

RSP

Revista — do — Serviço Público

Vol. 69, n.3
Jul/Set 2018

Ceder e controlar o poder: estratégias presidenciais para coordenação governamental no Brasil

Fernanda Lima-Silva & Maria Rita Loureiro

Auditoria operacional do TCU no ensino médio: federalismo de cooperação?

Gerlanne Luiza Santos de Melo & Guiomar de Oliveira Passos

Gestão de custos no setor público: um panorama de experiências internacionais

Diego Messias, Julio César Ferreira & Dione Oleszczuck Soutes

Captação de recursos via transferências voluntárias: um olhar para os municípios do Consórcio Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo (Cioeste)

Merlyn Alvares Ambrosio Alvares & Marcello Simão Branco

Uma proposta metodológica para análise política e institucional de consórcios públicos como espaços de gestão compartilhada de políticas

Alexsandro Sousa Brito

Materialização da reforma contábil no setor público: análise de municípios de pequeno e médio porte da Zona da Mata Mineira

Gabriela Brandão Lopes, Gislaine Aparecida Santana Sediya, Rodrigo Silva Diniz Leroy & Joyce Santana Bernardo

Fatores que explicam a percepção da efetividade da avaliação do estágio probatório em uma instituição pública federal

Luciana Cristina Silva da Luz & Dalson Britto Figueiredo Filho

Desafios à implantação de modelos de gestão por competências em uma autarquia federal

Célia Cristina Pecini von Krieger, Emmanuel Paiva de Andrade, Andreia Maria da Silva, Cláudia de Oliveira Mourão, Rosa Amelia Pizzol & Simone Teixeira Poubel Lima

Alinhamento da gestão de processos com os mecanismos do modelo de governança pública do TCU: o estudo de caso em uma universidade federal da Amazônia Oriental

Alan Carlos Pereira da Costa, Ana Flavia Pacheco Leal, Lana Caroline Barbosa do Nascimento, Cláudio Márcio Campos de Mendonça & Lenir Cavalcanti Brito Guerra

RSP

Brasília – 2018

Enap

Escola Nacional de Administração Pública

Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimentos e estimular a reflexão e o debate, apoiando o desenvolvimento dos servidores, o seu compromisso com a cidadania e a consolidação de uma comunidade de praticantes, especialistas e interessados nos temas de políticas públicas e gestão governamental.

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente: Francisco Gaetani

Diretora de Formação Profissional e Especialização: Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Educação Continuada: Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento: Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Sensu: Fernando de Barros Filgueiras

Diretora de Gestão Interna: Camile Sahb Mesquita

Conselho Editorial: Antônio Sérgio Araújo Fernandes (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Andre Luiz Marengo dos Santos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Armin Mathis (Universidade Federal do Pará UFPA); Barry Ames (University of Pittsburgh - Estados Unidos); Carla Bronzo Ladeira (Fundação João Pinheiro - FJP); Celina Souza (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Claudia Avellaneda (Indiana University - Estados Unidos); Fernando Luiz Abrucio (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Francisco Longo (Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas - Espanha); Frank Fisher (Rutgers University - Estados Unidos); Guy Peters (University of Pittsburgh - Estados Unidos); James L. Perry (Indiana University Bloomington - Estados Unidos); José Antônio Puppim de Oliveira (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP / United Nations University - Estados Unidos); José Carlos Vaz (Universidade de São Paulo - USP); Marcelo Fabián Repetto (Universidad de Buenos Aires - Argentina); Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Marcus André Melo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Maria Paula Dallari Bucci (Universidade de São Paulo - USP); Maria Rita Loureiro (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Mariana Llanos (German Institute of Global and Area Studies - Alemanha); Michael Barzelay (London School of Economics - Reino Unido); Nuria Cunill Grau (Universidad De Los Lagos - Chile); Paulo Carlos Du Pin Calmon (Universidade de Brasília - UnB); Tânia Bacelar de Araújo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE).

Conselho Científico: Fernando de Souza Coelho (Universidade de São Paulo - USP); Frederico Lustosa da Costa (Universidade Federal Fluminense - UFF); Gabriela Lotta (Universidade Federal do ABC - UFABC); Márcia Miranda Soares (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG); Mariana Batista da Silva (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Marizaura Reis de Souza Camões (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Natália Massaco Koga (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Pedro Lucas de Moura Palotti (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Pedro Luiz Costa Cavalcante (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); Ricardo Corrêa Gomes (Universidade de Brasília - UnB); Thiago Dias (Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN).

Periodicidade

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

Expediente

Editor responsável: Fernando de Barros Filgueiras. Editor executivo: Flavio Schettini Pereira. Colaboradora: Ana Paula Soares Silva. Revisão: Luiz Augusto Barros de Matos, Renata Fernandes Mourão e Roberto Carlos R. Araújo. Projeto gráfico e editoração eletrônica: Amanda Soares Moreira. Revisão gráfica: Ana Carla Gualberto Cardoso. Capa: Alice Prina. (Servidores da Enap).

Revista do Serviço Público. 1937 - / Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, 1937 - .

v.: il.; 25,5 cm.

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.

ISSN:0034-9240

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

CDU: 35 (051)

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos – ENAP

Enap

 ENAP, 2018

Tiragem: 300 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 site da Enap:
www.enap.gov.br

Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A
70610-900 – Brasília, DF
Telefone: (61) 2020 3096/3092
www.enap.gov.br
editora@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.

Sumário

Contents

- Ceder e controlar o poder: estratégias presidenciais para coordenação governamental no Brasil 529
Fernanda Lima-Silva & Maria Rita Loureiro
- Auditoria operacional do TCU no ensino médio: federalismo de cooperação? 559
Gerlanne Luiza Santos de Melo & Guiomar de Oliveira Passos
- Gestão de custos no setor público: um panorama de experiências internacionais 585
Diego Messias, Julio César Ferreira & Dione Oleszczuck Soutes
- Captação de recursos via transferências voluntárias: um olhar para os municípios do Consórcio Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo (Cioeste) 605
Merlyn Alvares Ambrosio Alvares & Marcello Simão Branco
- Uma proposta metodológica para análise política e institucional de consórcios públicos como espaços de gestão compartilhada de políticas 631
Alexsandro Sousa Brito
- Materialização da reforma contábil no setor público: análise de municípios de pequeno e médio porte da Zona da Mata Mineira 655
Gabriela Brandão Lopes, Gislaine Aparecida Santana Sedyama, Rodrigo Silva Diniz Leroy & Joyce Santana Bernardo

Fatores que explicam a percepção da efetividade da avaliação do estágio probatório em uma instituição pública federal 677

Luciana Cristina Silva da Luz & Dalson Britto Figueiredo Filho

Desafios à implantação de modelos de gestão por competências em uma autarquia federal 707

Célia Cristina Pecini von Kriiger, Emmanuel Paiva de Andrade, Andreia Maria da Silva, Cláudia de Oliveira Mourão, Rosa Amelia Pizzol & Simone Teixeira Poubel Lima

Alinhamento da gestão de processos com os mecanismos do modelo de governança pública do TCU: o estudo de caso em uma universidade federal da Amazônia Oriental

741

Alan Carlos Pereira da Costa, Ana Flavia Pacheco Leal, Lana Caroline Barbosa do Nascimento, Cláudio Márcio Campos de Mendonça & Lenin Cavalcanti Brito Guerra

Editorial

Este número da RSP traz uma série de artigos aderentes com os problemas da gestão governamental. Lidamos com processos complexos que exigem a coordenação de ações de governo para que políticas e prestação de serviços possam ser efetivas para a sociedade. Os desafios da coordenação envolvem questões relacionadas à autoridade política e quadros institucionais claros para que a burocracia possa direcionar sua ação.

Dessa forma, a coordenação de políticas públicas lida com problemas efetivos de delegação que impactam diretamente a implementação. Estratégias de delegação e controle da ação governamental são essenciais para que presidentes possam consolidar e institucionalizar o centro de governo.

Outra questão essencial é constituir mecanismos que induzam a cooperação federativa de modo a implementar políticas efetivas. Conhecer as operações de governo e mecanismos de cooperação federativa é essencial para a implementação efetiva de políticas. Assim, coordenação e cooperação – federativa e institucional – são essenciais para lidar com problemas públicos complexos.

Os desafios da gestão governamental também tratam da capacidade de gestão de custos e de transferências intergovernamentais, de modo a conhecer processos essenciais e dilemas de coordenação das ações para políticas públicas. Constituir meios institucionais para cooperação e coordenação de políticas revela-se como essencial aos desafios da implementação, de modo que futuros governos possam utilizar a experiência acumulada de modo a promover mecanismos efetivos para lidar com os dilemas de cooperação.

Coordenação e cooperação envolvem processos políticos mais amplos e abrangentes às diversas organizações do setor público brasileiro. Mas todo esse processo também se concretiza em processos de gestão. Os processos políticos da Administração Pública dependem de organizações fortes, capazes de enfrentar seus dilemas, constituir avaliação de desempenho e construir condições para a efetividade de políticas e serviços públicos.

Fernando Filgueiras

Editor de Revista do Serviço Público

RSP

Ceder e controlar o poder: estratégias presidenciais para coordenação governamental no Brasil

Fernanda Lima-Silva

Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Maria Rita Loureiro

Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Este texto examina as estratégias disponíveis ao Presidente da República para controlar a delegação de poder em áreas cedidas à base aliada, e coordenar a ação de ministros e burocracia na implementação das políticas governamentais. O trabalho empírico – constituído por um estudo de caso do Ministério das Cidades nos dois governos Lula – mostrou que as demandas por controle e coordenação em governos de coalizão se tornam mais cruciais em áreas prioritárias. Sem pretender generalizações, a análise desse caso pode contribuir para o aprofundamento da temática mais geral relativa à dinâmica de funcionamento do Poder Executivo no Brasil, ainda relativamente pouco estudada.

Palavras-chave: poder executivo – Brasil, delegação – controle, governabilidade, estudo de caso

[Artigo recebido em 25 de julho de 2017. Aprovado em 21 de maio de 2018.]

Ceder y controlar el poder: estrategias presidenciales en Brasil

Este texto examina las estrategias disponibles al Presidente de la República para controlar la delegación de poder en las áreas cedidas a la base aliada, y la coordinación de ministros y de la burocracia en la implementación de políticas públicas. El trabajo empírico – constituido por un estudio de caso del Ministerio de las Ciudades en los dos gobiernos Lula – mostró como demandas por control y coordinación en los gobiernos de coalición se tornan más cruciales en áreas prioritarias. Sin pretender generalizaciones, un análisis de este caso puede contribuir para el aprofundamiento de la temática más general relativa a la dinámica de los trabajos del Poder Ejecutivo en Brasil, relativamente poco estudiada.

Palabras-clave: poder ejecutivo - Brasil, delegación - control, gobernabilidad, estudio de caso

Ceding and controlling power: presidential strategies in Brazil

This text examines the strategies available to the President of the Republic to control the delegation of power in ministries conducted by the government coalition, and to coordinate the action of ministers and bureaucracy in the implementation of government policies. The empirical work – constituted by a case study of the Ministry of Cities in the two Lula governments – showed that demands for control and coordination in coalition governments become more crucial in priority areas. Without intending to generalize, the analysis of this case can contribute to the deepening of the more general theme related to the dynamics of the Executive Power in Brazil, still relatively little studied.

Key-words: executive power - Brazil, delegation - control, governance, case study

Introdução

Presidentes da República são, sem dúvida, os atores políticos com mais poderes institucionais no Brasil. Podem influenciar a agenda legislativa, controlar a alocação de recursos, indicar e destituir autoridades do governo e, assim, implementar a sua agenda política e atender às demandas do seu eleitorado.

Hoje já é consensual a caracterização de nosso presidencialismo como de coalizão (ABRANCHES, 1988; PALERMO, 2000; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998; LIMONGI, 2006). Amplamente utilizado pela academia e até pela imprensa, esse conceito designa um quadro político-institucional que conjuga separação de poderes com um sistema partidário fragmentado, no qual o Presidente é incentivado a formar gabinetes ministeriais multipartidários, erigidos sob uma coalizão majoritária no Congresso.

Também já há consenso na literatura sobre a questão da governabilidade do presidencialismo brasileiro. Se até os anos 1990, os estudiosos apontavam grandes dificuldades de produzir governabilidade no país, relacionando-as aos próprios traços institucionais do presidencialismo (LINZ, 1990, 1994; STEPAN; SKACH, 1993), essa interpretação foi posteriormente superada. Os novos estudos diferenciaram diversos ‘presidencialismos’ e apontaram para a necessidade da inclusão de outras variáveis nesse debate, chamando a atenção para as regras e os procedimentos decisórios e os poderes legislativos e constitucionais do Executivo, que podem introduzir incentivos à cooperação entre os atores e influenciar a capacidade do sistema presidencialista de erigir sistemas governáveis (SHUGART; CAREY, 1992; MAINWARING, 1993).

Assim, as divergências hoje envolvem apenas as bases em que se constrói a governabilidade. Alguns autores destacam a importância das regras constitucionais (medidas provisórias) e infraconstitucionais (regras do Regimento Interno do Congresso) que concentram poder no Executivo e no Colégio de Líderes dentro do Legislativo, facilitando ou até forçando a cooperação dos demais atores para aprovar propostas do governo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998; LIMONGI, 2006). Uma segunda linha interpretativa não nega as regras que concentram poder, mas aponta que a negociação entre o Executivo e Legislativo é necessária para se alcançar a governabilidade. Ou seja, o sistema brasileiro só se torna governável mediante uma estratégia cooperativa por parte da Presidência: “o Poder Executivo, como pivô do sistema político, deve negociar a formulação e a implementação de suas iniciativas políticas, requerendo ou não tais iniciativas o respaldo parlamentar” (PALERMO, 2000, p. 12). Como reforço do argumento de Palermo (2000), pode-se lembrar que o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, fundado em um pretense “crime fiscal”, ocorreu, de fato, por falta de respaldo parlamentar. É essa segunda linha

interpretativa sobre a estrutura e o funcionamento do presidencialismo brasileiro que orientará as análises deste trabalho.

Adicionalmente, é necessário indicar que, além de obter apoio no Congresso, a implementação bem-sucedida da agenda do Executivo depende também da resolução do que foi chamado “dilema dos políticos na América Latina” (GEDDES, 1994). Ao nomear pessoas indicadas pela sua base aliada para postos ministeriais ou outras posições de relevo no governo, o Presidente pode lograr maioria parlamentar, mas perder capacidade de influenciar as políticas a serem desenvolvidas nesses espaços cedidos. Afinal, como supõe a autora, os indicados teriam autonomia para expressar posições distintas das presidenciais e até mesmo dar orientação própria às políticas e às verbas disponíveis para seu ministério¹.

No Brasil, tal dilema se torna ainda mais dramático por conta do multipartidarismo extremado e da realização de amplas coalizões governamentais entre partidos nem sempre da mesma base ideológica, como tem ocorrido mais frequentemente hoje². Os presidentes brasileiros devem necessariamente presidir e coordenar a ação do gabinete ministerial, cujos órgãos são dirigidos por distintos partidos da base aliada e podem ser impactados negativamente por tal agenciamento (INÁCIO, 2006). Dessa forma, o **Presidente** passa a se distinguir da **Presidência**, já que essa se torna uma arena política, em que coexistem múltiplos interesses e ideologias (PALERMO, 2000, p. 14). Cabe destacar que, enquanto esse autor define Presidência como o conjunto dos ministérios, utilizamos o termo Presidência, no âmbito deste trabalho, referindo-se especificamente aos órgãos de assessoria direta do Presidente da República, tais como Casa Civil, Secretaria Geral da Presidência da República etc.

Em suma, considerando que o Presidente se depara com claros limites em sua capacidade de livre nomeação ministerial pela necessidade de estabelecer a coalizão – situação que pode gerar desalinhamento entre a política implementada e a agenda de governo –, é viável supor que ele lance mão de estratégias para garantir o controle da delegação e a coordenação da ação ministerial. Ainda, em relação à dinâmica de formação de coalizões, Borges e Coelho (2015) indicam que, quanto maior a heterogeneidade ideológica da coalizão, maiores serão os custos da delegação e os incentivos do Presidente para controlar os partidos aliados. Portanto,

¹ Como a autora não trata particularmente da temática de formação de gabinetes em governos de coalizão, isso pode ter contribuído para reforçar o viés contido em sua análise relativa ao dilema dos políticos no presidencialismo da América Latina.

² Atualmente existem 35 partidos políticos com atuação nacional (<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>, acesso em 15 mar. 2018). Adicionalmente, nota-se tendência de aumento do número e da diversidade ideológica dos partidos nas coalizões: os gabinetes de Fernando Henrique Cardoso foram compostos por até cinco partidos de centro ou de direita, enquanto o governo de Lula contou com uma base aliada que variou de quatro a nove partidos de esquerda, direita e centro (ZUCCO; POWER, 2009).



dialogando com temas da Ciência Política e da Administração Pública, a questão mais ampla que orienta a presente pesquisa é a seguinte: como a Presidência no Brasil organiza a implementação da sua agenda de governo em áreas cedidas para a base aliada, ou seja, como ela combina estratégias de controle e de coordenação da ação dos ministros e da burocracia?

Considerando fundamental o papel atribuído à determinada política pública dentro da agenda do governo, supõe-se que a Presidência recorra a estratégias especiais de controle e de coordenação nos ministérios cedidos à coalizão, quando esses são responsáveis por políticas ou programas prioritários. Estratégias especiais são as que envolvem utilização simultânea de vários tipos de controle da delegação e de coordenação da ação ministerial, que serão especificados mais adiante no texto.

O texto que se segue está organizado em três partes. Na primeira é apresentada a discussão teórica sobre controle da delegação e coordenação da ação ministerial, permitindo que na segunda parte se indique a metodologia de pesquisa baseada em estudo de caso comparado entre momentos distintos pelos quais passou o Ministério das Cidades (2003-2010). A terceira parte está dividida em três subseções, que analisam dois momentos vividos pelo Ministério nesse período, confrontando contextos de políticas não prioritárias e prioritárias, e as estratégias de controle da delegação e de coordenação implantadas entre 2007 e 2010. Um breve resumo e algumas inferências extraídas da análise desse caso fecham o trabalho.

Controle político da delegação e coordenação da ação ministerial

Levando em consideração que o debate sobre esse tema está mais consolidado na literatura internacional, em especial na análise do presidencialismo norte-americano (MOE, 1985, 1993, 2009; MOE; WILSON, 1994) e dos sistemas parlamentaristas europeus (LAVER; SHEPSLE, 1994; THIES, 2001), esta seção retoma, ainda que brevemente, a discussão sobre os principais mecanismos de controle político disponíveis ao chefe do Executivo nesses sistemas, para em seguida focar o caso brasileiro. Antes, porém, cabe indicar que estratégias de controle político são os recursos disponíveis a diferentes atores políticos no Executivo e no Legislativo, que competem entre si para influenciar a burocracia pública e, conseqüentemente, a implementação das políticas públicas (HUBER; SHIPAN, 2002).

