofia e aos seus propugnadores o que merecem. Se os nossos critérios de medida forem empíricos e comparativos, e não imaginativos ou idealizados, o mundo dos negócios, nos Estados Unidos da América, não agiu mal com respeito à democracia. Seria temeridade e ingratidão afirmar que os “cânones da integração” foram uma resposta completamente falsa à necessidade flagrante de modificar as instituições, num país em mudança, ou que, postos em prática, tenham sido os seus resultados principalmente nocivos.

O que importa, entretanto, é fato decisivo e permanece de pé. A administração privada e pública foram, em certo sentido de largo alcance, desleais ao ideal democrático, pela insistência de que a

democracia, boa e desejável embora, é algo de situado na periferia da administração. Deve-se a muitos fatores a relativa ausência de calor nas tradições democráticas ocidentais, em face da crise do nosso tempo. Mas, sem dúvida, uma parcela de inércia, indecisão e confucionismo reinantes neste país é a consequência inevitável de se haver por longo tempo sustentado o ponto de vista de que o ideal aqui professado não tem relevância durante a metade das horas de vigília do homem.

Afortunadamente, o “processo” verificado nestes últimos anos preparou o caminho e firmou as bases de certos aspectos essenciais do desenvolvimento da teoria administrativa democrática, desde que fôr decidido marchar para a frente. Em primeiro lugar, observa-se a rejeição completa do dogma geralmente aceito a menos de uma geração, segundo o qual “política” e “administração” constituem categorias que se excluem, mutuamente ou quase isso. Essa evolução está escrita em ponto grande nas páginas dos dez primeiros anos de publicação da *Public Administration Review*. Em segundo, critérios cada vez mais críticos do conceito de eficiência como idéia central dos estudos de administração têm surgido, chegando, por vezes, até mesmo à eventual negação desse conceito. Este fato, entretanto, não é tão nítido e inequívoco como a separação entre política e administração (à qual, no entanto, está ligado, lógica e historicamente). É bem verdade que Herbert Símon, em sua recente obra, *Administrative Behaviour*, apresenta uma defesa vigorosamente raciocinada da noção de uma ciência abstrata da administração, construída em torno do conceito de eficiência. É claro, entretanto, o sentido geral dar menos realce, tornar menos estrito, “socializar” e, até mesmo, rejeitar o conceito de eficiência.

Finalmente, criticam-se cada vez mais os “cânones da integração”, notando-se a tendência para sua modificação ou abandono, embora tenham sido eles, durante mais de uma geração, a fórmula de alcançar-se a eficiência e, simultaneamente, a democracia. São os cânones da integração, em verdade, a base teórica geral das mais modernas reformas administrativas e assim, ainda lhes resta, provavelmente, validade e força histórica (por analogia, a centralização do poder sob os Tudors teve de proceder à constitucionalização desse poder, ao tempo dos Stuarts). Mas, parece clara e inelutável a marcha no sentido do recuo das doutrinas da centralização, hierarquia, unidade e simplicidade, outrora aceitas como axiomas. O ensaio de Francis W. Cooker, de 1922, “*Dogmas of Administrative Reform*” representa, no consenso geral, o início de sua contestação, no campo teórico e profissional. O movimento de recusa e abandono dos dogmas da centralização, em grande parte resultante da influência de Cooker, avultou na década dos trinta, atingindo o seu auge no humor sardônico que se observa no ensaio de Charles S. Hyneman sobre a “teologia” da administração pública. O argumento contra a centralização e a concentração não é puramente negativo, simples réplica em meio aos debates. Tem variado de tom e se apresentado, por vezes, de forma sutil e construtiva. Os trabalhos que encarecem e defendem a descentralização, em seus vários aspectos, ligam-se ao assunto, embora a defesa da descentralização se faça, provavelmente, em nome de uma superior eficiência tanto quanto em nome de mais democracia.

Na administração privada, o preparo para a recepção e desenvolvimento das idéias democráticas não foi tão completo como na administração pública; ainda assim, é significativo em sua amplitude e

conteúdo implícito. Uma parcela desse preparo resultou do crescimento e aceitação cada vez maior das organizações trabalhistas (labour unions); outra, decorreu do choque e do fermento da Grande Crise; outra, ainda, da influência das idéias religiosas no mundo dos negócios. A mais importante contribuição adveio, porém, do Movimento de Administração Científica, resultante das experiências de Hawthorne.

Apresso-me em explicar esta última observação, para que não seja mal compreendida. Sob certos aspectos, o Movimento de Administração Científica foi altamente antidemocrático. Um dos seus conceitos básicos, o da “revisão da responsabilidade de baixo para cima” dificilmente poderia ser mais contrário à democracia. Ao mesmo passo, continha o movimento, porém, importantes elementos democráticos. A idéia da autoridade da função, contrapondo-se à autoridade sob quaisquer outros fundamentos, foi colocada peio próprio Taylor ao centro do movimento, e jamais êle deixou de louvar o “funcionalismo” contrastando-o com o sistema “militar” de organização. A idéia da autoridade da função, a seu turno, é plenamente democrática, sob todos os aspectos. Mas pode assumir muitos sentidos democráticos. Relaciona-se, claramente, ao princípio das “carreiras abertas ao talento”, da democracia da classe média e, por certo, acha-se mais próxima do núcleo ideológico de várias escolas de pensamento socialista.

Não se poderia jamais exagerar a influência das experiências de Hawthorne, na administração privada. De um lado, desenvolveu-se um paternalismo muito mais sutil e artificial (e, por conseguinte, virtualmente mais vicioso). Proclamam os fatos, em sua realidade, que, segundo o ponto de vista de Mayo e sua escola, existem Dirigentes e Dirigidos: assim é e assim deve

ser. Mas, do outro lado, sentimentos humanitários movem os partidários de Mayo, que procuram soluções para os males da sociedade industrial. Eles espalharam a levedura e, se o fermento for manipulado com habilidade, será possível dêle destilar democracia. A redescoberta do ser humano total, ou pelo menos mais completo, nas salas de montagem em série, em Hawthorne, foi importante acontecimento na história intelectual americana (O fato de as “descobertas” de Hawthorne terem sido feitas como o foram, e proclamadas como revelações, quando anunciadas, é comentário eloqüente à nossa civilização). É possível que o paternalismo dos partidários de Mayo seja capaz de transmutar-se em fraternalismo. A fraternidade, a secularização do amor cristão, da caridade, estêve ligada à liberdade e à igualdade, no início da era democrática. Certos males da democracia decorrem, sem dúvida, do esquecimento da fraternidade, do que resultou o exagerado realce da liberdade e da igualdade.