A referência inicial dessa discussão é constituída pelos trabalhos seminais de Terry Moe sobre os Estados Unidos (MOE, 1985, 1993). Para se distinguir dos estudos anteriores que explicavam o desempenho do governo pelas características pessoais do Presidente da República, Moe afirma, com base nos recursos teóricos

trazidos pela abordagem neo-institucional, que o Presidente possui incentivos para fortalecer a institucionalização da Presidência, aumentar sua liderança e exercer maior controle sobre a burocracia, o que seria efetuado por meio de duas estratégias institucionais complementares: **a politização e a centralização**.

A **politização** – processo de nomeação de pessoas externas à burocracia pública – é, segundo Terry Moe (1985), uma estratégia de controle utilizada porque os presidentes são considerados os principais responsáveis pelo desempenho de um país, precisando, assim, de criar efetiva capacidade de governança e controlar a burocracia pelo topo. Outros autores apontam diferentes razões que levam os presidentes à politização para o controle das políticas públicas como, por exemplo, Lewis (2008), que destaca essa estratégia especialmente para a situação de governos divididos, ou seja, quando o partido do Presidente não tem maioria nas duas casas do Congresso norte-americano.

A estratégia de politização também é identificada nos sistemas parlamentaristas europeus, porém ela ocorre para evitar comportamento oportunista de um ministro mais “hostil ao chefe de governo”, que pode influenciar de modo indesejado o comportamento da burocracia sob a sua jurisdição. Thies (2001) demonstra que a nomeação de ministros juniores, sempre de partido diferente do partido do ministro, foi uma estratégia para monitorar os parceiros da coalizão. O argumento central do autor é que, ao delegar para ministros a responsabilidade de implementação de certas políticas públicas, o chefe do gabinete ou primeiro ministro tem duas opções: se eximir de controlar as políticas, permitindo que cada ministro atue como preferir, ou gerenciar a delegação pelo emprego de mecanismos de controle.

Já a **centralização** efetua-se pela concentração de funções na estrutura organizacional da Presidência para formulação de políticas públicas (RUDALEVIGE; LEWIS, 2005). Isso pode ocorrer por meio da criação de órgãos administrativos na Presidência, alterando o *lôcus* das arenas decisórias, que são transferidas para o interior da arena presidencial para que o Presidente e seus assessores possam acompanhá-las mais de perto e efetivamente (HOWELL; LEWIS, 2002).

Outras pesquisas têm reforçado a argumentação de Moe quanto à complementaridade da utilização desses instrumentos de controle, mostrando que os presidentes historicamente se deparam com incentivos institucionais para politizar e, ao mesmo tempo, centralizar as áreas que são mais importantes em sua agenda, aumentando a capacidade gerencial da Presidência (GALVIN; SHOOGAN, 2004). Dessa forma, ao invés de deixar intacta aquela estrutura, os presidentes acabam atuando para alterá-la, influenciando as escolhas disponíveis para seus sucessores. São, portanto, “agentes de mudança” da própria estrutura da Presidência (GALVIN, 2014).



A utilização dessas estratégias de controle político no Brasil demanda especificações. Primeiramente, há uma diferenciação importante em relação aos atores do processo de delegação, ou seja, quem é o principal e quem é o agente. O chefe do Executivo no Brasil precisa coordenar a ação da burocracia, como no presidencialismo dos EUA, mas também a ação dos ministros da base aliada, que podem agir de forma não alinhada à agenda governamental, como nos sistemas parlamentaristas multipartidários da Europa.

Em segundo lugar, observa-se que a politização é prática constitutiva da estrutura administrativa de todas as democracias contemporâneas, uma vez que os cargos de alto comando são cargos políticos reservados à livre nomeação pelo governante eleito³. O que varia entre os sistemas políticos de cada país é o tamanho ou a proporção dos cargos políticos frente ao conjunto dos servidores de carreira⁴.

Dessa forma, a prerrogativa presidencial de livre nomeação no contexto brasileiro exige algumas observações. Como já analisado, no Brasil os membros do Legislativo têm uma “vocação executivista”, ou seja, têm grande incentivo para se transferirem do Parlamento a uma posição elevada no Executivo porque, além de não perderem seus mandatos, eles podem usufruir dos reais atrativos do cargo no Executivo: controle de recursos orçamentários, poder da caneta para nomeações e outros privilégios (SAMUELS, 2003, p. 18)⁵.

Portanto, a livre nomeação pode ocorrer para promover a politização, entendida no sentido convencional já adotado pela literatura sobre presidencialismo, como a nomeação de pessoas de confiança do Presidente, visando reduzir a assimetria de informações e, sobretudo, transmitir a direção política e administrativa do governo para a burocracia. Mas a nomeação pode ocorrer também para construir governabilidade, quando, simultaneamente, os partidos da coalizão indicam pessoas para ocupar cargos políticos e o chefe do Executivo indica alguém de sua confiança em cargo político inferior para monitorar os parceiros da coalizão, como

³ No Brasil, os cargos políticos são referidos como de direção e assessoramento (DAS). A literatura brasileira denomina tais cargos de várias formas – cargos de confiança, cargos políticos, burocracia política, cargos de livre provimento e cargos de livre nomeação. Essas denominações compartilham o entendimento de que há um segundo tipo de burocracia, além daquela dos servidores de carreira, que é constituída por nomeações de caráter discricionário e que detém, comparativamente, maior poder administrativo e capacidade de influenciar na gestão das políticas (LOPEZ, 2015, p. 11- 12).

⁴ No Japão, o número de cargos políticos gira em torno de dezenas e, na França, em torno de centenas. Já nos Estados Unidos, esse número cresce bastante, envolvendo milhares de pessoas e, no Brasil e no México, atinge proporções enormes, de dezenas de milhares (SCHNEIDER, 1995, p. 25).

⁵ Mudanças institucionais recentes aumentaram o poder dos parlamentares sobre recursos orçamentários, atribuindo obrigatoriedade de execução para uma parte das emendas individuais dos parlamentares. Assim, a Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, tornou impositiva a execução de emendas individuais no limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo.

é o caso em sistemas parlamentaristas multipartidários europeus. Cabe lembrar que FHC, por exemplo, indicou pessoas da sua confiança, os chamados “homens do Presidente”, para ocuparem os cargos de secretários executivos, garantindo, assim, algum controle sobre a base aliada (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999, p. 79).

Assim, diferenciaremos neste trabalho subtipos de politização. Ao primeiro, denominaremos de **politização diretiva**, e a esse último, de **politização coalizadora**. Tal diferenciação se justifica analiticamente, pois, além de ter impactos diversos, as nomeações com diferentes fins podem ser utilizadas concomitantemente em vários ministérios, ou ainda dentro do mesmo ministério.

Por sua vez, a **centralização** precisa ser igualmente especificada para a análise do caso brasileiro. Aqui, a **centralização** pode ocorrer de modo similar ao norte-americano, com a transferência do *locus* de uma política pública para dentro da Presidência e a mudança da própria estrutura político-administrativa da arena presidencial. Como exemplo, podemos citar o caso do Segundo Governo Vargas e de sua Assessoria Econômica, com os chamados “boêmios cívicos”, que trabalhavam junto ao Presidente, no próprio palácio do Catete, inclusive varando noites, para a formulação dos projetos das grandes estatais como Petrobrás, Eletrobrás etc. (LIMA, 2013). Pode-se citar também o caso do governo de Fernando Collor de Mello, em que houve a extinção de ministérios e a transferência de suas atribuições para secretarias especiais, ligadas diretamente à Presidência (INÁCIO, 2006). Por fim, a centralização ainda pode se processar de outro modo, ilustrado com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Governo Lula: nesse caso, o Presidente selecionou uma equipe para tomar decisões dentro do Palácio do Planalto e realizar uma intensa coordenação político-administrativa das políticas prioritárias, cuja implementação permanece nos ministérios setoriais ou mesmo com governos subnacionais.

A literatura que analisa o funcionamento interno do Poder Executivo federal no Brasil tem crescido nos últimos anos. Pesquisas recentes examinam a institucionalização da Presidência no Brasil (LAMEIRÃO, 2011, 2013), outras efetuam análises sobre esse processo, por meio da comparação entre Brasil e Argentina (INÁCIO; LLANOS, 2014). E há, ainda, estudos que discutem os vínculos entre os governos de coalizão e o gerenciamento presidencial de políticas públicas (SANTOS; VIEIRA, 2013; MACÁRIO, 2013).

Discutindo a capacidade de planejamento governamental para a efetiva realização das metas do PAC no contexto de ampla coalizão partidária, Santos e Vieira (2013) apontam que os presidentes brasileiros se deparam com altos custos institucionais para obter um planejamento coerente e eficaz, encontrando claros desafios à implementação adequada de sua agenda de governo. Todavia, a despeito



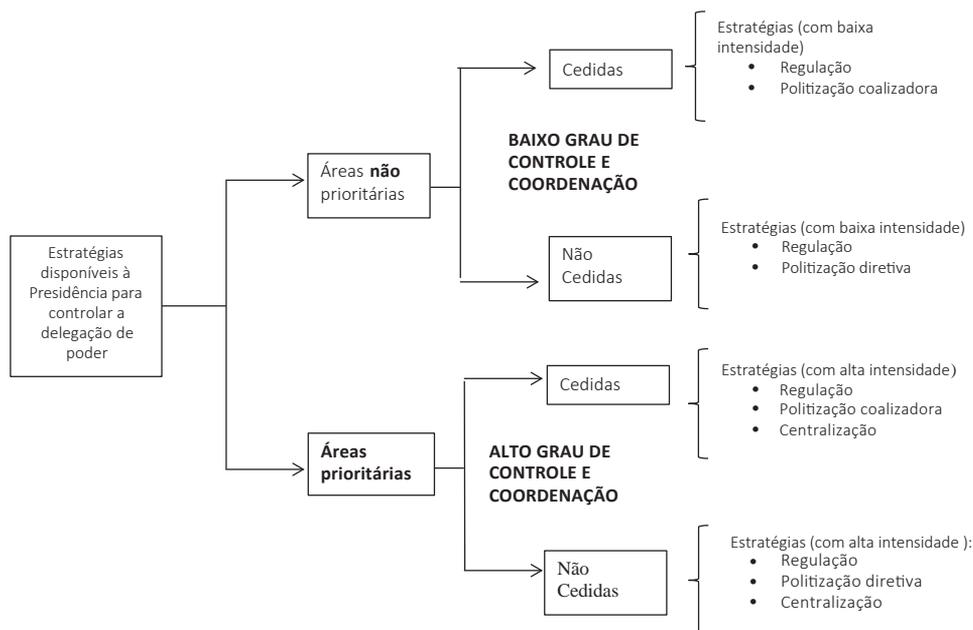
dos desafios, o arcabouço institucional brasileiro capacita o chefe do Executivo para coordenar a ação dos ministros e da burocracia. Assim, os presidentes tendem a utilizar estratégias de politização e centralização simultaneamente quando há maior probabilidade de oportunismo ministerial, resultante de gabinetes mais dispersos ideologicamente, mais partidarizados e mais fracionados.

Além disso, Santos e Vieira (2013, p. 16) retomam a regulamentação, como uma terceira estratégia de controle político, entendida como “a adoção de uma norma jurídica que delimita, para os gestores públicos, o conteúdo e o formato exato da implementação de uma política pública”. Fenômeno identificado também nos contextos norte-americano (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984) e parlamentaristas europeus (HUBER; SHIPAN, 2002), no Brasil, o uso da regulamentação tende a crescer com o aumento da autonomia das burocracias federais, ou seja, quando as leis demandam implementação interministerial ou quando a rotatividade ministerial aumenta (SANTOS; VIEIRA, 2013). Outros estudos têm notado o crescimento da tendência de centralização das decisões legislativas na Presidência, influenciado pelo tamanho dos conflitos no interior da coalizão e da competição da oposição (INÁCIO, 2006) e pelo aumento da distância ideológica entre os partidos integrantes da coalizão (BATISTA, 2013).

Confrontando essas pesquisas mais recentes com o estudo pioneiro de Barbara Geddes, é importante frisar que elas representam avanços importantes, pois enfatizam que contextos distintos de negociação e de delegação fazem diferença. Tais pesquisas têm mostrado situações mais complexas e específicas de delegação, com distintas configurações de gabinetes de coalizão, em termos de alinhamento ideológico e contextos históricos. Além disso, o dilema dos presidentes não se configura com a mera delegação de cargos no Executivo, nem pode ser compreendido apenas com a análise da composição dos gabinetes partidários, como apontado pelos autores citados.

Em suma, incorporando elementos de teorias sobre o presidencialismo norte-americano e brasileiro e o parlamentarismo multipartidário europeu e baseando-se na premissa de que a delegação se torna ainda mais problemática quando ocorre em áreas ou políticas prioritárias da agenda governamental, a pesquisa orienta-se pelo esquema analítico apresentado a seguir, para compreender o presidencialismo de coalizão brasileiro.

Figura 1 - Esquema analítico da pesquisa



Fonte: Elaboração própria.

II. Metodologia de pesquisa

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa se constitui de um estudo de caso comparado. Como a literatura indica (BOHN, 2005), esse é método mais adequado para análises orientadas por perguntas referentes ao modo de funcionamento de determinadas situações ou fenômenos (isto é, **como** os processos analisados ocorrem ou operam?). O caso empírico escolhido é o do Ministério das Cidades durante os dois governos Lula (2003-2010). Justifica-se a escolha desse ministério porque nele foi possível diferenciar momentos bem distintos ao longo do período examinado nos quais ocorreram diferenças nas variáveis por nós enfatizadas: atribuição de implementar políticas prioritárias na agenda governamental e cessão de cargos à base aliada.

De forma mais concreta, o MCIDADES foi comandado entre 2003 e 2005 por um ministro do PT (partido do Presidente da República), e em um segundo momento teve seu comando transferido para um ministro de outro partido, integrante da base aliada do governo, o PP (Partido Progressista). Além disso, só a partir de 2007 o ministério passou a se responsabilizar por políticas altamente prioritárias na agenda governamental. Essa multiplicidade de momentos ou tempos fez com que o MCIDADES se tornasse um *lócus* privilegiado para confrontar as estratégias de



controle político da delegação presidencial e as formas específicas de coordenação administrativa das políticas prioritárias frente às não prioritárias dentro de um mesmo governo. Assim, os casos a serem aqui comparados referem-se a dois momentos distintos pelos quais o MCIDADES passou ao longo do Governo Lula: configurando-se como caso 1, o MCIDADES enquanto encarregado de políticas de baixa prioridade (2003-2006); e como caso 2, o MCIDADES após assumir atribuições relativas a políticas de alta prioridade na agenda governamental (2007- 2010).

Com relação à definição de cargos políticos, cabe identificar que a literatura brasileira é marcada por duas interpretações: para a primeira, o espaço de livre provimento é amplo e indevidamente politizado, prejudicando a capacidade governamental de planejar e implementar políticas⁶; para a segunda, as nomeações discricionárias podem atrair quadros novos e de boa qualidade à alta burocracia, promovendo inovação e aumento da eficiência na ação governamental (LOPEZ, 2015). Nesta pesquisa, assumimos que os cargos políticos de livre nomeação podem atender a diferentes finalidades: para atender a demandas clientelistas, de interesse da base aliada; para gerar eficiência na gestão; ou, ainda, para dar direção política aos órgãos governamentais. A presente análise se concentra nos cargos que são orientados para fins diretivos e de atendimento à coalizão, vistos como estratégias de controle da delegação de poder e de coordenação governamental.

Os dados levantados foram recolhidos em fontes primárias e secundárias, constituindo-se de documentos oficiais e atos normativos de criação e atuação do MCIDADES, bem como informações de outras pesquisas, matérias de jornais, revistas e sites da internet. Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas (ver roteiro no anexo) com quinze pessoas, entre novembro de 2013 e janeiro de 2014: sete funcionários que ocuparam cargos políticos no MCIDADES, servidores de carreira que também assumiram cargos políticos vinculados com a política habitacional na Casa Civil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Fazenda (MF) e Caixa Econômica Federal (CAIXA), dois consultores do MCIDADES e especialistas em assuntos habitacionais. A escolha desses entrevistados se pautou pela consideração de que eles eram atores-chave dos processos em estudo porque participaram, em posição central, das discussões e mesmo de decisões relativas à implementação de políticas do MCIDADES nos diferentes momentos analisados.

⁶ Essa literatura, como o texto citado de Barbara Geddes, caracteriza o insulamento burocrático como condição necessária para diminuir a influência “política” na condução das políticas públicas.

III. Estratégias diferenciais de controle da delegação e de coordenação da ação ministerial

1) A institucionalização do Ministério das Cidades: politização diretiva e coalizadora (2003-2006)

A criação do MCIDADES, em janeiro de 2003, no início do Primeiro Governo Lula, representou a concretização de antiga demanda de movimentos urbanos e grupos vinculados ao Projeto Moradia do Instituto Cidadania, que haviam elaborado as propostas do programa de governo do PT para essa área. A criação do ministério visava concentrar a política urbana em um único órgão, diminuindo a fragmentação antes existente. Nesse primeiro momento, o ministério foi dirigido por Olívio Dutra, importante liderança do PT, e sua equipe era formada por militantes, sindicalistas, profissionais com experiência em governos locais e prestígio nos meios acadêmicos e forte inserção nos movimentos urbanos (MARICATO, 2012, p. 26)⁷. Observa-se, portanto, o uso da estratégia de politização diretiva para garantir a direção política da atuação dessa recém-criada instituição.

Contudo, em 2005, essa equipe foi parcialmente desmontada. Frente à crise política que experimentou o Governo Lula com as denúncias do chamado “mensalão” e à necessidade de reconfiguração do gabinete ministerial para enfrentá-la, o posto de ministro foi cedido para o Partido Progressista (PP), que passou a compor a base aliada do governo e que indicou Marcio Fortes para Ministro. Filiado ao PP, Fortes possuía experiência na administração federal, mas era novato na área urbana. Essa troca iniciou um ciclo de incerteza sobre a continuidade da política urbana então em processo de elaboração e gerou desligamentos de parte da equipe do ministro Dutra.

Entretanto, mesmo com a nomeação de Fortes para garantir governabilidade, o Presidente Lula procurou controlar a delegação por meio de acordo com o novo ministro, para que ele mantivesse até o final do primeiro mandato e com autonomia, os indicados pelo PT na direção das quatro secretarias do ministério: SNH, SNSA, Semob e SNPU. Observa-se, então, a emergência da politização coalizadora no MCIDADES. Assim, a “nomeação para governabilidade” no gabinete ministerial coexistiu com a manutenção de pessoas de confiança do Presidente nos cargos de direção dessas secretarias. Além disso, Inês Magalhães, também do PT, substituiu

⁷ Nesse grupo estão: Jorge Hereda, na Secretaria Nacional de Habitação (SNH) e depois CAIXA; Inês Magalhães, no Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários (Duap) e na SNH; Raquel Rolnik, na Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU); José Carlos Xavier, na Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (Semob); Abelardo de Oliveira Filho, na Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA); e Ermínia Maricato, Secretária Executiva.



Jorge Hereda na Secretaria Nacional de Habitação (SHN), quando esse foi para a CAIXA. Na verdade, como se indicará adiante, essa mudança acabou por estreitar os vínculos entre o MCIDADES e a CAIXA, instituição de suma importância para a política habitacional.

Por outro lado, Márcio Fortes indicou novos dirigentes com perfil distinto daqueles que conduziram o ministério em seus anos iniciais. A equipe nomeada para a Secretaria-Executiva e para o Gabinete do Ministro não possuía experiência na área, gerando perda de capacidade técnica e de coordenação interna.

Todavia, contradizendo as expectativas, os entrevistados apontaram que a equipe de Fortes não tentou implementar uma agenda própria e distinta da presidencial. Ao contrário, deu continuidade às políticas então em curso, conduzidas a partir daquele momento principalmente pelos secretários setoriais. Os relatos tampouco apontaram para a emergência da estratégia de centralização ou para o uso elevado da regulamentação para reduzir a influência indesejada de parceiros da coalizão ou controlar a burocracia. Isso porque as ações do ministério não tinham importância na agenda governamental, como indica um funcionário de alto escalão do MCIDADES:

Ninguém dava muita bola para o SNHIS [Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social], afinal esse e outros programas não tinham muitos recursos. Ninguém os acompanhava a não ser o pessoal de Assuntos Federativos (por conta das emendas).

Na verdade, o MCIDADES, até 2006, não contou com um fluxo regular e significativo de recursos. Além de ter seus recursos orçamentários afetados por contingenciamentos, houve também restrições de financiamento para o FGTS, dificultando a execução e o planejamento de médio-longo prazo de suas ações. Em 2003, o MCIDADES teve um contingenciamento da ordem de 85% e, em 2004, de 62,5%, sendo o ministério da área social mais atingido (MUGNATO, 2004). A partir de 2005, houve melhora orçamentária com dotação planejada de mais de R\$ 10 bilhões de reais, o que representava o maior orçamento anual para financiamento habitacional desde a década de 1980 (MARICATO, 2005). Mesmo assim, as atividades do ministério permaneciam fora das prioridades do governo e sujeitas a contingenciamentos.

Diante disso, nos primeiros quatro anos de sua existência, o MCIDADES se concentrou na consolidação institucional do órgão e na elaboração de normas e planejamento para os setores, processos que não implicavam gastos orçamentários significativos. Dentre as iniciativas institucionais desse período, sistematizadas no Quadro 1, destacam-se as seguintes: a Política Nacional de Habitação (PNH), as

alterações no marco regulatório para viabilizar a construção de moradias para a classe média, a criação do Conselho das Cidades, a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e a formulação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Houve também o lançamento do programa de regularização fundiária e a elaboração da Lei do Consórcio Público, além do debate das políticas nacionais de mobilidade urbana e saneamento ambiental.

Quadro 1 – Iniciativas institucionais do Ministério das Cidades por secretaria (2003–2006)

	2003	2004	2005	2006
SNH		PNH e Conselho das Cidades Aperfeiçoamento do marco regulatório (Lei 10.931)	SNHIS e FNHIS	PlanHab
SNSA			Lei de Consórcios Públicos	
SNPU	Programa Papel Passado (regularização fundiária)		Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo”	
Semob		Debate sobre Política Nacional de Mobilidade Urbana e Saneamento Ambiental		

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios anuais de avaliação do PPA.

Além da importância em si dessa tarefa de construção institucional, esse processo teve outro impacto relevante: permitiu a capacitação da equipe técnica do MCIDADES, o que mostrou ser fator decisivo para sua posterior atuação nos programas do PAC, carro-chefe do Segundo Governo Lula. Segundo entrevistados, a elaboração, por exemplo, do PlanHab – que representou a retomada, depois de décadas, do planejamento do setor habitacional no Brasil – foi importante momento de capacitação para a equipe da SNH, porque exigiu numerosos estudos, diagnósticos e projeções de demanda por habitação para a população de baixa renda, além de análises de temas como a precificação dos produtos, cálculos de necessidade de subsídios etc.



No contexto político-institucional de baixa prioridade na agenda governamental, o MCIDADES não foi objeto de estratégias especiais de controle da delegação e de coordenação da ação ministerial, como regulamentação ou centralização. Tampouco houve iniciativas específicas de coordenação administrativa por parte da Presidência. Mesmo quando cedido a um partido aliado com notável distanciamento ideológico do PT, em 2005, não houve alteração significativa no controle desse órgão, pois, como indica um entrevistado: “havia um *script* mínimo que todos os partidos da base aliada com ministérios deveriam seguir, independente de sua ideologia própria”.

Além disso, paralelamente à indicação de membros da base aliada para cargos diretivos (Secretaria Executiva e Chefe de Gabinete), houve o esvaziamento das atribuições de coordenação interna do Gabinete Ministerial, reduzindo sua influência sobre a burocracia setorial. Isso pode apontar para um processo menos enfatizado na literatura: a nomeação para governabilidade coexistindo com o esvaziamento do poder dos cargos cedidos. O Quadro 2 apresenta esquematicamente as estratégias de controle da delegação utilizadas pela Presidência no MCIDADES nesse período.

Quadro 2 – Estratégias de controle no MCIDADES com políticas não prioritárias

2003 - 07/2005: Ministério do partido do Presidente		07/2005 - 2006: Ministério da base aliada	
2003	2004	2005	2006
POLÍTICAS NÃO-PRIORITÁRIAS		POLÍTICAS NÃO PRIORITÁRIAS	
Regulamentação: reduzida. Autonomia na institucionalização		Regulamentação: reduzida até desenho do PAC	
Politização diretiva		Politização coalizadora	
Coordenação administrativa: reduzida e pouco sistematizada		Coordenação administrativa: reduzida e pouco sistematizada	
Membros do partido presidencial em postos dirigentes: Ministro, Secretaria Executiva, secretarias setoriais		Ministério compartilhado: Ministro (PP) e setoriais (PT).	

Fonte: Elaboração própria.

A despeito dessa situação de restrição orçamentária e de esvaziamento das funções de direção política, do ponto de vista do Ministro Fortes e do seu partido, a ocupação do MCidades era importante, dada a capilaridade de suas políticas, pois

a pasta gerenciava obras e verbas que atendiam diretamente aos municípios. O que representava, obviamente, um considerável recurso político com possibilidades de gerar dividendos eleitorais⁸. A partir do final de 2006, quando a Presidência iniciou a formulação do PAC, as estratégias de controle da delegação e coordenação da ação ministerial são adotadas, como se indicará a seguir.

2. Emergência das políticas urbanas na agenda prioritária da Presidência

O segundo mandato de Lula representou inflexão na política econômica adotada no primeiro, que se pautou pela manutenção do chamado tripé macroeconômico estabelecido desde o segundo Governo FHC: metas de inflação, câmbio flutuante e elevados superávits primários na área fiscal. Sem abrir mão desse tripé, o segundo governo inaugurou-se com iniciativas claras de promoção do crescimento econômico e de expansão da demanda interna. Logo de início, lançou o PAC, destinado a retomar o investimento governamental especialmente em infraestrutura, elevar as taxas de crescimento e aumentar o emprego e a renda (PAULANI, 2008; SALLUM JR; KUGELMAS, 2004; GONÇALVES; FILGUEIRAS, 2007; NOVELLI, 2010).

Na verdade, o PAC pode ser entendido como um “pacote” de políticas públicas variadas, cuja implementação envolve diversos ministérios, setor privado e governos subnacionais, demandando um conjunto de ações de coordenação. Segundo Santos e Vieira (2013, p. 8-9), existem pelo menos três obstáculos na nova ambiência institucional brasileira que podem afetar a capacidade estatal de realizar as metas do PAC: (1) sua condicionalidade federativa e os possíveis problemas político-partidários passíveis de ocorrência em um presidencialismo multipartidário; (2) problemas com processos licitatórios e órgãos de controle; e (3) problemas derivados da necessidade de coordenação intragovernamental, aqui enfatizado.

A inflexão na política econômica também produziu alterações na estrutura e funcionamento do aparato governamental e das arenas decisórias das políticas públicas. Assim, a Casa Civil, que, desde a crise política enfrentada pelo governo em 2005, havia passado para o comando da então Ministra Dilma Rousseff, teve suas atribuições políticas aumentadas: além da coordenação institucional das diversas áreas de governo, passou a assumir, juntamente com o Ministério da Fazenda e do Planejamento, um papel mais destacado na gestão das políticas econômicas (LOUREIRO; SANTOS; GOMIDE, 2011). Essa tendência se fortaleceu com a necessidade de enfrentar a crise internacional de 2008, exigindo participação mais intensa do

⁸ Desde 2004, já havia conflitos entre o PT e sua base aliada, que disputava o MCIDADES por seu potencial eleitoral. Ver LULA CENTRALIZA A REFORMA E TENTA ACALMAR OS MINISTROS. *Folha de São Paulo*, 07 jan. 2004. Disponível: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0701200402.htm>>. Acesso em: 08 jan. 2014.

Estado na economia e a maior mobilização de recursos públicos para a realização de investimentos.

Também na área urbana houve mudanças: seus programas tornaram-se prioritários e a Casa Civil passou a desempenhar papel de destaque na formulação e coordenação das políticas e programas do Ministério. Se vários dos projetos prioritários incluídos no PAC desde 2007 já envolviam o MCIDADES (como Saneamento e Urbanização de Assentamentos Precários), a partir da reação do governo à crise de 2008 e do lançamento de políticas anticíclicas para reaquecer a economia, isso se acentuou. Assim, foi criado, com amplo envolvimento do empresariado e protagonismo da Casa Civil⁹, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009. Além disso, a decisão de sediar a Copa Mundial de Futebol em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016, ao exigir obras de mobilidade urbana e saneamento ambiental, levou mais ações prioritárias para dentro do MCIDADES.

A criação do PMCMV teve duplo significado: de um lado, ele representou o deslocamento das prioridades anteriores do ministério, e, de outro, a imposição de novas prioridades pela Presidência e Casa Civil. De modo mais específico, o novo programa incorporou, ainda que parcialmente, a lógica prevista para alocação de subsídios e financiamento do Plano Nacional de Habitação, mas a estratégia global desse plano foi abandonada, principalmente os eixos que buscavam garantir uma melhor inserção urbana e uma carteira diversificada de programas para atender as diferentes necessidades habitacionais existentes (KLINTOWITZ, 2015; BRASIL, 2010). Na verdade, o PMCMV implicou a transformação da política habitacional em política de cunho predominantemente econômico, orientada pelo objetivo de ativar o mercado. Como a literatura já mostrou, essa transformação já havia ocorrido no passado, com o programa do Banco Nacional de Habitação (BNH), que fracassou em seus objetivos sociais de promover moradia para população de baixa renda, ao se atrelar à lógica empresarial (AZEVEDO; ANDRADE, 1982; ARRETICHE, 1990).

Se, de um lado, houve arrefecimento da proposta de reforma urbana, de outro, o PMCMV, como parte do PAC, acabou trazendo vantagens significativas para o MCIDADES, como revela o depoimento de entrevistada, funcionária de alto escalão da SNH:

Quando se monta a governança do PAC, com a Ministra Dilma e a Miriam Belchior na SAM (Subchefia de Articulação e Monitoramento), **ali nós nos transformamos efetivamente em prioridade de governo**. A política e os programas habitacionais passam a fazer parte do primeiro escalão de governo. A gente (antes) não era nada, não sabia se era infraestrutura ou se

⁹ <http://www.piniweb.com.br/construcao/habitacao/walter-torre-antecipou-plano-de-habitacao-do-governo-129663-1.asp>

era política social, um ministério meio híbrido, porque envolve mobilidade, tem saneamento, tem habitação (grifos nossos).

O Quadro 3 permite visualizar as principais ações de cada secretaria do MCIDADES no Segundo Governo Lula, já dentro das prioridades estabelecidas pelo PAC: enquanto o PAC 1 envolveu apenas as Secretarias de Habitação e de Saneamento Ambiental, com o PAC 2 e as obras da Copa e das Olimpíadas, todas as secretarias passaram a desenvolver políticas prioritárias.

Quadro 3 – Iniciativas institucionais do MCidades por secretarias (2007-2010)

	2007	2008	2009	2010
SNH	PlanHab PAC-Urbanização de Assentamentos Precários	PlanHab	PMCMV	PAC 2 / PMCMV 2
SNSA	Lei 11.445 (Diretrizes nacionais) PAC Saneamento			PAC 2
SNPU			Aprovação da lei de regularização fundiária de áreas ocupadas (Lei PMCMV)	PAC 2 -Áreas de risco
Semob	Obras de mobilidade urbana /Copa		Obras de mobilidade urbana/ Olimpíadas	

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios Anuais de Avaliação do PPA.

Para dimensionar o impacto das políticas do PAC, incluindo PMCMV, no MCIDADES, alguns números podem ser citados. Se, em 2005, a dotação orçamentária planejada do ministério foi de R\$ 10 bilhões, em 2009, só o PMCMV contava com recursos da ordem de 34 bilhões de reais, destinados à construção de um milhão de unidades habitacionais para famílias com renda de até dez salários mínimos. No PAC2, lançado em março de 2010, foi reforçado o papel estratégico da construção civil como propulsora do desenvolvimento econômico do país, ampliando-se, para o período de 2011–2014, a carteira de projetos e os investimentos em habitação e

em infraestrutura social e urbana. Dessa forma, no eixo PAC2/PMCMV2, estimou-se o investimento de R\$ 278 bilhões, divididos em ações de urbanização de assentamentos precários (R\$ 30,5 bilhões) e de habitação (R\$ 176 bilhões para o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo/SBPE, administrado pelo mercado e voltado à classe média e alta, e R\$ 71,7 bilhões para o PMCMV). A meta era construir dois milhões de novas unidades habitacionais, das quais 60% seriam destinadas a famílias com renda de até R\$ 1.395,00 (BRASIL, 2010). De acordo com um alto funcionário do MCIDADES, “em 2003, em nenhum dos nossos cenários mais otimistas, a gente teria os recursos que a gente passou a ter em 2007”.

A elevação do orçamento do MCIDADES concentrou-se nas secretarias que desenvolviam políticas prioritárias. Dentre elas, destaca-se a habitacional, conduzida pela SNH, cujo orçamento total cresceu mais de sete vezes em menos de dez anos, um valor superior ao observado nas outras secretarias: de R\$ 7 bilhões em 2002 para R\$ 51,5 bilhões em junho de 2010 (MARICATO, 2012). Ressalta-se também que, no segundo mandato Lula, como a maioria dos recursos disponíveis ao MCIDADES estava vinculada ao PAC, eles não foram objeto de contingenciamentos orçamentários, mas passaram a integrar um arranjo decisório centralizado e de monitoramento intensivo, coordenado pela Casa Civil.

3) Estratégias especiais de controle da delegação e coordenação da ação ministerial – Ministério das Cidades (2007-2010)

A transformação da política urbana em prioritária no segundo Governo Lula ocorreu simultaneamente às mudanças na equipe do MCIDADES e na estratégia de controle e coordenação exercida pela Presidência sobre esse órgão. O Ministro Márcio Fortes e seu secretário executivo (ambos do PP) permaneceram, mas quase todos os secretários indicados pelo PT saíram de seus cargos. Assim, a SNSA e a Semob passaram ao comando de políticos ligadas ao PP, sem experiência na área. A SNPU foi transferida para o comando do PMDB. A visível redução da presença do partido do Presidente no MCIDADES, junto com a manutenção de Inês Magalhães na direção da SNH, demonstra que a nomeação para governabilidade nos cargos acima coexistiu com o uso da estratégia de politização coalizadora na SNH, responsável pelas políticas prioritárias, reduzindo possíveis problemas de influência indesejada do parceiro da coalizão sobre a burocracia do setor.

Adicionalmente, ocorreu uma variação da estratégia de politização, que pode ser denominada de “politização em rede”¹⁰. Essa é exemplificada com a nomeação de Jorge Hereda para a CAIXA, que passou a trabalhar de forma coordenada política

¹⁰. Com relação à estruturação de relações sociais em redes e seu uso para análise na dinâmica das forças políticas, ver Marques (2000). Sobre redes de políticas públicas, ver Schneider, 2005, e Santos, 2005.

e administrativamente com Inês Magalhães, sua antiga subordinada na SNH. A CAIXA é o principal agente operador do PMCMV, responsável pela aprovação das propostas, acompanhamento das obras e realização dos repasses financeiros. O posicionamento institucional desse órgão no tocante às questões de política habitacional é decisivo para o resultado da atuação da SNH, podendo favorecer ou dificultar a execução de suas políticas. Segundo palavras de um entrevistado:

Desde o começo, o objetivo do Hereda, Ermínia e Inês era ocupar a Caixa, pois o seu Vice-Presidente era ligado ao FHC e a Palocci. Afinal, a Caixa era quem fazia a habitação acontecer no Brasil, logo tomá-la era uma meta deles. Na sua segunda fase, a Ermínia perde o cargo, cargos diretivos vão sendo tomados pelo PP, o PT vai sendo ilhado, mas, ao mesmo tempo, consegue construir outras ligações externas. O Hereda vira Vice-Presidente da CAIXA e Inês se torna secretária da SNH.

Com o PAC, observou-se a combinação de estratégias de controle da delegação no MCIDADES. Além dos diferentes subtipos de politização mencionados, as estratégias de regulamentação e centralização foram bastante acionadas pela Presidência. Confrontando áreas prioritárias e não prioritárias, nota-se claramente a utilização da estratégia da centralização da formulação das políticas públicas com prioridade. A Lei nº 11.124/2005, que instituiu o SNHIS – política não prioritária na agenda presidencial –, foi elaborada pelo MCIDADES sem interferência significativa do Ministério da Fazenda e demais órgãos da Presidência. Em contraste, a Lei nº 11.578/2007, que instituiu o PAC, determina em seu artigo 2º que suas ações sejam obrigatoriamente decididas pelo Comitê Gestor (CGPAC), composto pelo ministério setorial, ministérios do Planejamento, Fazenda e Casa Civil. Também especifica em seu artigo 3º que todas as transferências obrigatórias de recursos financeiros sejam condicionadas ao cumprimento de requisitos, tais como a identificação do objeto a ser executado, das metas e do plano de aplicação dos recursos financeiros.

Com relação ao PMCMV, a utilização do controle da delegação pela regulamentação se deu de forma ainda mais acentuada. Referindo-se apenas às operações de um dos fundos desse programa, o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), responsável pelo financiamento da Faixa 1 (relativa aos beneficiários de renda mais baixa), os dados do *website* da CAIXA indicam uma enorme profusão de normas. Elas regulamentam não só as funções dos diferentes níveis de governo e as formas de transferência dos recursos do FAR, mas detalham aspectos da política, tais como as características do imóvel a ser produzido, os critérios de seleção e priorização dos beneficiários, chegando até a estabelecer regras para divulgação e publicidade do programa. Na mesma linha, Santos e

Vieira (2013) tomam o número de palavras que cria uma determinada política pública como indicador de seu grau de regulamentação. Com base nessa diretriz, é interessante observar que a lei que cria o PMCMV contém mais de 13.000 mil palavras, em contraste, por exemplo, com a lei do SNHIS, de menor peso na agenda presidencial, que tem pouco mais de 3.000 palavras e sofreu também número bem menor de modificações. O Quadro 4 permite visualizar o nível do ativismo regulador na política prioritária do PMCMV, em confronto com o SNHIS, entre 2005 e 2011.