No propósito de passar em revista alguns escritos que se relacionam diretamente com a teoria da administração democrática, consideremos, em primeiro lugar, a administração pública.¹ Nesse setor, dois autores, vão, provavelmente, mais longe que os demais ao discutirem a relatividade dos meios administrativos diante dos fins políticos, e ao demonstrarem quanto se acha adiantada, pelo menos em certos setores, a revolução contemporânea no estudo da administração pública.

Um dos autores é David M. Levitan, que, numa série de ensaios, advoga o abandono da distinção convencional entre política e administração, para que se possa trazer a democracia à administração. Em seu estudo, *A Neutralidade do Serviço Público* (The Neutrality of the Public Service) propõe que se despreze a noção da

neutralidade do servidor público democrático em face das grandes questões sociais, econômicas e políticas. Isso não quer dizer que os funcionários públicos devam participar da política partidária ou empenhar-se em cruzadas: “Concorda inteiramente o autor em que o funcionalismo público civil deva abster-se de “fazer política”, sendo obrigado a executar com lealdade e dedicação as diretrizes de qualquer partido que estiver no poder – para que se torne efetiva a vontade da maioria”.² Observa-se hoje em dia, entretanto, que existe uma “positiva e urgente necessidade de modificar-se essa insistência” em favor de um “programa de educação ideológica dos empregados do governo... O servidor público, numa democracia, não poderá devidamente desobrigar-se de seus deveres e responsabilidades a menos que possa apreciar com segurança a significação da democracia, o sentido da dignidade do cidadão, e o conceito de que ele próprio é um servidor do povo”.³ Na realidade, em todos os graus do “processo” da administração pública, arguiu o autor, formulam-se diretrizes, e todos os níveis do pessoal necessitam da compreensão planejada e consciente da ideologia democrática, assegurando-se, assim, que todas as decisões porventura tomadas, o são no interesse da democracia.

Em ensaio posterior sobre “Fins Políticos e Meios Administrativos” (Political Ends and Administrative Means), Levitan prossegue em sua argumentação, com maior insistência. A seu ver, “A natureza dos órgãos executivos é... tão importante como a dos princípios filosóficos de governo, senão mais relevante do que eles. Governo democrático quer dizer democracia na administração tanto quanto nas leis. É de suprema importância que a

maquinaria administrativa, estabelecida para o cumprimento das leis, seja impregnada do espírito e de ideologia democráticos...”⁴

Acredita Levitan que os estudiosos da administração são “míopes” e não enxergam a conexão inevitável que existe entre meios e fins, entre “técnicas administrativas e ambiente social e político” e conclui pelo postulado de que o valor neutro atribuído a tais técnicas de administração e organização é precisamente o contrário da verdade.

Os trabalhos de J. Donald Kingsley revestem-se de tom análogo ao que se observa nos de Levitan, e rejeitam qualquer separação entre política e administração, negando a possibilidade da eficiência e, mesmo, a de existir uma ciência da administração divorciada dos fins a que serve. Em sua opinião, “Ciência de meios é aventura possível somente num ambiente social estável, no qual os elementos políticos reais aceitam ideologia comum e aderem a escala de valores também comum.”⁵ E, afirma adiante:

Temos tido, até agora, no campo da administração, um excesso de filosofia sintética, sob o disfarce de ciência, de par com o insuficiente exame das relações entre os processos e técnicas administrativos e os grandes objetivos políticos. Precisamos reconhecer, muito mais do que o fizemos no passado, a relação que existe entre meios e fins, e fugir da concepção estéril de que a administração á um fim em si mesma, ou de que a eficiência e a economia são objetivos superiores a quaisquer outros que possam ser procurados. Tal se poderá melhor conseguir pela aquisição de perspectiva e através de cuidadosa análise dos processos e técnicas administrativos em

referência aos largos fins que devem êles servir.⁶

O que não se patenteia diante dêsses breves excertos, embora se trate de questão de certa importância, é a base filosófica na qual apoia Kingsley essas convicções. Tal base é marxista ou quase-marxista. Para os marxistas, os órgãos governamentais refletem a perspectiva dos interesses da classe dominante da sociedade e propugnam pelo menos. Segundo Kingsley, “a administração pública” não é uma ciência mas, simplesmente, um aspecto a mais da ideologia da classe média. Documenta êle êsse ponto de vista à sociedade, no estudo sôbre o serviço público britânico. Pode-se, entretanto, concordar com Kingsley com respeito à relação existente entre meios e fins, sem que se assuma compromisso com todos os dogmas do marxismo. Os processos da administração relacionam-se com a estrutura econômica e social e com as características ideológicas das sociedades em que existem. Não só o desenvolvimento da teoria administrativa democrática como também a sobrevivência da própria democracia dependem do reconhecimento dêsse fato.

Horace S. Fries, partindo de fundamentos filosóficos totalmente diversos, e, em verdade, escrevendo para refutar o conteúdo “marxista” que existe na confiante predição de James Burnham, sôbre o advento da Revolução Administrativa (Managerial Revolution), advoga, igualmente, o desenvolvimento da administração democrática. Fries é discípulo de John Dewey e defende a convicção de Dewey sôbre a congruência entre o método científico e os valores e processos democráticos. O propósito da ciência, escreve Fries, não é a predição mas o controle das “transformações concretas.”

Evita-se, dêsse modo, a rigidez da noção marxista da inevitabilidade do processo histórico mediante a idéia de “experimentação”: a ciência é um processo de autocorreção, que progride através da experimentação. Em consequência, o que necessitamos é de ciência social experimental (não apenas ciência de observação), praticada por partícipes-observadores.

A metodologia adequada às ciências sociais relaciona-se, com felicidade, aos processos adequados à democracia: “O propósito geral de uma democracia experimental seria o de resolver conflitos de interesses do modo menos custoso e mais satisfatório. À medida que o processo de autocorreção se desenvolve, aperfeiçoam-se os planos e hipóteses específicos; e, com êsse aperfeiçoamento, advém maior controle científico.”⁷ E prossegue o autor:

Os processos políticos e legislativos, por si sós, não conseguem assegurar a democracia num mundo de natureza tecnológica. Isso não significa, entretanto, ser impossível progredir no sentido de uma democracia administrativa que possa tornar o autogoverno mais significativo do que nunca. Mas, somente quando os responsáveis pela administração pública chegarem a perceber claramente essa nova alternativa da auto-administração “participativa” – isto é, a democracia experimental, dotada de autogoverno – em possibilidade será transformada em realidade cada vez maior e mais rica.⁸

Assim, pois, o ponto de chegada de Fries, não o de partida, acha-se próximo do de Kingsley.