Quadro 4 - Regulamentação de políticas: PMCMV e SNHIS (2005/2011)

PMCMV – FAR			SNHIS		
Norma	Data	Assunto	Norma	Data	Assunto
Lei 11.977	2009	Dispõe sobre PMCMV	Lei 11.124	2005	Dispõe sobre SNHIS
Lei 12.024	2009	Dispõe sobre tributação	Lei 11.481	2007	Dá nova redação à Lei 11.124/2005
Lei 12.249	2010	Ajusta o PMCMV – Lei 11.977	Lei 11.578	2008	Dispões sobre Programa de Subsídio à HIS
Lei 12.424	2011	Altera a Lei 11.977/2009	Lei 11.888	2008	Altera Lei 11.124/2005
Decreto 7.499	2011	Regulamenta Lei 11.977/2009	Lei 11.922	2009	Altera Lei 11.124/2005
Portaria Interministerial MTE/SDH 02	2011	Enuncia regras sobre o Cadastro de Empregadores			
Portaria Interministerial MPOG/MF/MCidades 561	2011	Define a remuneração da CAIXA			
Portaria MCidades nº 325	2011	Dispõe sobre aquisição e alienação de imóveis/FAR			
Portaria MCidades nº 368	2010	Dispõe sobre aquisição e alienação de imóveis/FAR			
Portaria MCidades nº 479	2010	Dá nova redação à Portaria nº 93/2010			
Portaria MCidades nº 546	2011	Altera a Portaria MCidades 59/2011			

Portaria MCidades nº 59	2011	Dispõe sobre aquisição e alienação de imóveis/FAR			
Portaria MCidades nº 618	2010	Dispõe sobre seleção de entidades			

Fonte: Caixa e Lei do SNHIS.

No tocante à estratégia de centralização, ela foi igualmente associada ao monitoramento intensivo das políticas prioritárias. Isso ocorreu pela formação de colegiados de gestão e monitoramento dos programas do PAC, centralizados na Casa Civil, envolvendo os ministérios setoriais e também os ministérios da Fazenda e do Planejamento. Esses colegiados acompanham de forma intensiva as políticas e interferem, quando necessário, para solucionar problemas de execução. Para isso, foi criado um aparato organizacional complexo, com diferentes funções e níveis hierárquicos.

No primeiro nível da hierarquia administrativa, há o Comitê Gestor nos ministérios, formado por técnicos que gerenciam subprogramas do PAC em cada ministério. Como o PAC engloba várias políticas públicas, os técnicos dos ministérios setoriais são distribuídos em onze “salas de situação temáticas”, nas quais o cronograma das ações é detalhadamente monitorado, com atenção para os entraves no andamento das obras. Os membros das “salas de situação” possuem autonomia administrativa para solucionar os problemas identificados. Quando não são resolvidos, os problemas são encaminhados à instância superior, o Grupo Executivo do PAC (Gepac), que estabelece metas e acompanha a implementação geral das obras, atuando na resolução dos impasses de média dificuldade. O Gepac é coordenado pela Casa Civil e integrado pelo Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda.

Acima desse nível, há o Comitê Gestor do PAC (CGPAC), composto pelos ministros da Casa Civil, Planejamento e Fazenda. O CGPAC atua sobre os problemas de maior complexidade, envolvendo nas discussões o ministro setorial da área envolvida. Contudo, se esse comitê também não conseguir solucionar o impasse, o problema é levado para a Presidência da República.

Observa-se, portanto, que a centralização da coordenação administrativa das políticas do PAC, particularmente o monitoramento intensivo, configura uma nova variação da estratégia centralizadora. Nela, a Presidência comanda o processo, ainda que possa convidar os ministérios setoriais e governos subnacionais para participar. Mesmo limitando a autonomia dos atores, a Presidência garante os recursos financeiros e o envolvimento na resolução dos problemas encontrados. O

Quadro 5 sintetiza o processo de controle da delegação e de coordenação da ação ministerial no MCIDADES nos diferentes momentos do período analisado.

Quadro 5 – Estratégias de controle e coordenação no MCIDADES com políticas prioritárias

Ministério das Cidades							
2003-07/2005: Ministério do partido do Presidente		07/2005 - 2010: Ministério da base aliada					
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
POLÍTICAS NÃO PRIORITÁRIAS Regulamentação: reduzida Autonomia na institucionalização, destaque em habitação Politização diretiva Coordenação administrativa: reduzida e pouco sistematizada Membros do partido presidencial em diferentes postos dirigentes do ministério: Ministro, Secretaria Executiva, secretarias setoriais		POLÍTICAS NÃO PRIORITÁRIAS Regulamentação: reduzida até elaboração do PAC "Politização coalizadora" Coordenação administrativa: reduzida e pouco sistematizada Ministério compartilhado: Ministro (PP) e setoriais (PT)		POLÍTICAS PRIORITÁRIAS Regulamentação: elevada "Politização coalizadora". Politização "em rede": SNH e CEF Centralização: elevada (processos decisórios) Coordenação administrativa: monitoramento intensivo nas políticas prioritárias SNH: responsável pelas políticas prioritárias de maior orçamento Membros do partido presidencial em postos estratégicos para controlar delegação: SNH (PT)			

Fonte: Elaboração própria.

Em suma, as áreas do MCIDADES responsáveis por políticas que se tornaram prioritárias passaram a ter um arranjo combinado de estratégias de controle da delegação: politização, centralização e regulamentação, além de processos administrativos de monitoramento intensivo, o que não ocorreu com as demais áreas desse mesmo ministério. Portanto, a análise do controle da delegação e da coordenação da ação ministerial demanda uma análise mais refinada. Ela exige consideração, não só em termos da composição partidária e ideológica da coalizão,

mas igualmente da agenda de prioridades de governo e de como essas são colocadas em prática no âmbito de cada órgão dentro do gabinete ministerial.

Considerações finais

Como se sabe bem, um estudo de caso não tem a pretensão de generalizar suas conclusões. Todavia, ele oferece oportunidade de aprofundar e especificar processos e conceitos necessários ao melhor entendimento de seu objeto. Assim, a análise aqui desenvolvida relativa ao controle da delegação e à coordenação da ação ministerial no presidencialismo brasileiro, que tem como referência empírica o Ministério das Cidades durante os dois governos Lula, permitiu avançar algumas conclusões que podem ser assim sistematizadas.

Em primeiro lugar, o dilema dos presidentes nos governos de coalizão, que, ao distribuírem ministérios entre partidos da base aliada, têm, ao mesmo tempo, que construir estratégias de controle da delegação (GEDDES, 1994; INÁCIO, 2006; SANTOS; VIEIRA, 2013; BATISTA, 2013), se torna ainda mais desafiante quando a delegação ocorre em áreas ou políticas prioritárias da agenda governamental. Assim, confirmando nossa hipótese, a delegação de poder em áreas prioritárias exige estratégias especiais de controle e de coordenação, combinando centralização, politização e regulamentação.

Além disso, o estudo de caso permitiu diferenciar subtipos de politização: a) diretiva; b) coalizadora; e c) politização em rede. Com o conceito de politização coalizadora, em que há a nomeação para garantir a governabilidade, observou-se ainda, no caso estudado, a estratégia de esvaziamento político dos cargos cedidos no primeiro escalão, em paralelo ao “empoderamento” de cargos estratégicos no segundo, que permanecem com membros do partido do Presidente e têm ainda seu poder reforçado por meio da estratégia de politização em rede.

Com relação especificamente à estratégia de centralização, constatou-se aqui que ela se configurou também por meio de uma estrutura complexa de coordenação administrativa com atribuições bem delimitadas e vários níveis hierárquicos para realizar o monitoramento intensivo das políticas. Mesmo que a responsabilidade direta pelas políticas tenha permanecido com os ministérios setoriais, a centralização se fez por meio de instrumentos de coordenação administrativa. Ou seja, o controle político da delegação se fez também por meio de instrumentos administrativos.

Quanto à regulamentação, reforçaram-se as referências encontradas na literatura. Além disso, indicou-se também que ela é mais detalhada e, portanto, mais extensa, quando se refere a políticas prioritárias. Em contrapartida, as políticas de

ministérios cedidos à coalizão e que não estavam na agenda prioritária não foram objeto de estratégias especiais de controle ou de coordenação.

Por fim, nunca é demais ressaltar que só estudos mais amplos – estendidos no tempo e abrangendo diferentes governos e áreas mais ou menos estratégicas dentro de diferentes agendas presidenciais – poderão dar consistência às conclusões extraídas deste estudo de caso. De toda forma, tais conclusões são pontos de referência para futuros estudos que permitirão fortalecer o conhecimento sobre o funcionamento efetivo do Poder Executivo no Brasil e inclusive em perspectiva comparada com outros sistemas políticos.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ARRETCHÉ, M. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *Espaço e Debates*, n. 31, p. 21-36, 1990.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BATISTA, M. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opinião Pública*, Campinas, v. 19, n. 2, p. 449-473, 2013.

BOHN, S. R. Política comparada: um mapeamento do debate entre propostas teóricas e metodologias de pesquisa alternativas. *BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 59, p. 61-80, 2005.

BORGES, A.; COELHO, D. B. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparada de dois ministérios – Ciência e Tecnologia e Integração Nacional. In: LOPEZ, F. G. (Org.). *Cargos de confiança no presidencialismo brasileiro*. Brasília: Ipea, 2015.

BRASIL. Comitê Gestor do PAC. *Relatório de Lançamento do PAC 2*. Brasília, 2010.

_____. *Avanços e desafios: Política Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n. 44, p. 81-106, 1998.

GALVIN, D. Presidents as agents of change. *Presidential Studies Quarterly*, Special Issue: Symposium on Historical Research, v. 44, p. 95-119, 2014.

GALVIN, D.; SHOGAN, C. Presidential politicization and centralization across the modern-traditional divide. *Polity*, v. 36, n. 3, p. 477-504, 2004.

GEDDES, B. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994.

GONÇALVES, R.; FILGUEIRAS, L. *A economia política do Governo Lula*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2007.

HOWELL, W.; LEWIS, D. Agencies by presidential design. *The Journal of Politics*, v. 64, n. 4, p. 1095-1114, 2002.

HUBER, J.; SHIPAN, C. *Deliberate discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

INÁCIO, M. Entre presidir e coordenar: presidência e gabinetes multipartidários no Brasil. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA (Alacip), 3., 2006, Campinas. *Anais...* Campinas: Alacip, 4-6 set. 2006.

INÁCIO, M.; LLANOS, M. The institutional presidency from a comparative perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. *GIGA Working Papers*, n. 259, p. 1-24, October 2014.

KLINTOWITZ, D. *Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Faculdade Getulio Vargas, 2015.

LAMEIRÃO, C. A Casa Civil como instituição do Executivo federal. *Desigualdade & Diversidade*, Dossiê Especial, p. 143-184, 2011.

_____. *A Casa Civil como estrutura de poder e controle da Presidência: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no Governo FHC*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

LAVER, M.; SHEPSLE, K. *Cabinet ministers and parliamentary government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

LEWIS, D. *The politics of presidential appointments*. Political control and bureaucratic performance. New Jersey: Princeton University Press, 2008.

LIMA, M. C. *Os boêmios cívicos: a assessoria econômico-política de Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2013.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos – Cebrap*, São Paulo, n. 76, p. 17-41, 2006.

LINZ, J. Perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 1, p. 51-69, 1990.

_____. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? In: LINZ, J.; VALENZUELA, A. *Failure of presidential democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1994. p. 3-87.

LOPEZ, F. Introdução. In: Lopez, F. G. (Org.). *Cargos de confiança no presidencialismo brasileiro*. Brasília: Ipea, 2015.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 14, p. 69-89, 1999.

LOUREIRO, M. R.; SANTOS, F.; GOMIDE, A. Democracia, arenas decisórias e política econômica no Governo Lula. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n. 76, p. 65-76, 2011.

MACÁRIO, Vinícius P. *Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão: O Programa de Aceleração de Crescimento e o seu impacto no Ministério dos*

Transportes. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

MAINWARING, S. Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies*, v. 26, p. 198-228, 1993.

MARICATO, E. A Nova Política Nacional de Habitação. *O Valor*, São Paulo, 24 nov. 2005.

_____. *O impasse da política urbana no Brasil*. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

MARQUES, E. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Fapesp, Annablume, 2003.

MCCUBBINS, M.; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: policy patrols v. fire alarms. *American Journal of Political Science*, v. 28, p. 165-179, 1984.

MOE, T. The revolution in presidential studies. *Presidential Studies Quarterly*, v. 39, n. 4, p. 701-724, 2009.

_____. Presidents, institutions and theory. In: EDWARDS III, George; KESSEL, John; ROCKMAN, Bert (Eds.). *Researching the presidency: vital questions, new approaches*. Pittsburgh: University of Pittsburg Press, 1993.

_____. The politicized presidency. In: CHUBB, John; PETERSON, Paul (Eds.). *The New Direction in American Politics*. Washington DC: The Brookings Institution, 1985.

MOE, T.; WILSON, S. Presidents and the politics of structure. *Law and Contemporary Problems*, v. 57, n. 2, p. 1-44, 1994.

MUGNATO, S. Ministério das Cidades é o mais afetado por cortes. *Folha de São Paulo*, Primeiro Caderno, p. A4, 14 fev. 2004.

NOVELLI, J. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006). *Revista Sociologia Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 227-240, 2010.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000

PAULANI, L. *Brasil Delivery – serviço financeiro e estado de emergência econômico*. São Paulo: Editora Boitempo, 2008.

RUDALEVIGE, A.; LEWIS, D. Parsing the politicized presidency: centralization and politicization as presidential strategies for bureaucratic control. In: *2005 Annual Meeting of the American Political Science Association*, Washington, DC, Setembro 1-4, 2005.

SALLUM JR.; B.; KUGELMAS, E. Sobre o modo Lula de governar. In: SALLUM JR., B. (Org.). *Brasil e Argentina hoje: política e economia*. Bauru: USC, 2004.

SAMUELS, D. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*; 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SANTOS, F.; VIEIRA, M. Gerenciamento presidencial de políticas públicas em governos

de coalizão: implicações para a implementação do PAC. In: FÓRUM DE ECONOMIA DA FGV, 10., 2013, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Escola de Economia de São Paulo/FGV, 2013.

SANTOS, H. Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes de políticas públicas. *Civitas, Revista de Ciências Sociais*, v. 5, n. 1, p. 59-68, 2005.

SCHNEIDER, B. R. A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. *Revista do Serviço Público*, v. 119, n. 1, p. 9-43, 1995.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*. Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 29-28, 2005.

SHUGART, M.; CAREY, J. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

STEPAN, A.; SKACH, C. Constitutional frameworks and democratic consolidation: parliamentarianism versus presidentialism. *World Politics*, v. 46, n. 1, p. 1-22, 1993.

THIES, M. Keeping tabs on partners: the logic of delegation in coalition governments. *American Journal of Political Science*, v. 45, n. 3, p. 580-598, 2001.

ZUCCO, C. J.; POWER, T. Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: a research communication. *Latin American Research Review*, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.

Fernanda Lima-Silva

Doutoranda em Administração Pública e Governo na Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP). Contato: emaildefernandalima@gmail.com

Maria Rita Loureiro

Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP), com pós-doutorado na École des Hautes Études en Sciences Sociales, de Paris e na New York University. Atualmente é professora titular da FEA/USP e da FGV/SP. Contato: marita.loureiro@gmail.com



ANEXO I – Roteiro entrevistas

- 1) Você poderia me contar sobre como é seu trabalho no dia a dia?
- 2) Você poderia falar sobre a criação do Sistema Nacional de Habitação? Por favor, comente sobre o papel e a influência da Presidência nesse processo.
- 3) Considerando sua experiência profissional e/ou acadêmica, você considera que houve mudanças na atuação do Ministério das Cidades com a troca de ministros, em 2005 (equipe, programa, objetivos)?
- 4) Houve alterações na relação entre o Ministério das Cidades e a Presidência com a troca de ministros, em 2005?
- 5) Você poderia falar sobre a criação do Plano Nacional de Habitação? Por favor, comente sobre o papel e a influência da Presidência nesse processo.
- 6) Você poderia comentar sobre a formulação e implementação do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC)? Por favor, comente sobre o papel e a influência da Presidência nesse processo.
- 7) Você poderia comentar sobre a formulação e implementação do Programa MCMV? Por favor, comente sobre o papel e a influência da Presidência nesse processo.
- 8) Houve alterações no padrão da relação entre o Ministério das Cidades e a Presidência no segundo mandato, em 2007? E com o lançamento dos programas prioritários (PAC)?
- 9) Como o MCidades se organizou para garantir a coordenação de suas ações? Quais desafios enfrentou?
- 10) Por favor, comente sobre a coordenação das políticas prioritárias e não prioritárias do MCidades no Governo Lula.
- 11) Houve mudanças na coordenação política e administrativa do ministério durante o Governo Lula?

RSP

Auditoria operacional do TCU no ensino médio: federalismo de cooperação?

Gerlanne Luiza Santos de Melo

Universidade Federal do Piauí (UFPI)

Guiomar de Oliveira Passos

Universidade Federal do Piauí (UFPI)

Aborda-se auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) enfocando suas aproximações com o federalismo brasileiro, na qual o TCU, em coordenação e com a colaboração dos tribunais de contas dos estados, avaliou a prestação dos serviços educacionais do ensino médio nas esferas dos governos nacional e estaduais. Pergunta-se: a auditoria operacional do ensino médio realizada pelo TCU tem características do federalismo de cooperação? Objetiva-se identificar, nessa ação do TCU, elementos do federalismo de cooperação frente às relações federativas, tendo por base os estudos sobre federalismo de colaboração e sobre o controle de contas, em particular sobre auditoria operacional e o Acórdão do TCU. Conclui-se que, ainda que haja tensão entre o federalismo dualista e o cooperativo na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional da educação, na auditoria operacional, tem-se um federalismo de cooperação em que a interdependência entre os entes federados é estabelecida pela coordenação do TCU.

Palavras-chave: federalismo – Brasil, controle externo, auditoria – ensino médio

[Artigo recebido em 28 de setembro de 2017. Aprovado em 18 de maio de 2018.]

Auditoría operacional del TCU en la enseñanza media: federalismo de cooperación?

Se aborda la auditoría operacional realizada por el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) enfocando sus aproximaciones con el federalismo brasileño, en la cual el TCU, en coordinación y con la colaboración de los tribunales de cuentas de los estados, evaluó la prestación de los servicios educativos de la enseñanza media en las escuelas de los gobiernos nacionales y estatales. Se pregunta: ¿la auditoría operacional de la enseñanza media realizada por el TCU tiene características del federalismo de cooperación? Se pretende identificar, en esta acción del TCU, elementos del federalismo de cooperación frente a las relaciones federativas, teniendo como base los estudios sobre federalismo de colaboración y sobre el control de cuentas, en particular sobre auditoría operacional y la sentencia del TCU. Se concluyó que aunque hay tensión entre federalismo dualista y el cooperativo en la Constitución Federal y en la legislación infraconstitucional de la educación, en la auditoría operacional se tiene un federalismo de cooperación en que la interdependencia entre los entes federados es establecida por la coordinación del TCU.

Palabras clave: federalismo - Brasil, control externo, auditoría - enseñanza media

Performance auditing of TCU in middle school: federalism of cooperation?