Outros caminhos filosóficos podem conduzir à administração democrática. A

opinião de David Lilienthal é, sob certos aspectos, pragmática; mas o núcleo de sua filosofia política, profundamente sentida e eloqüentemente expressa, será, talvez, a idéia da própria democracia. Em seus trabalhos sobre a T. V. A., desenvolveu uma teoria da administração democrática que é, provavelmente, mais conhecida do que qualquer outra que possa receber tal denominação. A chave para entender-se a posição de Lilienthal é o fato de que aceita como desejável o governo de grandes proporções (big government), ou, pelo menos, como inevitável: rejeita, porém, muitas das idéias a respeito da maquinaria governamental – principalmente as fórmulas clássicas da administração pública – às quais a aceitação do governo de grandes proporções está historicamente associado.

Na opinião de Lilienthal é a seguinte a questão do dia: “Como poderá a democracia usufruir as vantagens de um forte governo central e escapar dos males de uma administração central remota e que pese de cima para baixo?”⁹ Responde êle a pergunta com o emprêgo da linguagem da administração pública profissional, mediante argumentação exaustiva em favor da descentralização: delegação de autoridade às administrações locais, coordenação entre os representantes dessa administração, e assim por diante. Mas os seus argumentos vão além dessa linguagem. Argúi, em primeiro lugar, e com grande força emocional, que a descentralização é antes de mais nada defendida em nome da democracia; e que para chegar-se à democracia, os grupos de cidadãos de toda espécie hão de ser chamados a participar do “processo” administrativo, dando-lhes a oportunidade de declarar quais os seus interesses e ajudando-se-lhes a tomar decisões que afetam suas próprias vidas, e a pô-las em execução.

Adiando o exame das graves objeções feitas às idéias de Lilienthal e à experiência concreta da T. V. A., observemos os trabalhos de dois outros autores, cujos escritos se têm revelado influentes e característicos. São êles Ordway Tead e Mary Parker Follett. De nenhum dos dois se poderá afirmar que tenham escrito nos campos da “administração pública” ou “da administração privada”, pois que ambos trataram de administração, de modo geral. Suas idéias, todavia, revelavam maior influência no setor da administração privada.¹⁰

Ao nome de Ordway Tead segue-se longo rol de trabalhos que tratam direta ou indiretamente da administração democrática.¹¹ As idéias expressas nesses livros são um amálgama, tipicamente norte-americano, de filosofia pragmática, Cristianismo secularizado, psicologia profissional, e traços da ideologia “administrativa” – tudo unificado num todo *sui-generis*, graças ao fervor da cruzada pessoal de Tead em prol da democracia na administração. Talvez não seja possível conseguir a quadratura de alguns dos círculos filosóficos e psicológicos que Tead julga haver obtido.¹² Empenha-se a fundo, no entanto, numa urgente tarefa, aplicando ao seu trabalho uma opulenta experiência de ordem prática e larga visão.

Tead atingiu a maturidade durante um período e num setor não muito notável pela sensibilidade aos problemas e à ética da democracia. Seu primeiro trabalho tratou de questões de psicologia industrial e administração científica; seu primeiro livro, *Os Instintos na Indústria* (Instincts in Industry) apareceu em 1918, numa época em que era ainda corrente a expressão “a nova arte de administrar homens”. Sua evolução como pensador deve ser encarada com a devida compreensão, em contraste com o pano de

fundo de uma geração que assistiu serem publicados centenas de livros com os títulos de *Como Chegar ao Alto: Técnicas para Uso do Homem que Ambiciona Subir Acima dos Companheiros*. Por volta de 1929, data da publicação do seu segundo livro, Tead esforçava-se enérgicamente para conciliar as necessidades dos empreendimentos cooperativos aos valores democráticos. Já nesse livro acham-se presentes o fervor característico de sua obra, bem como o postulado central de que “a idéia democrática marcha porque se harmoniza com as forças primordiais da natureza humana”.

As idéias amadurecidas de Tead sobre a democracia na administração poderão ser melhor indicadas se nos concentrarmos em dois dos seus trabalhos posteriores, *Novas Aventuras em Democracia* (New Adventures in Democracy) e *Administração Democrática* (Democratic Administration). A tese central de *Novas Aventuras* é a de que “autogoverno e bom govêrno... são aspectos da mesma realidade.” Esse modo de sentir dificilmente poderia ser tido por original. O que lhe dá significação é a insistência de que dentro da administração a democracia tem de ser considerada como filosofia positiva, de luta, e como programa prático...¹³ Sua preocupação não é o restrito interesse pela economia e a eficiência. A satisfação do empregado, o enriquecimento da personalidade, a participação do pessoal na administração, o desenvolvimento de idéias pensadas em comum, tais os seus conceitos básicos. Numa sociedade democrática, devemos empenhar não só em realizar como também em “realizar mediante condições nas quais exista plena consideração pelo desenvolvimento harmonioso, produtivo e satisfatório da personalidade das pessoas que trabalham...”¹⁴ Numa democracia, administração deve significar “direção de

uma organização no propósito de realizar objetivos específicos, e de tal modo que suas diretrizes, métodos e funcionamento total tornem efetivos êsses objetivos de maneira econômica, harmoniosa e satisfatória para as pessoas em causa.”¹⁵ Propõe, no intuito de contribuir para a consecução da administração democrática, dois princípios de trabalho: o “princípio da representação de interesses” e o “princípio da coordenação.”¹⁶ Ainda aqui, não existe qualquer originalidade nesses princípios, afirmados puramente como tais. Mas, na interpretação do autor, e na aplicação dêles a setores específicos da administração pública e privada, pode-se criteriosamente afirmar que existe originalidade. Tais expressões, escritas por Tead, não significam certamente o que querem dizer nos contextos em que mais freqüentemente se encontram.

A essência e o atual ponto de chegada do pensamento de Tead estão indicados nas seguintes passagens de *Administração Democrática*.

O que estamos, pois, em vias de alcançar, é uma necessária, prudente e produtiva participação no poder, nos conhecimentos e no respeito. E pondo de parte os métodos convencionalmente considerados “democráticos”, tais como o voto e outros semelhantes, onde quer que a participação em todos êsses setores existir, onde a “libertação” da pessoa ocorrer, onde a responsabilidade de atingir êsses alvos fôr dividida por igual – existe democracia. E os processos pelos quais eventualmente se realiza tudo isso com êxito são democráticos.¹⁷

Parece-me que Tead contornou e não atacou de frente alguns dos problemas

centrais da teoria da administração democrática. Parece-me também, no entanto, que levou suas teorias para a periferia do seu meio cultural.

Mary Parker Follet foi, por todos os títulos, uma notável mulher.¹⁸ É certo que o seu livro mais conhecido, *O Estado Novo: A Organização coletiva como Solução para o Governo Popular* (*The New State: Group Organization, the Solution of Popular Government*) é um livro de valor pela conjugação de influências intelectuais que revela e pela intensidade na apresentação de idéias. Em essência, *O Estado Novo* é um apêlo ardente, quase gritante em favor da reconstrução das instituições e idéias democráticas, na qual o idealismo filosófico se casa ao pluralismo ou funcionalismo, através da nova psicologia social. O fato de o idealismo ser um dos componentes do seu pensamento poderia ser deduzido de quase todas as páginas desse livro, ainda que isso não tivesse sido claramente declarado; Miss Follet foi grandemente influenciada por Thomas Hill Green e Bernard Bosanquet.¹⁹ É curioso, no entanto, que também se tenha mostrado profundamente impressionada com os vários debates do pluralismo, então no auge da aceitação. Com esses dois ingredientes dessemelhantes, elaborou uma síntese bastante plausível. O segredo do seu êxito em tal empreza reside na utilização do que ela própria denominou “a nova psicologia”. Tomando as teorias e resultados do alvorecente estudo de psicologia, segundo conviessem ao seu objeto, conseguiu reconciliar o irreconciliável. Reescreveu o idealismo, efetivamente, em linguagem do século XX.

“Precisamos viver a democracia” é a pedra de toque de *O Estado Novo*. Condena a autora, quase sem abrir exceção, as instituições políticas historicamente associadas à democracia, como sendo, na melhor das

hipóteses, artifícios pesados, mecânicos e, na pior, fraudes e ilusões. Os partidos, o federalismo, o *referendum* popular, os direitos naturais, o voto universal – e muitas outras instituições, são severamente castigadas. A essência da democracia não está nessas contrafações mecânicas, mas no desenvolvimento de propósitos comuns num regime de co-participação, em organizações de que todos sejam membros integrantes. Em suas palavras:

“A essência da democracia não está nas instituições, nem mesmo na “fraternidade”; está em organizarem-se os homens de tal modo que fique assegurado ao máximo, de modo o mais perfeito possível, que as idéias comuns sejam levadas adiante. Possui a democracia uma só tarefa – libertar o espírito criador do homem. Isso, porém, não é o bastante. A democracia é um método, uma técnica científica de desenvolver a vontade do povo. Por essa razão, o estudo da psicologia coletiva é uma preliminar necessária ao estudo da democracia. Nenhum chefe de partido, nenhum capitalista inescrupuloso, é responsável pela nossa ruína, mas, sim, a nossa ignorância de como agir em comum.”²⁰

Prossegue Miss Follet, firme e cuidadosamente como é capaz de o fazer, e estabelece a criação de um Estado Novo nos termos de um plano segundo o qual o indivíduo não se perde, mas, ao contrário, “acha-se” e cresce através da sua identificação à complexa embora ascendente hierarquia de grupos, que culmina no grupo mundial. Em cada um deles, consegue a pessoa impregnar sua individualidade de significação, contribuindo para as decisões e ações. E estas são o que são unicamente

em virtude do que contribui cada indivíduo, mas, ainda assim são diferentes da soma de contribuições individuais. “A democracia não é uma adição... é a união genuína de verdadeiros indivíduos.”²¹

Indicou-se a natureza de o *Estado Novo* porquanto embora não trate de administração como tal, constitui as bases necessárias à compreensão dos trabalhos posteriores de Miss Follet sobre o assunto. Tais escritos, produto de anos ulteriores, publicados em órgãos esparsos à guisa de ensaios, foram reunidos por H. C. Metcalf e Lyndall Urwick e impressos sob o título de *Administração Dinâmica* (Dynamic Administration).²² A maior parte dos ensaios versam problemas de administração privada, principalmente financeira; e, conforme se observou acima, sua influência exerceu-se notadamente no campo da administração privada. Voltando sua atenção cada vez mais para a administração financeira, Miss Follet tomou-se de crescente interesse pelo Movimento da Administração Científica (Scientific Management Movement) sendo por ele influenciada. Dois conceitos desse movimento ela os considerou especialmente afins às suas idéias: um deles, relativo ao realce especial conferido ao “funcionalismo e à autoridade da função, o outro, referente a de como evitar ou resolver controvérsias pela completa e objetiva pesquisa dos “fatos”. Esses dois conceitos revelaram-se complementos lógicos, quase a realização necessária de sua filosofia geral, e ela abraçou-os ardentemente.

Embora a palavra democracia não caia da pena de Miss Follet com tanta freqüência nesses últimos ensaios, julgo ser claro – aceito o princípio de que o emprêgo inicial do termo não foi uma fraudulenta apropriação²³ que ela não poderia estar, hoje em dia, menos

preocupada com a democracia. Suas cogitações fundamentais dizem respeito ao fato de que tôdas as virtualidades e recursos de qualquer ser humano encontrem “realização”. Esse empenho, na verdade, é antigo. Mas o efeito da aplicação de suas idéias à teoria administrativa consiste em introduzir linhas horizontais e processos circulares num setor anteriormente dominado por linhas verticais e processos lineares. Existe em sua obra, grande destaque, talvez excessivo – quanto ao modo de evitar e resolver conflitos e, também, muitas palavras a respeito de “unidade integrada”, “responsabilidade descentralizada”, “liderança das funções” e de “poder compartilhado e não poder sobre terceiros” (Power with not power over).