It discusses the operational audit conducted by the Federal Court of Accounts (TCU) focusing on its relationship to the Brazilian federalism in which the TCU, in coordination and with the cooperation of the courts of auditors of the States evaluated the provision of educational high school services in the spheres of the national and state governments. It questions: does the performance audit of high school held by the TCU have the characteristics of cooperative federalism? The objective is to identify, in this action of the TCU, elements of cooperative federalism in face of the federal relations, having as basis, studies of collaborative federalism and control of accounts, in particular, performance auditing and TCU's Judgment. It was concluded that although there is tension between dualistic federalism and the cooperative in the federal Constitution and in the infraconstitutional legislation of education, in the operational audit there is a federalism of cooperation in which the interdependence between the federated entities is established by the coordination of the TCU.

Keywords: federalism - Brazil, external control, auditing - high school

Introdução

Este trabalho aborda a auditoria operacional realizada, no ano de 2013, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em colaboração com vinte e oito tribunais de contas dos estados, com o objetivo de “identificar os principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura do ensino médio no Brasil, bem como avaliar as ações governamentais que procuram eliminar ou mitigar as causas de tais problemas” (BRASIL, 2013, p. 1). Analisa-se essa ação examinando suas características frente ao federalismo de cooperação brasileiro delineado na literatura.

Indaga-se: a auditoria operacional do ensino médio realizada pelo TCU se aproxima do federalismo de cooperação? O objetivo é identificar, nessa ação do TCU, elementos do federalismo de cooperação diante das relações federativas, tendo por base os estudos de Abrúcio (2001, 2005), Almeida (1995), Costa (2004), Bercovici (2004) Ismael (2010) e Franzese (2010) sobre federalismo de cooperação e sobre controle de contas nesse contexto, em particular naquele realizado através da auditoria operacional, tal como aborda Albuquerque (2006).

Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental que, ao tempo em que sistematiza indicações teóricas e metodológicas sobre auditoria operacional no contexto do federalismo brasileiro, expõe as características da auditoria operacional realizada pelo TCU e pelos tribunais de contas dos estados no ensino médio. Para tanto, além dos autores citados, toma-se por base o Relatório TCU – TC-007.081/2013-8 (BRASIL, 2013).

Este artigo está estruturado em cinco partes, sendo a primeira esta introdução. A segunda trata do federalismo: conceito, modelos e relações federativas, enquanto a terceira aborda o federalismo brasileiro no qual foi realizada a auditoria operacional do ensino médio. A quarta parte analisa o Relatório TCU – TC-007.081/2013-8 (auditoria operacional do ensino médio) com base no federalismo brasileiro, e a última explicita as características do federalismo de cooperação no Relatório TCU – TC-007.081/2013-8, evidenciando como o procedimento de controle se enquadra no modelo de federalismo enfocado.

Federalismo: conceitos, modelos e relações federativas

O objetivo desta seção é compreender o federalismo e, para isso, subdivide-se o tema em duas partes: a primeira trata dos conceitos e modelos de federalismo, e a segunda, das relações federativas.

Federalismo: conceito e modelos

O conceito de federalismo é estruturado nesta subseção a partir da compreensão da “situação federalista”, que, segundo Abrúcio (2005, p. 42), é composta por duas condições. A primeira consiste na existência de heterogeneidades da nação: territorial (grande extensão e/ou diversidade física), “[...] étnica, linguística, socioeconômica (desigualdades regionais), cultural e política (diferenças no processo de constituição das elites dentro de um país e/ou uma forte rivalidade entre elas)”.

A segunda condição é marcada pela “[...] existência de um discurso e de uma política defensores da unidade na diversidade, resguardando a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial em um país marcado por heterogeneidades” (ABRÚCIO, 2005, p. 42-43).

No federalismo americano, como defendiam os “*founding fathers*” (pais fundadores) – Alexander Hamilton, James Madison e John Jay –, manteve-se a autonomia das treze ex-colônias britânicas e criou-se um ente político, a União, para protegê-las. Trata-se, portanto, de um estado federativo caracterizado pela soberania compartilhada e garantido por uma Constituição (HAMILTON; MADISON; JAY, 2010; ABRÚCIO, 2001).

No federalismo americano, foram atendidas as duas condições da “situação federalista” apontadas por Abrúcio (2005), pois mantiveram-se as heterogeneidades da nação e garantiram-se a unidade e a autonomia dos entes federados (União e subunidades federadas).

É que, como explica Elazar (1987 *apud* ABRÚCIO, 2001, p. 97), a palavra federalismo vem de federal, originada do termo latino *fedus* (pacto). Daí a compreensão de parceria regulada por pacto com divisão de poder entre as partes para favorecer a unidade entre os entes federados. Na compreensão de Almeida (1995, p. 61), é um “[...] sistema baseado na distribuição territorial – constitucionalmente definida e assegurada – de poder e autoridade entre instâncias de governo, de tal forma que os governos nacional e subnacionais são independentes em sua esfera própria de ação”.

No federalismo, a Constituição define o âmbito de atuação do exercício do poder e da autoridade para cada esfera de governo.

Segundo William Anderson, em verbete do Dicionário de Ciências Sociais, o

federalismo é o sistema político (e os princípios fundamentais desse sistema) que: a) defende ou estabelece um governo central para todo o país e determinados governos regionais autônomos (estados, províncias, *Länder*, cantões) para as demais unidades territoriais; b) distribui os poderes

e as funções de governo entre os governos central e regionais; c) atribui às unidades regionais um conjunto de direitos e deveres; d) autoriza os governos de ambos os níveis a legislar, tributar e agir diretamente sobre o povo; e e) fornece vários mecanismos e procedimentos para a resolução dos conflitos e disputas entre os governos central e regionais, bem como entre duas ou mais unidades regionais (SILVA, 1987, p. 471).

Nesse sistema, há uma dupla soberania: a de cada governo subnacional e nacional e a partilhada, que surge em face de vários mecanismos (ABRÚCIO, 2001). São esses mecanismos que imprimem desenhos federativos variados, ou seja, distintos arranjos federativos possibilitam a coexistência da autonomia política, administrativa e financeira dos governos nacional e local sem hierarquia ou subordinação entre eles. Explica Abrúcio (2001, p. 98) que, embora existam diversos arranjos federativos, há cinco aspectos comuns: as heterogeneidades (territorial, socioeconômica, étnica, cultural); a prática da unidade na diversidade; o pacto entre unidades territoriais e sua garantia a partir de “instituições e mecanismos de negociação e repactuação”; a combinação de autonomia republicana dos entes federados e sua interdependência; e a dinâmica das relações intergovernamentais por cooperação e competição.

Com base nesses aspectos, Elazar (1987 *apud* ALMEIDA, 1995, p.74) define federalismo como

parceria entre as partes do pacto federativo, que se manifesta por meio da cooperação negociada em torno de questões e programas e que se baseia em um compromisso de barganha entre todos os membros, para chegar a um consenso ou, na sua impossibilidade, a uma acomodação que proteja a integridade fundamental de todos os parceiros.

Assim sendo, o federalismo é o pacto federativo que acomoda as heterogeneidades da nação (territorial, étnica, linguística, socioeconômica, cultural e política) em uma dimensão de unidade (governo nacional) com a preservação da autonomia local (governos subnacionais) mediante relações intergovernamentais de cooperação e competição federativa.

Como são estabelecidas, então, as relações intergovernamentais entre os entes federados? Segundo Almeida (1995), os modelos de federalismo “do ponto de vista das relações entre as esferas de governo” são: o dual, o centralizado e o cooperativo, resultando esses últimos da transformação do primeiro considerando a maior ou menor centralização. No federalismo dual, os poderes do governo nacional e dos governos subnacionais constituem soberanias distintas e separadas e atuam conforme as esferas de competência (ALMEIDA, 1995). Já no modelo de

federalismo centralizado, há a “transformação dos governos estaduais e locais em agentes administrativos do governo federal”, este com “forte envolvimento nos assuntos das unidades subnacionais” e “primazia decisória e de recursos” (ALMEIDA, 1995, p. 02).

No federalismo cooperativo, há “graus diversos de intervenção do poder federal” sendo ele caracterizado “por formas de ação conjunta entre instâncias de governo”, mas mantidas as unidades subnacionais com “significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento” (ALMEIDA, 1995, p. 02).

As relações entre as esferas de governo, em cada modelo de federalismo, são diferenciadas por três situações: separação completa do âmbito de atuação de cada esfera (modelo dual); os governos locais como “agentes do governo federal” (modelo centralizado); ou os entes federados como executores de ações autônomas e/ou conjuntas (modelo cooperativo).

O modelo dual é identificado no federalismo americano original. De essência liberal, por conseguinte, de competição, não há uma esfera compartilhada na relação entre os entes federados (MAGALHÃES, 2000; SCHULER, 2009). Esse modelo foi transformado em centralizado, quando das medidas de intervenção adotadas pelo Governo Federal durante o *New Deal* (MAGALHÃES, 2000). O modelo centralizado é o instaurado pela Constituição de 1917 no México (RUBIATTI, 2014) e o modelo cooperativo é o identificado por Magalhães (2000) na Alemanha. O cooperativo se caracteriza, segundo Schuler (2009, p. 51), por “relações recíprocas entre os entes federados, de modo que as esferas estaduais tenham participação na esfera central e a esfera central intervenha nas esferas estaduais”.

No modelo dual de federalismo norte-americano, o papel da União é residual e manifesto apenas em situações atípicas de dificuldades socioeconômicas entre estados membros. Já no modelo centralizado mexicano, o papel central é da União e, no modelo alemão, há mecanismos constitucionais de cooperação vertical e horizontal para garantir as homogeneidades (ISMAEL, 2010).

Os modelos de federalismo centralizado e de cooperação “nomeiam relações intergovernamentais nas quais a não centralização, característica do ordenamento federativo, convive de forma complexa e, frequentemente, conflitante com a lógica da centralização-descentralização” (ALMEIDA, 1995, [p.02]).

No próximo item, abordam-se as relações federativas nos modelos cooperativo e competitivo (transformação do modelo dual).

Relações federativas: cooperação e competição

No federalismo contemporâneo, a dinâmica das relações intergovernamentais está baseada em “mecanismo de cooperação e competição” (ABRÚCIO, 2001). No modelo de cooperação, não há “imposição unilateral de ações conjuntas”, pelo contrário, “os laços constitutivos da federação” são reforçados, seja por conta da natureza “intrinsecamente compartilhada” das políticas públicas ou em face da heterogeneidade das subunidades ou, ainda, da celebração de parcerias entre elas (ABRÚCIO, 2001, p. 99).

As vantagens desse modelo são: a maior negociação entre os agentes, o aumento da racionalidade administrativa e a maior acomodação de conflitos. As desvantagens são: o enrijecimento das relações intergovernamentais, a redução da busca por inovações e o enfraquecimento das formas de controle mútuo (ABRÚCIO, 2001).

No modelo de competição, a divisão de competências e a capacidade de tributação compõem uma estrutura descentralizante na qual os governos subnacionais produzem a política e arrecadam os recursos para seu financiamento (FRANZESE, 2010).

A vantagem desse modelo é o fortalecimento do controle mútuo (*checks and balances*) para evitar a tirania de um ente sobre o outro, mas, por outro lado, reforça as relações centrífugas e assimétricas, contribuindo para o aumento das desigualdades e a redução da simetria (ABRÚCIO, 2001). Nos dois modelos, portanto, há vantagens e desvantagens.

Em ambos, as relações federativas se estruturam de forma descentralizada-centralizada e não centralizada. A primeira caracteriza-se pela divisão de competências entre o governo nacional e as subunidades (LIJPHART, 1984), formando “uma pirâmide de governos com o poder fluindo do topo para baixo – ou um centro com uma periferia [...]” (ELAZAR, 1987), e está presente mais no modelo de federalismo de competição.

Já a não centralização consiste numa “matriz de governos com poderes distribuídos de tal forma que a ordenação dos governos não é fixa” (ELAZAR, 1987, p. 36) e a distribuição de poderes entre o Governo Federal e o local constitui uma “matriz federativa” (ELAZAR, 1987, p. 37). Não há superioridade ou centralidade de poder; existe uma estrutura desenhada pela Constituição Federal e preenchida com arranjos formais e informais no funcionamento do federalismo.

Na matriz federativa, isto é, na norma constitucional, a não centralização significa a combinação de disposições constitucionais, infraconstitucionais e relações intergovernamentais que estabelecem relações institucionais entre o governo central e as subunidades, compatibilizando autonomia e interdependência

nas decisões adotadas, sendo a primeira mais adequada ao modelo de competição e a segunda, ao modelo de cooperação.

No modelo de competição, há uma estrutura bastante descentralizada no âmbito da divisão de competências e da capacidade de tributação, ficando “predominantemente a cargo dos governos subnacionais a prerrogativa de produzir políticas públicas e de arrecadar os recursos que as financiarão” (FRANZESE, 2010, p. 65). Nesse caso, as competências são definidas constitucionalmente, podendo conferir às subunidades poderes para implementar determinadas políticas públicas diferentes daquelas a cargo do Governo Federal; não existem competências comuns. Isso equivale dizer que as experiências das subunidades podem ser completamente diferentes entre si, o que dificulta uma uniformização das políticas. No modelo americano, as heterogeneidades são expressas em políticas públicas específicas de cada subunidade sem a participação do governo central, dificultando, assim, por exemplo, a padronização de um *Welfare State* (FRANZESE, 2010).

No modelo de cooperação, segundo Franzese (2010), as relações intergovernamentais são baseadas na negociação a partir de três elementos: 1) parcerias; 2) relações de cooperação; 3) negociação. Em síntese, têm por base o compartilhamento de poder, cujo padrão de interação são parcerias negociadas dentro do parâmetro constitucional.

O compartilhamento pode ocorrer, segundo Grodzins (1966), de quatro formas: pela política (*politics*), pela profissionalização, pela proximidade e pelo desenho. O compartilhamento pela política se faz pelo Congresso. No de profissionalização, a relação ocorre entre profissionais que partilham experiências. Já no de proximidade, dá-se através de assuntos tratados nas esferas de governo. E o por desenho refere-se à cooperação por meio de programas intergovernamentais. O último, conforme Elazar (1994), é o mais seguro, porque estabelece, de maneira sistematizada, a base para a cooperação.

Esse é um modelo que, de acordo com Franzese (2010, p. 37), “ficou bastante conhecido pela metáfora do *marble cake*”, pois, conforme explica, não se distingue facilmente “a função exata de cada esfera de governo, dado o grau de imbricamento que ocorre na produção de políticas públicas”. A aparência é de “um bolo de mármore – porque não se sabe ao certo onde começa uma cor e termina outra –, diferentemente da imagem do bolo de fases – claramente dividido em dois blocos identificáveis”.

A interação, adverte Franzese (2010, p. 38), não significa ausência de conflito e relações fraternas, “quer dizer apenas que os diferentes governos devem funcionar e trabalhar juntos – não por opção, mas pela própria dinâmica estabelecida pelo desenho constitucional federativo”.

Para a autora, entre as esferas de governo há um padrão de interação com base no respeito à integridade mútua e na cooperação negociada, o que não significa harmonia entre os entes federativos, pois cada um busca retirar o melhor do compartilhamento. Em consequência, pode ocorrer o predomínio de uma esfera de governo sobre a outra (fortalecimento dos governos central ou subnacionais). Portanto, não há resultados predeterminados, pois, mesmo havendo cooperação, cuja base é definida constitucionalmente, há “diferentes jogos na dinâmica federativa” (FRANZESE, 2010, p. 38).

No modelo cooperativo, a “dinâmica federativa” é estabelecida com a interação das relações entre os entes federados, o que facilita a construção de um padrão nacional de *Welfare State* (FRANZESE, 2010), pois essa interação contribui para delinear a execução cooperada da política pública. Todavia, há a possibilidade de enrijecimento das relações, provocado pela uniformidade em que, para garantir cidadania, se oferecem políticas iguais para realidades diferentes, o que não ocorre no federalismo competitivo.

Como se caracteriza o federalismo brasileiro e como, nesse contexto, se compreende a auditoria operacional do ensino médio é o que se examina a seguir.

Federalismo brasileiro: relações de cooperação e auditoria operacional

O objetivo desta seção é analisar, a partir das relações intergovernamentais de cooperação do federalismo brasileiro, a auditoria operacional do ensino médio. Para tanto, subdivide-se o tema em duas partes: a primeira trata do federalismo brasileiro; a segunda, do federalismo de cooperação e da auditoria operacional do ensino médio.

Federalismo brasileiro

O federalismo brasileiro, institucionalizado na Constituição de 1891 e mantido nas que lhe sucederam, é, ora mais, ora menos, descentralizado, conforme o momento histórico nacional. Assim, durante a chamada Primeira República (1889-1930), prevaleceu a descentralização; a partir de 1930 e, em especial, durante o Estado Novo (1937-1945), predominou a centralização na Constituição de 1937, que fechou o Congresso Nacional e assembleias legislativas, destituiu governadores, suspendeu garantias constitucionais, centralizou recursos (COSTA, 2008).

No retorno à democracia, com a Constituição de 1946 (CF/46), instituiu-se, mais uma vez, um novo ciclo descentralizatório, inclusive com mecanismos de coordenação e transferência de rendas entre regiões (COSTA, 2008). Esse, contudo, seria suplantado com a instauração do regime militar em 1964, que, novamente, como nos anos de 1930, combinou autoritarismo com centralização.

A Constituição de 1967 uniformizou a legislação tributária, concentrou recursos nas mãos da União e esvaziou financeiramente estados e municípios, que se tornaram dependentes das transferências de recursos do Governo Federal (COSTA, 2008). Isso fez com que reclamos por democracia e por descentralização se confundissem na elaboração da Nova Carta em 1987/1988.

Com efeito, essa inauguração, ao lado do retorno da democracia, um novo momento descentralizador, expresso na autonomia política, administrativa e financeira das subunidades, agora não apenas constituídas pelos estados, mas também pelos municípios, cada um com suas competências (ARRETCHE, 1999; COSTA, 2004).

Interrompia-se, assim, o processo de centralização do poder nas mãos do Governo Federal, iniciado em 1930. Em seu lugar, na minuciosa definição da organização feita na Constituição de 1988, estabeleciam-se competências "*exclusivas* da União, mas também as *comuns* (que todos os membros da Federação, inclusive os municípios, podem exercer) e as *concorrentes* (sobre as quais tanto União como estados podem legislar)" (COSTA, 2004, p. 216, grifos do autor). Contudo, adverte o autor (COSTA, 2004), a garantia da prevalência da legislação federal sobre as dos outros entes federados (parágrafo 4º do art. 24), bem como a previsão de que haja leis complementares fixando as normas de cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios (parágrafo único do art. 23), ao tempo em que afasta a cooperação, pode reforçar a centralização.

O mesmo, como analisa Costa (2004), não se aplica na repartição das receitas tributárias, sendo estados e municípios mais bem aquinhoados do que a União nos impostos que podem arrecadar – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o maior da Federação, e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) para os estados, e Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e Imposto Sobre Serviços (ISS) para os municípios. Isso, observa Costa (2004), sem contar com o que é transferido obrigatoriamente pela União dos impostos que arrecada – Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) via fundos de manutenção de estados e municípios (FPE e FPM) e de desenvolvimento regional.