A fusão, efetuada por Miss Follet, da filosofia própria desses dois ramos da Administração Científica merece especial destaque. A antinomia lógica entre a “autoridade da função” e a autoridade foi acima observada. Às mãos de Miss Follet, a “autoridade da função” é tomada *per se*, como princípio modificador do princípio da cadeia de comando. A outra idéia, a de dirimir controvérsias pela pesquisa dos fatos, é pela autora erigida em lei, a “lei da situação”. Inerente a qualquer situação que origine confusão ou controvérsia existe, acredita ela, uma “lei”; essa lei da situação será reconhecida e aceita se tôdas as partes interessadas abordarem a questão animadas do devido espírito, e se utilizarem as técnicas apropriadas de pesquisa dos fatos e co-participação deles.²⁴

A evolução de Mary Parker Follet levou-a, naturalmente, além das principais correntes da ciência política norte-americana. O objeto do presente ensaio, todavia, é o de destacar as novas e diversas linhas que o pensamento sobre a democracia e a administração vêm seguindo e

que poderá êle, talvez, continuar a seguir com proveito. Existe, sem dúvida, considerável literatura a cruzar e recruzar as velhas divisas entre política e administração, e a procurar uma adaptação entre a administração e as necessidades da democracia, nestes meados do século XX. Essa literatura, sendo mais convencional

do que a discutida neste trabalho, será apenas citada e não analisada.²⁵ É, porém, convencional apenas com referência ao ponto de vista do presente ensaio. Na realidade, conforme se observou acima, situa-se na atual “fronteira operante” da administração pública e se caracteriza por maturidade, visão e sabedoria.²⁶

Notas

¹ Não fiz distinção, no presente ensaio, entre “democracia” na administração e “democracia” quanto às relações externas de um sistema de administração. Alguns dos autores adiante citados mostram-se interessados primordialmente num só desses aspectos. Há entre êsses autores, porém, pessoas interessadas nos dois problemas, e que julgam deve a administração democrática preocupar-se com um e outro.

² *Public Administration Review*, Vol. 2, págs. 317-23, esp. p. 313, outono de 1942).

³ *Ibid.*, págs. 318-19.

⁴ *Ibid.* Vol. 3, págs. 353-59, esp. págs. 356-57 (outono de 1943). Vide igualmente “The Responsibility of Administrative Officials in a Democratic Society”, *Political Science Quarterly*, Vol. 61, págs. 562-98 (dez. de 1946).

⁵ “Political Ends and Administrative Means: The Administrative Principles of Hamilton and Jefferson”, *Public Administration Review*, Vol. 5, págs. 87-9, esp. p. 88 (inverno de 1945).

⁶ *Ibid.* p. 89. Vide igualmente *Representative Bureacracy: An Interpretation of the British Civil Service* (Yellow Springs, Ohio, 1944), esp. os capítulos introdutório e final.

⁷ “Liberty and Science”, *Public Administration Review*, Vol. 3, págs. 268-73, esp. p. 272 (Verão de 1943).

⁸ *Ibid.*, p. 273. Vide igualmente “Some Democratic Implications of Science in Scientific Management”, *Advanced Management*, Vol. 4, págs. 147-52 (out.dez. de 1940); “On Managerial Responsibility” *Advanced Management*, Vol. 8, págs. 45-48 (abr.-jun. de 1943); “cientific Mediation-Tool of Democracy”, *Antioch Review*, Vol. 5, págs. 388-401 (outono de 1945); e *Social Planning* (mimeografado, s/d). Dentro da mesma orientação, vide igualmente o livro de Dewey, *The Public and Its Problems* (Chicago, 1946), e os trabalhos de Max C. Otto, colega de Fries.

⁹ Existe um número considerável de trabalhos que insistem, com maior ou menor fervor, ou artificialismo, na extensão da democracia, nas administrações privadas. As idéias básicas dessas obras, praticamente sem exceção, foram retiradas de Follet, Tead ou algum escritor ligado à Harvard School of Business Administration. Os Livros de Charles P. McCornick, *Multiple Management* (Nova York, 1938) e *The Power of the People* (Nova York, 1949), poderão ser citados no setor da administração de negócios, embora os seus títulos surgiram maior relêvo de matéria objeto desta investigação, do que na realidade o seu conteúdo oferece. Os dois livros de Harleigh B Trecker, *Group Process in Administration* (Nova York, 1947), a *Group Social Work: Principlea and Practives* (Nova York, 1949) são bons exemplos e revelam, claramente, a influência de Follet e Tead, procurando ampliar e aplicar suas idéia.

¹⁰ Entre os seus livros, talvez os seguintes sejam os mais importantes para esta nossa investigação: *Human Nature and Management* (Nova York, 1929); *Creative Management* (Nova York, 1935); *The Case for Democracy and Its Meaning for Modern Life* (Nova York, 1938); *New Adventures in Democracy* (Nova York, 1939); e *Democratic Administration* (Nova York, 1945).

¹¹ Repetidamente se defronta o leitor com uma afirmação que, na melhor das hipóteses, é apenas meia verdade, a glosa de um problema na realidade não resolvido. Assim, pois, lê-se “a essência da liderança democrática é a capacidade de influenciar pessoas a agir de maneira tal que elas próprias são levadas a julgar benéficas a si mesmas” (*New Adventures*, p. 137). Os “líderes” do livro 1984, de George Orwell, seguem exatamente essa fórmula.

¹² *New Adventures*, p. 130.

¹³ *Ibid.* p. 103.

¹⁴ *Loc. cit.*

¹⁵ Êsses “princípios” são expostos e explicados em *New Adventures*, págs. 5-6.

¹⁶ *Democratic Administration*, p. 61.

¹⁷ Registra-se que ela “impressionou profundamente” Lord Haldane e Harold Laski, o que não é façanha desprezível.

¹⁸ A introdução á Terceira Reimpressão (Nova York, 1920 – a primeira edição é de 1918), que eu utilizei, foi escrita por Lord Haldane, que faz a seguinte afirmação: se Hegel tivesse vivido em Boston, em 1920, “não teria provavelmente... afirmado coisa muito diversa do que diz Miss Follet.”

¹⁹ *Ibid.* págs. 159-60.

²⁰ *Ibid.* p. 5.

²¹ Com o subtítulo “The Collected Papers of Mary Parker Follet” (Londres, 1942). Seu livro, *Creative Experience*, de 1924, é uma extensão de alguns aspectos de *The New State*.

²² Um de meus amigos afirmou, corajosamente, que *The New State* deveria levar a etiqueta de *The Old Medievalism*. A idéia de “encontrar” o próprio eu na ação coletiva, possuiu lugar da relêvo na ideologia fascista e, na melhor das hipóteses, deveria ser cuidadosamente encarada, a fim de serem evitados abusos.