Desse modo, diz Costa (2004, p. 217), a Constituição "apresenta duas tendências divergentes no que se refere ao federalismo": é centralizadora no que se refere às competências, favorecendo "claramente a União" e descentralizadora no que concerne aos aspectos fiscal e tributário ao conferir vantagens aos estados e municípios. Isso, contudo, longe de indicar uma contradição, aponta mais para a "necessidade de um tratamento uniforme" de problemas que exigem "unidade de planejamento e direção", isto é, para uma homogeneização, do que "concentração

de poderes na esfera federal” e enfraquecimento dos demais entes, isto é, centralização (BERCOVICI, 2004, p. 57).

A homogeneização, explica Bercovici (2004, p. 57), baseia-se “na cooperação, pois se trata de processo de redução das desigualdades regionais em favor de uma progressiva igualação das condições sociais de vida em todo o território nacional”. Esta, complementa o autor, “não é imposta pela União, mas resultado da vontade de todos os membros da Federação” (BERCOVICI, 2004, p. 57).

É nesse contexto que se examina, a seguir, a realização da auditoria operacional.

Federalismo brasileiro: auditoria operacional

No federalismo brasileiro, a execução da política pública da educação, como previsto no art. 211, §1º, da CF/88, ocorre em regime de colaboração técnica e financeira entre os sistemas de ensino (BRASIL, 1988).

Infraconstitucionalmente, a Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), conferiu aos níveis de governo competências por nível de ensino e manteve a cooperação técnica e financeira (CASTRO, 2011). A regra disposta na LDB trata da aplicação do princípio da autonomia e da cooperação federativa.

Tanto a norma constitucional quanto a legislação infraconstitucional, ao regularem a repartição de competências, dividiram federativamente as responsabilidades na prestação de serviços educacionais. Daí porque compete à União financiar o ensino superior e as escolas técnicas federais e a função supletiva e redistributiva em favor das subunidades federadas, com transferências de recursos (CASTRO, 2011). Cabe aos estados atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio, enquanto os municípios são responsáveis pelo ensino fundamental e pela educação infantil (CASTRO, 2011).

Desse modo, tem-se, no âmbito da educação, autonomia federativa (competências para cada ente federado) e supletividade e redistribuição para superação das heterogeneidades (cooperação federativa).

O controle de contas é exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio dos tribunais de contas, cuja competência é definida federativamente, ou seja, a jurisdição¹ da corte de contas² é definida conforme a esfera de governo e a origem do recurso

¹ A competência para realização das auditorias de regularidade e operacionais varia conforme a origem dos recursos; se da União, o Tribunal de Contas da União; se dos estados e municípios, os tribunais de contas estaduais e tribunais de contas dos municípios.

² Os municípios não podem criar tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais, conforme previsto na Constituição Federal, art. 31, § 4º, mas é possível a instituição de conselho ou tribunal de contas dos municípios como órgão auxiliar da Câmara de Vereadores (BRASIL, 1988. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/>>. Acesso em: 07 jul. 2015).

público objeto de fiscalização. Conforme a CF/88, a fiscalização ocorre por meio de “mecanismos de controle público” (ABRÚCIO, 2001), os quais, dentro do aparato administrativo burocratizado, são efetivados por agências de controle, instituições, como controladorias, tribunais de contas e ministério público.

As controladorias exercem o controle interno da gestão pública, enquanto o ministério público e os tribunais de contas exercem o controle externo (*accountability* horizontal). Estes últimos, órgãos auxiliares do Poder Legislativo (*checks and balances*), realizam o controle mediante fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, conforme art. 70 da CF/88 (BRASIL, 1988).

Na fiscalização contábil, verifica-se “a confiabilidade dos demonstrativos contábeis” (NÓBREGA, 2011, p. 68). A financeira averigua “a perfeição dos registros referentes à receita arrecadada e à despesa efetivamente gasta”, além disso, “verifica a entrada e saída de recursos para o atingimento ou manutenção do equilíbrio fiscal” (NÓBREGA, 2011, p. 67). A orçamentária checa a “regularidade na elaboração e execução dos orçamentos públicos” (NÓBREGA, 2011, p. 68). A patrimonial visa “resguardar os bens móveis e imóveis públicos, contra a má aplicação, conservação, alienação e compra” (NÓBREGA, 2011, p. 68).

A fiscalização é realizada através das auditorias, que são entendidas como

processo sistemático, documentado e independente de se avaliar objetivamente uma situação ou condição para determinar a extensão na qual critérios são atendidos, obter evidências quanto a esse atendimento e relatar os resultados dessa avaliação a um destinatário predeterminado (BRASIL, 2010, p. 13).

Classificam-se, segundo a natureza, em auditoria de regularidade e auditoria operacional. Nas primeiras, as “conclusões assumem a forma de opinião concisa e de formato padronizado sobre demonstrativos financeiros e sobre a conformidade das transações com leis e regulamentos, ou sobre temas, como a inadequação dos controles internos, atos ilegais ou fraude” (BRASIL, 2010, p. 13).

Nas outras, “o relatório trata da economicidade e da eficiência na aquisição e aplicação dos recursos, assim como da eficácia e da efetividade dos resultados alcançados” (BRASIL, 2010, p. 13). Conforme o Manual de Auditoria do TCU, tendo por base a ISSAI 400/2-3, 2001, os referidos “relatórios podem variar consideravelmente em escopo e natureza, informando, por exemplo, sobre a adequada aplicação dos recursos, sobre o impacto de políticas e programas e recomendando mudanças destinadas a aperfeiçoar a gestão” (BRASIL, 2010, p. 13).

Determina-se a classificação em um ou outro conforme o “objetivo prevalecente” do trabalho, pois, em ambas, tomam-se os mesmos referenciais normativos: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – Lei 8.443, de 16 de julho de 1992; Regimento Interno do Tribunal de Contas da União – Resolução TCU 155, de 2002; Código de Ética dos Servidores do Tribunal de Contas da União – Resolução TCU 226, de 2009 (BRASIL, 2010, p. 16). Além disso, conforme a Portaria – TCU nº 280, são conduzidas por normas técnicas, as Normas de Auditoria do Tribunal (NAT).

As conclusões de cada uma, porém, assumem formatos distintos. A auditoria de regularidade efetiva o exame da despesa pública através do respectivo demonstrativo financeiro com o foco na legislação ou regulamento, portanto visa à legalidade com a supressão de fraude nos atos praticados pelo gestor público. Já a auditoria operacional foca na eficiência da máquina administrativa quando implementa seus programas, projetos e a prática de atos administrativos via gestor público, ou seja, verifica a economicidade e eficiência na aquisição e aplicação dos recursos através da apuração da eficácia e efetividade dos resultados alcançados.

No âmbito da educação, a realização de auditoria importa a observância da competência jurisdicional do mecanismo de controle (art. 70 c/c 75 da CF/88), que, por sua vez, depende da origem dos recursos e da competência para a execução da política pública (sistemas de ensino). Como esta última tem sua esfera de atuação definida por ente federado (federalismo de competição), mas também acontece em regime de colaboração técnica e financeira (cooperação federativa na teoria do federalismo como pacto e não centralizado) entre os entes federados (art. 211, CF/88), a fiscalização repercute junto aos entes colaboradores, como sintetizado no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 – Sistema de ensino, cooperação federativa e controle externo

Ente federado	Sistema de ensino	Nível de ensino de competência prioritária	Cooperação federativa	Controle externo
União	Federal	Ensino superior	Sem colaboração	Congresso Nacional com auxílio do TCU
Estados	Estadual	Fundamental e médio	Colaboração técnica e financeira da União	Assembleia Legislativa com auxílio do TCE e do TCU
Municípios	Municipal	Fundamental e educação infantil	Colaboração técnica e financeira da União e dos Estados	Câmara de Vereadores com auxílio do TCE e do TCU

Fonte: Elaboração própria com base na CF/1988.

No ensino médio, como consta no Quadro 1, o TCU realiza o controle externo, no caso de recursos federais, e os tribunais de contas estaduais, no caso dos recursos estaduais (art. 71, VI c/c art.75, ambos da CF/88). Entretanto, como a execução da política pública da educação acontece em *marble cake* (bolo de mármore, em razão do regime de colaboração entre os sistemas de ensino), a fiscalização da economicidade, da eficiência, da eficácia e efetividade da administração pública enseja ações conjugadas dos órgãos de controle de contas. Nesse contexto, realizou-se a auditoria operacional do ensino médio, tema da seção seguinte.

Auditoria operacional no ensino médio

A auditoria operacional no ensino médio, realizada em 2013, sob a coordenação do TCU, com a participação dos tribunais de contas, tem base interinstitucional na esfera do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (Promoex). Esse programa foi proposto, criado e coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Unidade de Coordenação do Programa – UCP) junto aos tribunais de contas, subexecutores, (unidades executoras – UELs), como mostra o documento de apresentação na página eletrônica do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2015).

O Promoex foi criado a partir do diagnóstico das dificuldades: “(i) integração externa; (ii) planejamento e controle de gestão; (iii) métodos e processos de trabalho; (iv) tecnologia da informação; (v) estrutura e gestão dos recursos

humanos”, para fortalecer institucionalmente o “sistema de controle externo para apoiar a implementação da LRF [Lei de Responsabilidade Fiscal] e, assim, exercerem suas competências de forma mais eficaz” (BRASIL, 2015).

Implementado com recursos do contrato de empréstimo 1628/OC-BR, firmado entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Promoex permitiu o repasse de recursos aos tribunais de contas da União e dos estados e fortaleceu o sistema de controle brasileiro (BRASIL, 2015). Trata-se de típica relação interinstitucional do federalismo de cooperação com compartilhamento de desenho, pois se refere a programa que, criado pelo Governo Federal (Ministério do Planejamento) e executado por intermédio de parcerias firmadas entre o TCU e tribunais de contas dos estados, estabeleceu atribuições, competências e produtos à executora (diretoria do Ministério do Planejamento) e às unidades de execução local (cortes de contas) (BRASIL, 2006).

O programa incentivou a realização das auditorias operacionais, melhorou o sistema de controle (repasso de recursos do empréstimo 1628/OC-BR) e o auxílio aos tribunais de contas quando da realização daquelas, como consta no relatório publicado na página eletrônica do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2015).

O desenho da auditoria operacional do ensino médio obedece à definição das competências, jurisdição dos tribunais de contas e atuação dos sistemas de ensino e se adequa à política pública do ensino médio de responsabilidade dos estados, como reza o inciso VI do art. 10 da LDB (BRASIL, 1996), em regime de colaboração financeira (recursos estaduais e federais).

Nesse contexto, na auditoria operacional do ensino médio, ao “Tribunal de Contas da União coube abordar as ações do Ministério da Educação, e aos outros 28 tribunais de contas participantes, os aspectos diretamente ligados à atuação das secretarias de educação que lhes são jurisdicionadas” (BRASIL, 2014, p. 2).

As relações institucionais foram estabelecidas a partir de acordo de cooperação técnica celebrado entre os tribunais de contas brasileiros, cujo plano de trabalho fixou que a articulação institucional das atividades da auditoria caberia à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), ao TCU e ao Instituto Rui Barbosa (IRB). O último teve o encargo de coordenar as equipes de auditoria dos tribunais de contas, por intermédio do Grupo Temático de Auditoria Operacional, como se extrai do parágrafo 6º do relatório do TCU – TC-007.081/2013-8 (BRASIL, 2014).

A fiscalização realizada pelo TCU examinou aspectos relativos à cobertura, a professores, à gestão e a financiamento no âmbito do Ministério da Educação (MEC), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e da Coordenação de

Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), como indicou o parágrafo 7º do relatório do TCU – TC-007.081/2013-8 (BRASIL, 2014).

O plano de trabalho previu a elaboração de “relatórios independentes por tribunal e de um sumário executivo consolidado ao final dos trabalhos” (BRASIL, 2014, p. 2), o que, como observou o Relatório do TCU – TC-007.081/2013-8 (BRASIL, 2014), fez com que a auditoria coordenada fosse dividida em três partes:

- a) relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), que aborda os aspectos sistêmicos nacionais e a atuação do MEC;
- b) relatórios independentes dos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) e Tribunais de Contas Municipais (TCMs), que abordam os aspectos estaduais da política de ensino médio; e
- c) consolidação dos trabalhos (BRASIL, 2014, p. 2).

Na auditoria operacional, indica-se a produção de relatórios independentes e circunscritos à jurisdição de cada órgão de controle. Nesse sentido, apresenta características do federalismo de cooperação, descentralizando a fiscalização conforme a competência na execução da política.

Contudo, estabelece-se uma “dinâmica federativa” (ABRÚCIO, 2001) em que se leva ao conhecimento do Ministério da Educação, das secretarias estaduais de educação e dos titulares do controle externo nos estados e no Distrito Federal situação relativa:

- a) à insuficiência de cobertura da rede escolar de ensino médio para cumprir a meta 3 prevista no projeto de lei do Plano Nacional de Educação que tramita no Congresso Nacional (item III);
- b) ao déficit de professores nas redes estaduais de ensino médio (item IV.1);
- c) à insuficiência de ações de formação inicial e continuada de professores das redes estaduais de ensino médio (item IV.2);
- d) à impossibilidade de atestar que as informações prestadas pelos entes federados no Siope refletem os gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino (item VI.1);
- e) à impossibilidade de atestar que a despesa de pessoal informada pelos entes federados no Siope é fidedigna (item VI.2) (BRASIL, 2014).

São situações relacionadas à atuação das secretarias estaduais e, conseqüentemente, escopo de competência dos respectivos órgãos de controle que o relatório do TCU engloba em suas recomendações, por conta da generalização do problema entre as unidades subnacionais e a demanda por procedimentos comuns,

inclusive no que diz respeito ao acompanhamento e fiscalização e à possibilidade de compartilhamento das providências adotadas.

Todavia, não descarta, dadas as incumbências estabelecidas no art. 9º da Lei nº 9.304/1996, em especial o inciso III, que a União, através dos ministérios:

- elabore modelo avaliativo para aferição da qualidade do ensino médio por escola, regulamente padrões mínimos de qualidade de ensino e defina o valor mínimo por aluno que assegure ensino de qualidade e sirva de parâmetro para a complementação da União ao Fundeb³ de cada estado (BRASIL, 2014);
- revise indicadores e metas estipuladas (Programa 2030 – Educação Básica) no Plano Plurianual (PPA); adote providências para simplificar o sistema de planejamento da educação, para aprimorar a coordenação e a coerência de planos, com metas claras e específicas facilitando o acesso dos agentes da área de educação; constitua comissão intergovernamental para monitorar o cumprimento da Lei do Piso Salarial para os profissionais de magistério público da educação básica (BRASIL, 2008⁴), como se encontra no item 9.2 do Acórdão (BRASIL, 2014);
- adote, em colaboração com as secretarias estaduais e municipais, medidas para gerenciar o risco do cumprimento da Meta 3⁵ do PL PNE⁶, com a alocação dos recursos de infraestrutura necessários ao ensino médio;
- avalie, através da Controladoria-Geral da União, em colaboração com os órgãos de controle interno dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a implementação dos programas na área do ensino médio;
- crie indicadores para avaliação da eficiência no uso dos recursos e dos resultados alcançados com as ações do Plano de Ações Articuladas (PAR⁷);
- crie, no PAR, instrumento de registro das etapas de monitoramento e avaliação das ações para a consecução do plano de correlação de suas ações com as do PDE Interativo⁸;

³ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado pela Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

⁴ Lei Federal nº 11.738, de 16 de julho de 2008.

⁵ Meta 3 – Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento, nessa faixa etária.

⁶ Projeto de Lei do Plano Nacional da Educação. Posteriormente, a Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, aprovou o PNE.

⁷ O PAR é resultado da adesão das subunidades ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, do Governo Federal, cuja finalidade é a cooperação para liberar recursos para melhoria da educação.

⁸ Sistema de apoio à gestão escolar desenvolvido pelo MEC.

- implemente, no PDE Interativo, ferramentas que possibilitem:
 - a. a obtenção de plano de ação composto pelo conjunto de medidas a serem implantadas, com suas descrições, metas, prazos, orçamentos, responsáveis; e os programas a que se vinculam sejam de responsabilidade das esferas federal ou estadual, dotando o gestor e a comunidade escolar de um documento orientador das ações executivas e viabilizador de controle social;
 - b. o registro da avaliação e do monitoramento das ações do plano de ação da escola;
 - c. o apoio à atividade de supervisão escolar;
 - d. o desenvolvimento de mecanismos que permitam maior equidade na distribuição dos recursos transferidos voluntariamente pela União.

Desse modo, o Acórdão do TCU, na coordenação das auditorias operacionais do ensino médio no âmbito dos tribunais de contas, estabelece determinações e recomendações aos órgãos da administração federal que remodelam as ações dos tribunais e afetam a atuação dos governos subnacionais no ensino médio e, conseqüentemente, dos tribunais de contas estaduais.

Há, ainda, determinações diretas às secretarias estaduais no item 9.8.1 do Acórdão, requerendo-lhes providências relativas: à cobertura da rede escolar de ensino médio; ao déficit de professores; às ações de formação inicial e continuada de professores; à cessão de professores a órgãos da administração sem relação com o exercício do magistério; às informações prestadas no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) sobre gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

O órgão central de controle, por conseguinte, ao tempo em que determinava providências aos seus jurisdicionados, cuja implementação cabia aos governos subnacionais, requeria-lhes medidas no escopo de suas atribuições, isto é, circunscritas à esfera de suas autonomias. São deliberações que, longe de indicarem extrapolação das competências por essa Corte de Contas, expõem a complexidade do Estado federal diante do Estado social que demanda, ao mesmo tempo, ações das esferas subnacionais e "tratamento uniforme em escala nacional" de problemas e necessidades comuns (BERCOVICI, 2004, p. 57).

Ademais, não se pode descartar a extensão das competências conferidas à União pela Constituição em comparação com estados e municípios e que estes, como chamou a atenção Costa (2004, p. 218), ainda que sejam autônomos para

conduzir sua política de educação, dificilmente podem realizá-la sem "o apoio ou a concordância do governo federal".

A aparente centralização presente no estabelecimento de medidas para os jurisdicionados que implicam ações dos não jurisdicionados (entes estaduais e municipais, órgãos de controle, entidades civis) ou mesmo as recomendações que lhes foram feitas, conforme estabelecido nos subitens 9.3, 9.4 e 9.5 (BRASIL, 2014), significam que o TCU age como órgão coordenador. A coordenação, um dos modos, conforme Bercovici (2004, p. 59), de estabelecer a interdependência entre os entes federados num federalismo de cooperação (o outro modo é a "cooperação propriamente dita"), consiste em:

Um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação. A vontade das partes é livre e igual, com a manutenção integral de suas competências: os entes federados sempre podem atuar de maneira isolada ou autônoma. [...] busca um resultado comum e do interesse de todos. A decisão comum, tomada em escala federal, é adaptada e executada autonomamente por cada ente federado, adaptando-a as suas peculiaridades e necessidades (BERCOVICI, 2004, p. 59).

O TCU, portanto, por meio do Acórdão, exerce o papel de coordenador na articulação federativa estabelecida pela auditoria no ensino médio, mantendo a autonomia dos governos subnacionais tanto quando determina ações para os jurisdicionados que requerem ações de não jurisdicionados, como quando as recomenda e determina diretamente para as subunidades. Para isso, baseia-se no acordo de cooperação técnica celebrado entre as cortes de contas e, não se pode ignorar, nas necessidades da cooperação financeira da União para que os estados garantam a oferta de "ensino médio a todos que o demandarem" (inciso VI do art. 10 da Lei nº 9.394/1996, na redação dada pela Lei nº 12.061, de 2009) (BRASIL, 2009).

Assim, se, por um lado, não se pode descartar a tensão entre o federalismo dualista e o cooperativo ou entre centralização e descentralização presente na Constituição, por outro, cumpre ressaltar que a cooperação desenhada nas competências compartilhadas supõe relações intergovernamentais negociadas, o que depende mais "da disposição dos governos em cooperar" (COSTA, 2004, p. 218), especialmente porque a superação dos problemas constatados pela auditoria operacional no ensino médio justificaria a cooperação prevista no parágrafo único do art. 23, pois objetivaria "o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional", conseqüentemente, a ação fiscalizatória dos órgãos de controle.

Considerações finais

Este trabalho abordou a auditoria operacional do ensino médio realizada pelo TCU analisando o Acórdão TC-007.081/2013-8, com o objetivo de identificar, nessa ação, características do federalismo de cooperação frente às relações federativas. Para tanto, utilizou como base os estudos sobre conceito e modelos de federalismo e sobre controle de contas, em particular auditoria operacional, enquanto expressão do federalismo brasileiro pactuado na Constituição Federal de 1988.

No federalismo, o pacto federativo acomoda as heterogeneidades da nação (territorial, étnica, linguística, socioeconômica, cultural e política) em uma dimensão de unidade (governo nacional) com a preservação da autonomia local (governos subnacionais) mediante relações intergovernamentais de cooperação e competição federativa.

No federalismo de competição, há a divisão de competências e da capacidade de tributação numa estrutura descentralizada, portanto os governos subnacionais produzem a política e arrecadam os recursos para seu financiamento. No modelo de cooperação, as ações são compartilhadas diante da heterogeneidade das subunidades com a celebração de parcerias entre elas. Nesse modelo, as funções das esferas de governo não se distinguem facilmente (metáfora do *mablecake*).

As relações entre as esferas de governo, em cada modelo de federalismo, são diferenciadas por três situações: separação completa do âmbito de atuação de cada esfera de governo (modelo dual); os governos locais como agentes do Governo Federal (modelo centralizado); ou os entes federados como executores de ações autônomas e/ou conjuntas (modelo cooperativo).

Nos modelos de cooperação e de competição, as relações federativas se estruturam de forma descentralizada-centralizada e não centralizada. No primeiro modelo de relações, a divisão de competências entre o governo nacional e as subunidades forma uma pirâmide de governos do topo para baixo ou do centro para a periferia. No segundo, não há superioridade ou centralidade de poder; existe uma estrutura desenhada pela Constituição Federal e preenchida com arranjos formais e informais no funcionamento do federalismo (matriz federativa).

Na norma constitucional, a não centralização significa a combinação de disposições constitucionais, infraconstitucionais e relações intergovernamentais que estabelecem vínculos institucionais entre o governo central e as subunidades, compatibilizando autonomia e interdependência nas decisões adotadas, a primeira mais adequada ao modelo de competição, e a segunda, ao modelo de cooperação.

No modelo de cooperação, as relações intergovernamentais são baseadas na negociação a partir de três elementos: parcerias, cooperação e negociação. Em síntese, têm por base o compartilhamento de poder, cujo padrão de interação envolve parcerias negociadas dentro do parâmetro constitucional.

O compartilhamento pode ocorrer pela política (*politics*), pela profissionalização, pela proximidade e pelo desenho. O compartilhamento pela política se faz pelo Congresso. No de profissionalização, a relação ocorre entre profissionais que partilham experiências. Já no de proximidade, dá-se através de assuntos tratados nas esferas de governo. E o compartilhamento por desenho refere-se à cooperação por meio de programas intergovernamentais. Este é o mais seguro, porque estabelece, de maneira sistematizada, a base para a cooperação.

O federalismo brasileiro, institucionalizado desde a Constituição de 1891, alternou entre uma maior e uma menor descentralização, conforme o momento histórico nacional. A retomada da democracia, com a Constituição de 1988, inaugurou um novo momento descentralizatório, expresso na autonomia política, administrativa e financeira transferida às subunidades.

A execução da política pública da educação, nesse novo momento, ocorre em regime de colaboração técnica e financeira entre os sistemas de ensino. Portanto, no âmbito da educação, há autonomia federativa (divisão de competência para cada ente federado) e supletividade e redistribuição para superação das heterogeneidades (cooperação federativa).

Na fiscalização da aplicação dos recursos públicos, também se adota uma espécie de repartição federativa com controles internos e externos entre os poderes. Assim, conforme a origem do recurso, os tribunais de contas estaduais agem sem prejuízo da fiscalização realizada pelo TCU. E, com esse fundamento, é realizada a auditoria operacional.

Quando implementa seus programas, projetos e a prática de atos administrativos via gestor público, ou seja, quando verifica a economicidade e eficiência na aquisição e aplicação dos recursos através da apuração da eficácia e efetividade dos resultados alcançados, a auditoria operacional foca na eficiência da máquina administrativa.

A auditoria operacional tem base interinstitucional na esfera do Promoex, proposto, criado e coordenado pelo Ministério do Planejamento (UCP) junto aos tribunais de contas, subexecutores (UEs). Portanto, o desenho da auditoria operacional do ensino médio obedece à definição das competências, à jurisdição dos tribunais de contas e à atuação dos sistemas de ensino. Esse desenho se adapta à política pública do ensino médio de responsabilidade dos estados em regime de colaboração financeira (recursos estaduais e federais).

No Acórdão analisado neste trabalho, a situação apresentada pelo TCU às subunidades (secretarias estaduais de educação e controles externos estaduais) refere-se à atuação das secretarias, conferindo igual tratamento às unidades subnacionais e sugerindo procedimentos comuns de acompanhamento e fiscalização.

O Acórdão do TCU, por conseguinte, ao coordenar as auditorias operacionais do ensino médio no âmbito dos tribunais de contas, estabeleceu determinações e recomendações aos órgãos da administração federal que remodelam as ações dos tribunais e afetam a atuação dos governos subnacionais no ensino médio, ainda que a fiscalização desses seja incumbência dos tribunais de contas estaduais.

Desse modo, ao tempo em que homogeneiza as providências, o TCU exerce a função de coordenação que lhe compete na auditoria operacional do ensino médio, ações típicas do federalismo de cooperação, especialmente num contexto, como o brasileiro, em que centralização e descentralização se tensionam na Constituição. Isso porque a Constituição favorece, nas competências, a União, e as subunidades nos aspectos fiscais e tributário; bem como a realidade, dadas as gritantes desigualdades, demanda tratamento uniforme dos problemas e, conseqüentemente, das ações orquestradas.

Nesse contexto, a ação do órgão central de controle, seja nas determinações aos jurisdicionados que afetam os não jurisdicionados, seja aos não jurisdicionados, recomendando-lhes ou exigindo-lhes a adoção de determinadas providências, expõe a complexidade do Estado federal diante do Estado social, em especial quando, na organização federativa, são mais extensas as competências do governo central, pondo em evidência a coordenação como o modo em que se estabelece a interdependência entre os entes federados num federalismo de cooperação.

A coordenação do TCU, por meio do Acórdão, mantém a autonomia dos governos subnacionais tanto quando determina ações aos jurisdicionados que os afetam, como quando diretamente lhes determina providências, pois baseia-se nos pactos firmados, seja no acordo de cooperação técnica celebrado entre as cortes de contas, seja nas adesões aos programas e ações oferecidos pela União.

Portanto, ainda que haja tensão entre o federalismo dualista e o cooperativo na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional da educação, na auditoria operacional tem-se um federalismo de cooperação em que a interdependência entre os entes federados é estabelecida pela coordenação do TCU.

Referências bibliográficas

ABRÚCIO, F. L. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMESTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, n. 22, v. I, abril, 2001. (Série Debates).

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ALBUQUERQUE, F. F. T. *A auditoria operacional e seus desafios: um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União*. 153f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração). Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufba.br:8080/ri/bitstream/ri/8765/1/444.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015.

ALMEIDA, M. T. H. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 28, jun. 1995. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_28/rbcs28_08.htm>. Acesso em: 13 out. 2015.

ARRETCHÉ, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

BERCOVICI, G. *Dilemas do Estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 set. 2015.

_____. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm> Acesso em: 05 jan. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Manual de Execução. Acordo de empréstimo 1.628-OC/BR*. Brasília: 2006. Disponível em: <http://www.tce.ma.gov.br/publicacoes/documento/arquivos/Manual_Execucao_Promoex.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Apresentação Ministério do Planejamento*. Brasília: 2008. Disponível em: <<http://antigo.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=18&ler=t317>>. Acesso em: 05 set. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria Operacional*. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2010. Disponível em: <<portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058980.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Promoex Relatório 1 e 2 sem. 2013*. Brasília: 2013. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos/promoex_relatorio_1_e_2_sem_2013.pdf/view>. Acesso em: 05 set. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Auditoria (Fiscalização nº 177/2013)*. Brasília: 2014. Disponível em: <<http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/>>

portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/007.081-2013-8%20ensino%20medio.pdf>. Acesso em: 09 set. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Quadro V – Consolidado – Relatório de cumprimento de objeto*. Brasília: 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos/promoex_quadro_v_relatorio_cumprimento_objeto.xls/view>. Acesso em: 05 set. 2015.

CASTRO, J. A. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: GOUVEIA, A. B. (Org.); PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008.

COSTA, V. Federalismo. In: AVELAR, L.; CONTRA, O. (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.

ELAZAR, D. J. *Exploring Federalism*. Alabama: The University of Alabama Press, 1987.

_____. Federalismo. *Archè*, Rio de Janeiro, ano III, n. 7, 1994.

FRANZESE, C. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. 210f. Tese. (Doutorado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

GRODZINS, M. *The American system: a new view of the government of the United States*. New York: Rand McNally, 1966.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. *O federalista*. Trad. Ricardo Rodrigues Gama. 3. ed. Campinas: Russell, 2010. p. 17-74.

ISMAEL, R. A evolução do federalismo cooperativo e a persistência das desigualdades regionais no Brasil. In: ISMAEL, R. Um federalismo cooperativo no Brasil. *Cadernos do Desenvolvimento nº 7*, Rio de Janeiro, Mesa 5, v. 5, n. 7, outubro, 2010.

LIJPHART, A. *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.

MAGALHÃES, J. L. Q. *Pacto federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

NÓBREGA, M. *Os tribunais de contas e o controle dos programas sociais*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

RUBIATTI, B. C. O federalismo mexicano: entre a centralização fiscal e a descentralização política. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 51-70, 2014.

SILVA, B. (Coord.). *Dicionário de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas*. Instituto de Documentação. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1987.

SCHULER, A. D. *Reflexões sobre o federalismo: aspectos histórico-ideológicos e jurídico-institucionais*. 2009. 71f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

Gerlanne Luiza Santos de Melo

Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade do Piauí (UFPI).
Contato: gerlannemelo@gmail.com

Guiomar de Oliveira Passos

Possui doutorado em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é professora titular da Universidade Federal do Piauí (UFPI), atuando no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Contato: guiomar@ufpi.edu.br

RSP

Gestão de custos no setor público: um panorama de experiências internacionais

Diego Messias

Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste)

Júlio César Ferreira

Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste)

Dione Olesczuk Soutes

Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste)

No contexto de reformas gerenciais ocorridas na administração pública nos últimos anos, este artigo objetivou investigar experiências internacionais relativas à implementação de sistemas e ferramentas de gestão de custos, de forma a identificar as principais dificuldades enfrentadas pelos entes governamentais no processo, além dos benefícios proporcionados à gestão. Por meio de bibliometria e análise de conteúdo, foram visitados 17 artigos internacionais que apresentavam *cases* de implantação ou discutiam a temática sob outra ótica e metodologia. Os resultados indicam que os projetos de adoção de técnicas de gerenciamento de custos são dificultados pela não integração com os demais sistemas estruturantes organizacionais e com o planejamento estratégico; escassez de recursos para viabilização e manutenção dos projetos; alta burocratização e normatização características do setor público. Também se constatou que a busca por legitimação social por parte dos gestores também causa prejuízos à gestão pública.

Palavras-chave: contabilidade de custos, implementação, administração pública

[Artigo recebido em 26 de outubro de 2017. Aprovado em 18 de maio de 2018.]

Gestión de costos en el sector público: un panorama de experiencias internacionales

En el contexto de reformas gerenciales ocurridas en la administración pública en los últimos años, este artículo objetivó investigar experiencias internacionales relativas a la implementación de sistemas y herramientas de gestión de costos, para identificar las principales dificultades enfrentadas por los entes gubernamentales en el proceso, además de los beneficios proporcionados a la gestión. Por medio de bibliometría y análisis de contenido, fueron visitados 17 artículos internacionales que presentaron casos de implantación o discutieron la temática bajo otra óptica y metodología. Los resultados indican que los proyectos de adopción de técnicas de gestión de costos se ven dificultados por la no integración con los demás sistemas estructurantes organizativos y con la planificación estratégica, escasez de recursos para viabilización y mantenimiento de los proyectos, alta burocratización y normatización características del sector público. También se constató que la búsqueda por legitimación social por parte de los gestores también causa perjuicios a la gestión pública.

Palabras clave: contabilidad de costes, implementación, administración pública

Cost management in the state sector: international experiences in outlook

In the context of managerial reforms in public administration in recent years, this article aimed to investigate international experiences regarding the implementation of cost management systems and tools, in order to identify the main difficulties faced by government entities in the process, in addition to the benefits provided to management. Through bibliometrics and content analysis, 17 international papers were visited that presented cases of implantation or discussed the theme from another point of view and methodology. The results indicate that projects for the adoption of cost management techniques are hampered by non integration with other organizational structuring systems and strategic planning, scarce resources for project feasibility and maintenance, high bureaucratization and standardization of the public sector. It was also found that the search for social legitimacy on the part of the managers also causes damages to the public management.

Keywords: cost accounting, implementation, public administration

Introdução

Para atingimento de sua função, o Estado, ao planejar suas ações, deve fixar critérios para o desenvolvimento de soluções às diversas demandas sociais. Para o alcance da eficiência, eficácia e efetividade dos serviços prestados, se faz necessária a adoção de ferramentas de gestão e controle organizacional que otimizem a destinação dos recursos públicos despendidos pela sociedade (TER BOGT, 2008). Uma das principais funções da administração pública é justamente o emprego adequado dos recursos arrecadados em favor do bem-estar social (LAPSLEY; WRIGHT, 2004; LOVATO *et al.*, 2016), e os cidadãos esperam da gestão o melhor atendimento possível de suas demandas sociais, pelo uso eficiente desses recursos, além da transparência dos atos praticados (MOTTA, 2013).

O orçamento público, como principal ferramenta gerencial adotada pelo governo brasileiro, atua predominantemente em ações de controle, não medindo, e tampouco garantindo, o nível de eficiência esperado dos gestores. Buscando sanar essa lacuna, por meio do monitoramento e da responsabilização dos gestores pelos atos por eles praticados, ao menos em parte, foi editada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101/2000.

Além da responsabilização, a LRF instituiu uma série de instrumentos importantes para o avanço econômico e social e necessários para aprimorar ferramentas que permitam à sociedade captar dados quantitativos sobre a execução dos programas de governo. Esses dados dão condições, aos cidadãos, para avaliar a eficiência e a eficácia da gestão da administração pública e, assim, ter subsídios consistentes para cobrar as melhorias necessárias (LOVATO *et al.*, 2016; MODELL, 2009). Uma das ferramentas estabelecidas pela LRF é a obrigatoriedade de implementação de sistemas de gerenciamento de custos (BRASIL, 2000; FRANCO *et al.*, 2013), até então inexistente na administração pública brasileira.

Outro fator que colaborou para a implementação do sistema de custos no setor público brasileiro foi a Portaria nº 184/2008 do Ministério da Fazenda, que atribuiu ao Conselho Federal de Contabilidade a tarefa de emitir as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP); e à Secretaria do Tesouro Nacional, a missão de desenvolver ações no sentido de promover a convergência para os padrões internacionais. Nesse cenário nasceu a NBCASP 16.11, que estabelece as regras básicas para mensuração e evidenciação dos custos no setor público.

A utilização da informação de custos, como ferramenta de controle e como instrumento estratégico, ganha relevância no contexto social atual, em que os governantes são cada vez mais exigidos por uma administração mais eficiente dos

recursos públicos (OSBORNE; GAEBLER, 1992). Essas informações podem apresentar, como destacam Lovato *et al.* (2016), por exemplo, custo por aluno (em escolas ou universidades) e custo por paciente (em hospitais). Ademais, os autores ressaltam que esses dados permitem a medição da eficiência do gasto, ao possibilitar sua comparação com custos de outros entes governamentais e também com os valores praticados pela iniciativa privada.

Todavia, para que se chegue ao cenário de usabilidade da informação de custos, há um árduo e sinuoso caminho a ser percorrido: a implementação do sistema e todo seu aparato na máquina pública. Cardoso, Aquino e Bitti (2011) alertam que a implantação em massa (na administração pública) do sistema de informações de custos somente se tornará realidade a partir do momento em que os potenciais usuários da informação produzida pelo sistema percebam sua relevância e tomem as medidas necessárias para a concretização do processo. Não basta a exigência legal e normativa, pois a efetiva adoção será promovida pela utilidade percebida pelos gestores (AGUILÀ, 2016; CARDOSO; AQUINO; BITTI, 2011; MÄTTÖ; SIPPOLA, 2016; VERBEETEN, 2011).

Pesquisas científicas tendem a contribuir com processos inovadores como esse, ao destacar casos de sucesso e percepções sobre perspectivas diferenciadas. Todavia, no caso da gestão de custos no setor público, os estudos nacionais não trouxeram contribuições significativas acerca de experiências (BITTI; AQUINO; CARDOSO, 2011; FRANCO *et al.*, 2013; SANTOS, 2015), sobretudo quanto ao processo de implantação, que é o ponto crucial e que enfrenta uma série de barreiras e dificuldades. O estudo bibliométrico de Bitti, Aquino e Cardoso (2011) confirma a falta de contribuições significativas nas pesquisas brasileiras.

Diante desse cenário, e considerando o fato de que a pesquisa nos Estados Unidos e Europa se encontra em estágio mais avançado que a nacional, conforme destacado por Bitti, Aquino e Cardoso (2011), emerge a seguinte inquietação: como se deu o processo de implementação de sistemas de gerenciamento de custos na administração pública em âmbito internacional?

Nesse contexto, tem-se como objetivo do presente trabalho investigar experiências de implementação de sistemas de gestão de custos no setor público em âmbito internacional, de forma a identificar as principais dificuldades enfrentadas pelos entes governamentais no processo, bem como os benefícios proporcionados à gestão.

A pesquisa se justifica pelo fato de as atividades de controle e gestão de custos se encontrarem em fase de implementação na administração pública brasileira, e porque a temática tem sido constante em pesquisas nacionais, sendo que a percepção do discutido em âmbito global tende a propiciar avanços à ciência e à gestão pública brasileira.