²³ Em seu comentário sobre “The perspective of Elton Mayo, *Review of Economics*”, Vol. 31, págs. 312-21 (nov. de 1949), Reinhard Bendix e Lloyd H. Fisher, com inteira propriedade, pedem que explique sua repugnância quase patológica pelo “conflito” na sociedade: “Os conflitos políticos não causam, necessariamente, o declínio da civilização; poderão de igual modo ser e condição necessária de uma sociedade livre e, salvo se fôr aceita a hipótese radical de que liberdade e civilização do incompatíveis, aquela acusação não poderá ser aceita (p. 315).

²⁴ Há um curioso “sentimento de reunião”, de sabor *quaker*, nesse ponto de vista.

²⁵ Eu também não discuto, no presente ensaio, o acervo de escritos sobre a democracia “econômica” ou “industrial”, freqüentemente de orientação socialista. A omissão não se deve apenas a limitações de espaço; resulta, em parte, de uma opinião sobre a validade de suas idéias no campo “administrativo”. Qualquer que seja a validade ética do “socialismo” ou da “democracia econômica”, a parcela de tais escritos que trata de meios administrativos visando ao “Ideal” é de estrutura tão frouxa e ingênua, que se torna difícil tomar a sério a teoria nelas proposta.

²⁶ Refiro-me às seguintes qualidades, na litatura: a prospeção imaginosa de *The Frontiers of Public Administration* (Chicago, 1936), bem como de outros trabalhos de seus três notáveis co-autores, J. M. Gaus, L. D. White e M. E. Dimock; o tratamento esparso de Charles Merriam, mas freqüentemente penetrante, a respeito do assunto, concentrado, de preferência em *The New Democracy and The New Despotism* (Nova York, 1939), *Public and Private Government* (New Haven, 1944), e *Systematic*

Politics (Chicago, 1945); a sabedoria em face das coisas do mundo, requintada e urbana, de Paul Appleby, em trabalhos tais como “Toward Better Public Administration” *Public Administration Review*, Vol. 7, págs. 93-9 (primavara de 1947) e *Policy and Administration*, (University of Alabama, 1949); C. S. Hyneman em sua busca de proporção áurea, em *Bureaucracy in a Democracy* (Nova York, 1950); a combinação peculiar de tradicionalismo e visão, que se encontra em A. C. Millsbaugh, em obras tais como *Democracy, Efficiency, Stability: an Appraisal of American Government* (Washington, 1942), e *Towards Efficient Democracy* (Washington, 1949). A lista é de crescimento indefinido. Talvez eu devesse acrescentar-lhe os nomes de Fritz Morstein Marx, Herman Finer e C. D. Friedrich, que escreveram com especial referência ao problema da “responsabilidade administrativa”.

RSP

Para saber mais

A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n° 1, janeiro 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. In: *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 50, n° 1, jan./mar. 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902010000100009>. Acesso em: 8 Out. 2012.

O desempenho individual de gestores intermédios da administração pública portuguesa

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Brasil). *Experiências de desempenho na Administração Pública Federal*. Brasília: ENAP, 2000. 94p. (Cadernos ENAP, 19).

HARVARD BUSINESS REVIEW. *Les systemes de mesure de la performance*. Paris: Editions d'Organisation, 1999. 259p.

ROCHA, J. A. Oliveira. Gestão pública, liderança e avaliação do desempenho. *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Braga, v. 4, n° 1-2, p. 88-97, 2003. Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho.

Encontrando a combinação certa: decifrando significados e estratégias de integração

GARRISON, John W. *Do confronto à colaboração: relação entre a sociedade civil, o governo e o Banco Mundial no Brasil*. Brasília: Banco Mundial, 2000. 88p.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em perspectiva – Políticas públicas sociais*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004. Seade.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *O cidadão como parceiro: manual da OCDE sobre informação, consulta e participação na formulação de políticas públicas*. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002. 124 p. (Coleção Gestão Pública).

Orçamento e desempenho municipal: uma análise comparada da qualidade do gasto público nas políticas sociais

SALVADOR, Evilasio. Orçamento da assistência social entre benefícios e serviços. In: VAZ, Flávio; MARTINS, Floriano (Org.). *Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades*. Brasília: ANFIP, 2011. p. 199-222.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. *Dados*, v.45, n.3, p.431-57, 2002.

MEDICI, A. *El desafío de la descentralización: financiamiento público de la salud en Brasil*. Washington: BID, 2002.

A importância do entendimento dos indicadores na tomada de decisão de gestores públicos

CASTRO, M. C.; MURCIA, F. D.; BORBA, J. Al. e LOESCH, Cl. Principais indicadores e ferramentas utilizados pelos gestores: uma análise estatística da percepção dos

alunos de MBA da Fundação Getúlio Vargas. REGE-USP [online]. Vol.14, n.3, pp. 49-69, 2007. CHASE, R. B.; JACOBS, F. R.; AQUILANO, N. J. Administração da produção e operações para vantagens competitivas. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

FISCHMANN, A.; ZILBER, M.. Utilização de indicadores de desempenho para a tomada de decisões estratégicas: um sistema de controle. Revista de Administração Mackenzie, América do Norte, Ano 1, n.1, p. 9-25, mai. 2000.

Fale com a RSP

Comentários, observações e sugestões sobre a RSP devem ser encaminhados à Editoria da Revista, pelo e-mail editora@enap.gov.br ou por carta, para o endereço SAIS Área 2-A – Sala 116 – CEP: 70610-900 – Brasília, DF, a/c editor(a) da RSP.

Acontece na ENAP

Gestão de políticas públicas de direitos humanos é debatida na ENAP

O perfil que um gestor de políticas públicas de direitos humanos deve possuir foi delineado no dia 14 de agosto em mais uma edição do Café com Debate, promovido pela ENAP. O encontro contou com a participação do então reitor da Universidade de Brasília (UnB), José Geraldo de Sousa Júnior; da secretária de Trabalho e Assistência Social do Mato Grosso do Sul, Tania Mara Garib; e do secretário extraordinário para Superação da Extrema Pobreza do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Tiago Falcão. A conversa foi mediada pelo secretário de Gestão da Política de Direitos Humanos, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), Gleisson Cardoso Rubin.



Todos os convidados destacaram a necessidade e a relevância de haver um programa educacional voltado a gestores que lidam com a temática dos direitos humanos.

Tiago Falcão, do MDS, focou no papel e na importância da existência de órgãos setoriais, específicos, voltados à questão dos direitos humanos. A secretária Tania Mara Garib acredita que os gestores de políticas públicas de direitos humanos devem possuir características específicas, como ser um exímio articulador e saber trabalhar com políticas tanto de curto quanto de longo prazo. Já José Geraldo de Sousa Júnior, professor de Direito, apresentou um panorama histórico, filosófico e, inclusive, semântico de como a questão dos direitos humanos vem sendo abordada no mundo e no Brasil.

Professora norte-americana fala sobre colaboração entre organizações

A prática colaborativa entre organizações foi tema de seminário internacional promovido, no dia 16 de agosto, pela ENAP e pelo Programa de Pós-graduação em Administração (PPGA) da Universidade de Brasília (UnB). O assunto foi apresentado por uma das maiores especialistas na área, Myrna Mandell, PhD em Administração Pública, professora emérita da California State University (EUA).



Myrna Mandell apresentou conceitos-chave da colaboração entre organizações, sejam públicas e/ou da sociedade civil. “Existem diferentes tipos de colaboração, diferentes maneiras de se trabalhar em conjunto, e essas formas, eu e minha colega, a professora Robyn Keast, chamamos de 3Cs”, explicou. A sigla 3Cs serve para designar os termos “cooperação”, “coordenação” e “colaboração”. De acordo com Myrna, cada um desses conceitos possui diferentes finalidades, níveis de integração e de contribuições exigidas dos participantes no relacionamento.

Segundo ela, o modelo de trabalho conjunto é útil apenas em situações complicadas e complexas. De acordo com Myrna Mandell, todos os 3Cs são válidos, mas a organização precisa, primeiramente, avaliar qual forma é a mais adequada para alcançar os objetivos pretendidos.

Especialista internacional debate governança centrada no cidadão

A ENAP realizou, em 11 de julho, palestra internacional intitulada “Governança centrada no cidadão: o que acontece quando os cidadãos decidem?”, na qual participaram o professor Mark Evans, da Universidade de Camberra (Austrália), e o pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) Roberto Rocha Coelho Pires.

Mark Evans, diretor do Instituto para Governança da Escola de Governo Anszog, trouxe questionamentos acerca da relevância estratégica do desenho de políticas centradas no cidadão. De acordo com ele, “a participação se torna efetiva quando os cidadãos: podem participar (recursos, habilidades e conhecimentos); têm prazer em participar (no sentido de união); estão habilitados para participar (infraestrutura cívica); são convidados a participar (mobilizados de diversas maneiras); e quando são questionados (os resultados ou retroalimentação)”.

Servidores ibero-americanos e africanos participam de cursos na ENAP

Representantes de países ibero-americanos e africanos participaram, entre 6 a 10 de agosto, na ENAP, de dois cursos para a Escola Ibero-americana de Administração e Políticas Públicas (EIAPP), do Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento (Clad): Competências Conversacionais nas Organizações Públicas e Avaliação de Programas Sociais.



Os cursos foram voltados a dirigentes e técnicos de alto nível que lideram equipes em escolas de governo ou em órgãos governamentais, os cursos serão realizados. Estiveram presentes representantes de 15 países ibero-americanos e de três países africanos.

A EIAPP foi criada em 2006, durante VIII Conferência Ibero-Americana de Ministros de Administração Pública e Reforma do Estado, realizada em Montevidéu, Uruguai. A ENAP faz parte do Conselho Acadêmico Assessor da EIAPP, e realiza atividades para a Escola Ibero-Americana desde 2008.

Em sua 17ª edição, Concurso Inovação registra 74 inscrições válidas

Na 17ª edição do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, que ocorre em 2012, 74 iniciativas apresentadas foram consideradas válidas pela comissão organizadora. Promovido pela ENAP para dar visibilidade a ações inovadoras de gestão no setor público federal, o certame registrou, neste ano, 84 inscrições.

As 10 iniciativas vencedoras serão conhecidas em novembro próximo. Já a solenidade de premiação deve ser promovida no início de 2013. Esta edição ofertará visitas técnicas internacionais e bolsas em cursos da ENAP. Além disso, a Escola publicará um livro contendo os relatos das práticas vencedoras. Para mais informações, acesse inovacao.enap.gov.br.

Confira mais detalhes destas e de outras notícias no site da ENAP: www.enap.gov.br

Normas para os colaboradores

A *Revista do Serviço Público*, editada pela Escola Nacional de Administração Pública há mais de 70 anos, publica artigos inéditos sobre temas relacionados a Estado e Sociedade; Políticas Públicas e Administração Pública. Os artigos passam por análise prévia de adequação pela editoria da revista e posterior avaliação de dois a três pareceristas por sistema de *blind review*.

Regras para submissão:

- 1. Artigos:** 1. Artigos: deverão ter aproximadamente seis mil palavras (em torno de 20 páginas) e ser acompanhados de resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado, e de três palavras-chave (descritores) em português, espanhol e inglês que identifiquem o seu conteúdo. Tabelas, quadros e gráficos, bem como notas, devem limitar-se a ilustrar conteúdo substantivo do texto. Notas devem ser devidamente numeradas e constar no final do trabalho e não no pé da página. Citações de autores no corpo do texto deverão seguir a forma (AUTOR, data). Referências devem ser listadas ao final do trabalho, em ordem alfabética, observadas as normas da ABNT.*
- 2. Vinculação institucional:** artigos devem vir acompanhados de breve informação sobre a formação, vinculação institucional do autor (em até duas linhas) e e-mail para contato.
- 3. Avaliação:** a publicação dos textos está sujeita à análise prévia de adequação pela editoria da revista e avaliação por sistema de *blind review* de dois a três pareceristas, os quais se reservam o direito de sugerir modificações ao autor.
- 4. Encaminhamento:** os artigos devem ser encaminhados por e-mail, em formato word (.docx, .doc, .rtf ou .txt), para editora@enap.gov.br. A ENAP compromete-se a informar os autores sobre a aprovação para publicação ou não de seus trabalhos em aproximadamente quatro meses.

* Exemplos de citação e referência

Citação no corpo do texto: (ABRUCIO, 2009)

Referências no final do trabalho:

Livro

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Gestão Social: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais*. Brasília: ENAP, 2007.

Artigo em coletânea

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Coletânea Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1 p. 21-42.

Artigo em periódico

COSTA, Frederico Lustosa da. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ENAP, v. 59, n. 3, p. 271-288, jul. a set. de 2008.

Monografia, dissertação ou tese acadêmica

MONTEIRO, Ana Lúcia de Oliveira. *A Relação Estado e Sociedade Civil no Processo de Formulação e Implementação de Políticas Públicas*. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA, Universidade de Brasília, Brasília.

Sítio da internet

Escola Nacional de Administração Pública. Catálogo de Cursos 2009. Disponível em: www.enap.gov.br. Acesso em: 8 jan. 2009.

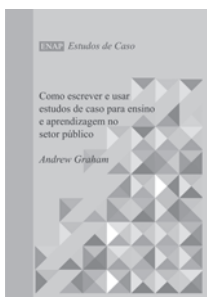
Para mais informações acesse www.enap.gov.br

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS Área 2-A Brasília, DF – CEP 70610-900

Tel: (61) 2020 3037 e 2020 3424 – Fax: (61) 2020 3178 – E-mail: editora@enap.gov.br



Como escrever e usar estudos de caso para ensino e aprendizagem no setor público

De autoria do professor Andrew Graham, do Instituto de Administração Pública do Canadá (Ipac), a publicação representa mais um investimento da ENAP em novas metodologias de ensino de aplicação, que permitam a reflexão teórica a partir de situações concretas do setor público. O objetivo é estimular a investigação, a inovação e o compartilhamento de experiências profissionais, propiciando a reflexão crítica sobre a atuação dos servidores na administração pública e sobre as políticas públicas.



Administração pública – Coletânea

Edição em língua portuguesa da coletânea organizada pelos professores B. Guy Peters e Jon Pierre. Administração pública - Coletânea reúne 28 artigos de especialistas de diversos países, que sintetizam o pensamento acadêmico atual sobre o tema e analisam a relação entre a teoria e os melhores processos de gestão de políticas públicas. O livro inclui textos de autores brasileiros: Carlos Ari Sundfeld escreve sobre direito administrativo; Fernando Luiz Abrucio destaca desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira e Virgílio Afonso da Silva aborda federalismo e articulação de competências no Brasil. A obra é uma co-edição da ENAP e da Editora



Avaliação de custos e benefícios ambientais

De autoria de Ademar Ribeiro Romeiro e Alexandre Gori Maia, refere-se ao conteúdo apresentado no módulo “Avaliação de custos e benefícios ambientais” do Programa de Avaliação Socioeconômica, desenvolvido pelo governo brasileiro com o intuito de garantir a gestão adequada dos investimentos públicos de grande vulto por meio da formação de quadros qualificados para a avaliação socioeconômica de projetos. O Caderno tem o propósito de registrar e disseminar um tema de indiscutível atualidade e relevância. Nele, os autores apresentam e analisam a dimensão ambiental do ciclo de vida dos projetos, destacando-se a avaliação segundo a perspectiva econômico-ecológica.

Para conhecer ou adquirir as Publicações ENAP visite o site www.enap.gov.br

Cartão de aquisição de publicações

Para adquirir nossos periódicos, envie-nos este cartão preenchido através de fax ou correio juntamente com o comprovante de pagamento ou nota de empenho.

Nome/Instituição: _____

CPF/CNPJ: _____

Endereço: _____

Cidade: _____ UF: _____ CEP: _____

Telefone: _____ Fax: _____

E-mail: _____

Revista do Serviço Público

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 63 – 2012

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

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

Cadernos ENAP

8 9 10 11 12 13 14 15 16 17

18 20 21 22 23 24 25 26 27 28

29 30 31 32 33* 34

Preço unitário: R\$ 10,00

(*) Caderno 33 (2 volumes): R\$ 20,00

Outros

Formas de pagamento

Os interessados em adquirir as publicações ENAP poderão dirigir-se diretamente à sede da Escola em Brasília ou solicitá-las por fax ou pelos Correios, informando os títulos das publicações e endereço completo para entrega.

O pagamento pode ser realizado por meio de uma das formas a seguir:

1. Nas agências do Banco do Brasil:
 - Compareça ao caixa e solicite o depósito do valor das publicações na Conta Única do Tesouro Nacional, Agência 1607-1 Conta 170.500-8, informe seu CPF ou o CNPJ de sua instituição e o código identificador 11470211401288187.
 - Posteriormente, encaminhe o comprovante de depósito juntamente com o **Cartão de Aquisição** para a ENAP.
2. No sítio do Banco do Brasil (www.bb.com.br), por meio de transferência entre contas correntes (para clientes do Banco do Brasil):
 - Acesse sua conta.
 - Na guia “Transferências”, clique em “para Conta Única do Tesouro”.
 - Digite o valor total das publicações solicitadas.
 - No campo “UG Gestão finalidade”, digite o código identificador: 11470211401288187.
 - No campo CPF/CNPJ, digite o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
 - Em seguida, prossiga com a transação normalmente, como se fosse uma transferência comum entre contas correntes.
 - Imprima o comprovante e encaminhe-o para a ENAP juntamente com o **Cartão de Aquisição**.
3. Nos terminais de autoatendimento do Banco do Brasil (para clientes do Banco do Brasil):
 - Na tela principal, selecione a opção “Transferência”.
 - Na próxima tela, selecione a opção “Conta corrente para Conta Única do Tesouro”.
 - Em seguida, digite o valor total das publicações solicitadas e tecla Ok.
 - Na próxima tela, digite no campo Identificador 1 o código 1147021140128818-7 e no campo Identificador 2 o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
 - Prossiga normalmente com a transação, como uma transferência comum.
 - Encaminhe posteriormente o comprovante de transferência juntamente com o **Cartão de Aquisição** para a ENAP.
4. Enviar nota de empenho (com original anexado) em nome de: ENAP Escola Nacional de Administração Pública – CNPJ: 00.627.612/0001-09, UG: 114702, Gestão: 11401
5. Enviar por fax ou pelos Correios, a Guia de Recolhimento da União (GRU Simples) paga no Banco do Brasil com o valor das publicações. Acesse o link “Como adquirir” na página da ENAP para mais informações.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública
 Diretoria de Comunicação e Pesquisa
 SAIS – Área 2-A
 70610-900 – Brasília, DF
 Tel: (61) 2020 3096 / 2020 3092 – Fax: (61) 2020 3178
 CNPJ: 00 627 612/0001-09
www.ena.gov.br
publicacoes@ena.gov.br