Além desta introdução, o trabalho está estruturado por uma revisão da literatura, a descrição dos procedimentos metodológicos, análise e discussão dos trabalhos encontrados e considerações finais.

Revisão de literatura

Nova Gestão Pública

Nas últimas décadas, o setor público tem se caracterizado por profunda reestruturação em seus serviços e, principalmente, em sua gestão. O Estado passa a ter um perfil mais próximo ao encontrado no setor privado (*quasimarket*), passando a adotar lógicas de mercado e modelos de gestão nos quais prevalece a ênfase em resultados, que, no caso da administração pública, se dá por meio de produtos e serviços voltados para os interesses da sociedade (LAPSLEY; WRIGHT, 2004; MAGRO; PINTO, 2012; MÄTTÖ; SIPPOLA, 2016).

A reestruturação, oriunda da denominada Nova Gestão Pública (NGP) – conjunto de reformas paradigmáticas governamentais introduzido por países anglo-saxões na década de 1970 –, trouxe para a gestão pública características e práticas gerenciais empresariais como a descentralização administrativa, artefatos de planejamento estratégico, gestão de custos, controladoria, gestão de ativos intangíveis, entre outros. Modell (2009) e Ikeanyibe (2016) observaram que a NGP tem sido mais adotada nos últimos anos por países em desenvolvimento, imitando as políticas das nações desenvolvidas. Entre os fatores motivadores para a implementação das novas práticas estão a busca por relações comerciais com as grandes economias, a privatização de parte dos serviços públicos e as pressões sociais para otimização da gestão e da destinação dos recursos (IKEANYIBE, 2016; LAPSLEY; WRIGHT, 2004; LUTILSKY; VAŠIČEK; VAŠIČEK, 2012; OSBORNE; GAEBLER, 1992; MÄTTÖ; SIPPOLA, 2016; TER BOGT, 2008; VERBEETEN, 2011).

Em estudo realizado no setor público alemão, Ter Bogt (2008) identificou, todavia, vestígios de descontentamento quanto às reformas na gestão governamental por parte de colaboradores públicos. O descontentamento se originou, segundo o autor, em virtude de algumas propostas de mudanças não serem tão práticas e aplicáveis quanto esperado, e, por esse motivo, não atingirem a eficiência esperada e objetivada.

São diversas as explicações para adoção de uma ferramenta gerencial que não seja aplicada de forma integral posteriormente. Johansson e Siverbo (2009) detectaram três possíveis explicações em pesquisa acerca do governo sueco. Em primeiro lugar, citam a divergência entre os objetivos dos vários *stakeholders* (população em geral,

bancadas, órgãos de classe, órgãos regulamentadores). Em segundo lugar, o fato de a adoção da ferramenta ter como objetivo apenas a legitimação política ou a imitação de outras entidades. Por último, a insuficiência de recursos financeiros, humanos e de infraestrutura necessários para implementação completa e manutenção da metodologia de gestão. Ter Bogt (2008) e Verbeeten (2011) destacam, ainda, que deve ser buscado o convencimento prévio dos participantes quanto à relevância da mudança, uma vez que processos dessa natureza somente são exitosos com o comprometimento de todos.

Gestão de custos

Em cenários de recursos escassos, atualmente comuns tanto a países desenvolvidos como aos do terceiro mundo, metodologias e ferramentas voltadas à otimização do gasto do dinheiro público, como a gestão de custos, se destacam das demais vertentes da NGP. Como destacado por Verbeeten (2011), sistemas de gestão de custos são muito úteis aos gestores políticos, ao apoiarem a tomada de decisão e, ao mesmo tempo, possibilitarem a avaliação de programas e projetos já concluídos, geralmente por meio de *benchmarking*. Ademais, a gestão de custos se constitui como elemento necessário para a estruturação de outras escolhas estratégicas e gerenciais da NGP (MODELL, 2009).

Os gestores do setor público necessitam, no desempenho de suas funções decisórias, de informações consistentes e amplas para cumprir com eficiência, eficácia e efetividade as políticas públicas (LAPSLEY; WRIGHT, 2004; MACHADO; HOLANDA, 2010). Assim sendo, emerge a necessidade da construção de sistemas de gerenciamento de informações de custos que subsidiem as decisões cotidianas, tais como: comprar ou alugar? executar ou terceirizar? manter ou descontinuar? As informações de custos também devem permitir comparações entre os custos de atividades ou serviços produzidos por unidades ou entidades diferentes, objetivando conhecer e estimular a melhoria do desempenho de seus dirigentes (MACHADO; HOLANDA, 2010).

Além disso, as informações de custos associadas aos benefícios das políticas públicas deveriam ser a base para a formulação da proposta orçamentária, sendo o orçamento o fio condutor que permite executar as despesas e prestar os serviços públicos planejados. Ou seja, a informação de custos tem reflexos em todo o ciclo da gestão e, como defendido por Mättö e Sippola (2016), deveria estar presente no cotidiano de todas as entidades governamentais.

Carneiro *et al.* (2012) levantam uma questão interessante sobre a não tradição de uso da informação de custos no Brasil: “a maioria dos gestores não sabem dizer se as ações oferecidas à sociedade são bem-sucedidas ou não”. Esse cenário se

reflete negativamente em todo o ciclo de gestão, uma vez que dificulta, e algumas vezes inviabiliza, desde a tomada de decisão mais cotidiana até as decisões de alto impacto financeiro ou social (CARNEIRO *et al.*, 2012; FRANCO *et al.*, 2013).

Ressalta-se, todavia, que, assim como as demais mudanças oriundas da NGP, a adoção de ferramentas e estratégias de gestão de custos, bem como a construção de sistemas de informações de custos, além dos benefícios, implicam fatores dificultadores. Além das possíveis explicações listadas por Johansson e Siverbo (2009), várias outras são exploradas em estudos empíricos em organismos estatais ao redor do mundo, objetivando reduzir os percalços a serem enfrentados por gestores e governos que se aventurem em jornadas similares. Neste estudo são brevemente abordados alguns estudos que retratam casos práticos de implantação, e outros que tratam de alguma forma da temática de custos no setor público.

Delineamento metodológico

O presente estudo se caracteriza como descritivo-exploratório. É exploratório por buscar compreender as experiências de implementação de sistemas ou ferramentas de gerenciamento de custos no setor público ao redor do mundo. É descritivo por apresentar e analisar criticamente os principais achados de alguns estudos internacionais, quanto às dificuldades enfrentadas pelos entes governamentais no processo, bem como os benefícios proporcionados à gestão.

Para o atingimento do objetivo proposto, utilizou-se das técnicas de pesquisa da bibliometria e a análise de conteúdo. A bibliometria, para Macias-Chapula (1998), é um conjunto de leis e princípios empíricos que contribuem para o estabelecimento de fundamentos teóricos. A análise de conteúdo, utilizada na abordagem dos artigos, na perspectiva de Bardin (2004), não se configura como um instrumento, mas como um conjunto de técnicas de análise dos formatos diversos de comunicação.

Os artigos objeto de análise neste estudo foram coletados na base de dados Elsevier Scopus, na qual foram aplicadas as seguintes *keywords* como filtro de busca: *costs*, *public sector*, *public management*, *implant*, *implement*. Foram localizados primariamente 55 trabalhos, sendo que 31 foram excluídos após leitura dos resumos, por não manter relação estreita com o objeto de estudo. Após buscas em bases de dados e na internet, localizaram-se os arquivos de 17 dos 24 trabalhos restantes, sendo esse o conjunto de trabalhos analisados (Quadro 1).

Quadro 1 – Relação dos trabalhos analisados

Autores	Título	Journal
Artigos que abordam casos de implementação		
Mättö e Sippola (2016)	Cost management in the public sector: legitimation behavior and relevant decision making	Financial Accountability & Management
Mello et al. (2016)	Target value design in the public sector: evidence from a hospital project in San Francisco, CA	Architectural Engineering and Design Management
Aguilà (2016)	In search of financial sufficiency in the Spanish public university: from financing to the cost control and cost management	Intangible Capital
Gosselin, Henri e Laurin (2015)	Costing governmental services in a reformed environment: unreachable goal or unfinished business?	Canadian Public Administration
Kosmas e Dimitropoulos (2013)	Activity based costing in public sport organizations: evidence from Greece	Research Journal of Business Management
Zunino, Borgert e Schultz (2012)	The integration of benefit-cost ratio and strategic cost management: the use on a public institution	Revista Espacios
Lutlisky, Vašiček e Vašiček (2012)	Cost planning and control in Croatian public sector	Economic Research Ekonomiska Istraživanja
Verbeeten (2011)	Public sector cost management practices in the Netherlands	International Journal of Public Sector Management
Demais artigos		
Ikeanyibe (2016)	New public management and administrative reforms in Nigeria	International Journal of Public Administration
Siltala (2013)	New public management: the evidence-based worst practice?	Administration & Society

Wang e Bryer (2013)	Assessing the costs of public participation: a case study of two online participation mechanisms	The American Review of Public Administration
Connolly e Wall (2012)	Implementing IFRSs in the public sector: caveats from a case in the UK	Public Money & Management
Meersman (2010)	Applying SMC pricing in PPPs for the maritime sector	Research in Transportation Economics
Riemsdijk (2010)	Neoliberal reforms in elder care in Norway: roles of the state, Norwegian employers, and Polish nurses	Geoforum
Giauque, Resenterra e Siggen (2009)	Modernization routes and relations between political and administrative spheres in Switzerland	International Review of Administrative Sciences
Shen e Liu (2004)	Applications of value management in the construction industry in China	Engineering, Construction and Architectural Management
Baker (2001)	Engaging community mental health stakeholders in pharmacy cost management	Psychiatric Services

Fonte: Elaboração própria.

Os trabalhos que abordam casos de implementação de ferramentas de gestão de custos em entes governamentais são apresentados de forma crítica na seção seguinte, dando destaque às principais dificuldades encontradas pelos gestores. Os demais artigos, que abordam a temática sob outra lente e metodologia (levantamentos, ensaios teóricos, entre outros), contribuíram para discussão que se faz também na seção seguinte.

Análise e discussão

Nesta seção são apresentados os artigos que relatam e analisam casos de implementação de sistemas, metodologias ou ferramentas de gestão de custos em organizações públicas. Também são abordados resultados ou constatações dos demais trabalhos que compõem o conjunto de análise constante no Quadro 1. Com base no arcabouço teórico levantado, também se inicia uma discussão acerca dos fatores relevantes para a temática de custos no setor público.

Experiências de implantação

Mättö e Sippola (2016)

Por meio de uma pesquisa intervencionista direcionada a municípios finlandeses e realizada entre 2007 e 2009, Mättö e Sippola (2016) implementaram um projeto de abordagem colaborativa de gestão dos custos de má qualidade (*costs of poor quality* – COPQ), de forma a segregar os custos maléficos daqueles que são indispensáveis à consecução dos objetivos organizacionais com a máxima qualidade possível. A intervenção se deu em contratos firmados entre um município finlandês e duas organizações prestadoras de serviços de manutenção de ruas e parques que atuam de forma integrada.

Por meio da intervenção, os autores identificaram gargalos na gestão dos custos organizacionais pela perspectiva *bottom up* – ou seja, ouvindo os colaboradores desde o nível operacional até os gestores de alto escalão –, de forma a estabelecer, em um segundo momento, estratégias para mitigação dos custos de má qualidade e direcionamento dos gastos governamentais a atividades que realmente contribuam com a qualidade dos serviços postos à disposição da população finlandesa.

Na perspectiva dos autores, além da otimização dos gastos públicos, a implementação da ferramenta de gestão elevou a qualidade das informações postas à disposição dos decisores, uma vez que mapeia de forma mais ampla e fidedigna a destinação dos recursos, bem como os resultados dos programas governamentais. Esse fator se reflete, na percepção dos gestores participantes do processo, na legitimação de suas atividades perante a sociedade.

Ao final do processo, os autores destacaram como principal entrave a superestimação das funcionalidades da ferramenta e a subestimação dos problemas que poderiam surgir. Ou seja, os colaboradores e gestores esperavam que o campo de impacto da nova metodologia de gestão de custos fosse maior, e que esta não causaria novas demandas de trabalho. Outros dificultadores, segundo os autores, foram: não acompanhamento e avaliação sequencial do processo, resistência por parte dos colaboradores para alterações de seus protocolos internos e insuficiência de recursos para desenvolvimento de projetos conexos na sequência (JOHANSSON; SIVERBO, 2009).

Mello et al. (2016)

O estudo de Mello *et al.* (2016) foi realizado no Hospital da Universidade da Califórnia, localizado na cidade de São Francisco (EUA). Os autores acompanharam a adoção do método *target value design* – TVD (projeto de valor alvo) no planejamento

integrado e execução de um complexo de edifícios do hospital, entre os anos de 2010 e 2015. O TVD, por meio da metodologia do custeio-meta, objetiva entregar o produto ao cliente pelo valor que ele pretende pagar (BALLARD, 2011).

No caso pesquisado, a gestão do hospital fixou o preço de construção do complexo de acordo com as normas legais, que se baseiam em índices e pesquisas de mercado. Na sequência, reduziu o preço fixado anteriormente em 15%, definindo este como o valor máximo a ser despendido pelas obras (o valor alvo). Assim sendo, a empreiteira parceira e a equipe do órgão público tiveram a missão de fazer adequações nos projetos e no planejamento de forma a manter o objeto principal (complexo hospitalar), todavia com um orçamento 100 milhões de dólares inferior ao praticado no mercado.

Os autores identificaram como benefícios oriundos da utilização da ferramenta de gestão de custos a redução dos custos e a otimização dos projetos, uma vez que se buscaram alternativas de melhoria a todo o tempo, de forma a se manterem dentro do orçamento. Outro ponto positivo percebido foi a motivação dos participantes do projeto, em virtude do estabelecimento de metas e desafios contemplados com premiações. Ademais, os gestores perceberam a ampliação da integração entre a equipe, que se tornou mais capacitada e apta à adoção de outras ferramentas gerenciais.

Como principal fator dificultador do processo de implementação do TVD no setor público, os autores elencaram a limitação normativa para firmar contratos de múltiplas partes. Esse tipo de instrumento contratual amplia os benefícios do TVD, ao dividir riscos e perdas entre a entidade governamental e as demais signatárias, induzindo as partes a galgar oportunidades mais vantajosas e arriscadas. Essa barreira normativa, na visão de Gosselin, Henri e Laurin (2015), se constitui devido à coexistência de duas lógicas institucionais em processos de transição. Uma legalista-burocrática e outra gerencial, sendo que, via de regra, a primeira inviabiliza ações da segunda.

Kosmas e Dimitropoulos (2013)

Em um estudo de caso, Kosmas e Dimitropoulos (2013) acompanharam a aplicação do custeio baseado em atividades (*activity based costing*) em uma entidade pública desportiva localizada na cidade de Papagos-Halargos, Grécia. Tal organização, que disponibiliza uma série de atividades esportivas à população local, não dispunha de nenhum método definido de levantamento e controle de custos e, para mensurar seu desempenho, dividia os gastos totais pelo número de atividades realizadas. A adoção da metodologia ABC, segundo os autores, emergiu da crise

que a Grécia passa nos últimos anos, obrigando os gestores a buscarem meios de reduzirem os gastos governamentais.

Os resultados da aplicação do *activity based costing* trouxeram à tona dados preocupantes aos gestores: atividades atléticas componentes do objeto da entidade, consideradas irrelevantes no processo de controle de gastos (pelo método tradicional), apresentaram alta participação na destinação dos recursos recebidos pela organização. Ou seja, grande parte do orçamento vinha sendo consumido por um número reduzido de atividades.

De posse das informações de custos por atividades executadas, os gestores gregos, em sua própria percepção, estiveram melhor preparados para a construção do planejamento para os exercícios seguintes e puderam avaliar a (des)continuidade de alguns serviços. Kosmas e Dimitropoulos (2013) concluíram que a inserção de método ABC na gestão pública local foi simplificada, todavia não trouxe avanços significativos em relação a outros métodos de custeio. Segundo os autores, a falsa sensação percebida pelos gestores é reflexo de não praticarem anteriormente nenhuma forma de gestão de custos.

Nesse cenário, os autores apontam que a preparação e capacitação insuficiente dos gestores é um dos principais fatores causadores dos inúmeros problemas que permeiam a administração pública, e que dificultam o seu desenvolvimento. Essa posição vai ao encontro do defendido por Malmi (1997).

Verbeeten (2011)

Em questionário encaminhado a gestores e *controllers* de 57 entidades governamentais da Holanda, Verbeeten (2011) objetivou identificar e mapear as principais metodologias de gerenciamento de custos adotadas pelas instituições, a motivação de sua implementação e a forma, nível e intensidade do uso da informação gerada pelos sistemas gerenciais.

O autor constatou a predominância do reconhecimento total dos custos aos serviços prestados. Ou seja, sem a distinção entre custos diretos, indiretos e despesas, e sem a adoção de critérios de rateio, como departamentalização ou por atividades. Mesmo sendo citados alguns métodos de custeio mais robustos, como o baseado em atividades, via de regra os entes governamentais holandeses se utilizam de métodos simplificados.

Quanto às informações de custos, constatou-se que sua utilização está vinculada à percepção de sua relevância e eficácia para o processo decisório. Os gestores que afirmaram usá-las com maior frequência foram os vinculados a áreas financeiras, enquanto que os gestores políticos apresentam um uso pequeno da informação,

mesmo tomando decisões frequentemente. Esse cenário vai ao encontro da posição defendida por Ter Bogt (2008), de que os gestores políticos baseiam grande parte de suas decisões em posicionamentos de seus assessores técnicos.

O levantamento de Verbeeten (2011) detectou ainda que a motivação para implementação de quaisquer ferramentas de gestão de custos emerge do ambiente externo (sociedade) e estas são construídas visando à legitimação de curto prazo da entidade por meio do controle da destinação dos recursos públicos. Não há, todavia, a indicação de uso das informações e ferramentas de custos em ações de longo prazo vinculadas ao planejamento estratégico.

Zunino, Borgert e Schultz (2012)

O presente estudo foi realizado em solo nacional. Mais especificamente, no restaurante universitário da UFSC. Zunino, Borgert e Schultz (2012) integraram a análise do índice de benefício-custo na gestão estratégica de custos do restaurante, buscando identificar o *status quo* do desempenho sob a ótica social. O índice benefício-custo encontrado foi de 0,89, o que representa um indicativo de inviabilidade econômica. Ou seja, o custo dos serviços prestados foi superior aos benefícios à comunidade acadêmica da UFSC.

Os autores realizaram diversas simulações em cenários distintos, como a terceirização dos serviços, a limitação dos beneficiados e ampliação do volume produzido. Na maioria das simulações encontraram possibilidades mais viáveis economicamente para a instituição.

Nesse contexto, em que foram propostas mudanças significativas na estrutura, funcionamento e abrangência do restaurante universitário, a pressão política pela manutenção dos benefícios se sobrepõe aos avanços na gestão, assim como argumentado por Gosselin, Henri e Laurin (2015).

Aguilà (2016)

Aguilà (2016), diante da política orçamentária restritiva nos países da União Europeia, analisou canais alternativos para financiamento das universidades públicas espanholas, bem como possíveis técnicas de controle e gestão de custos que, se implementadas, contribuiriam para a manutenção das universidades no cenário de crise.

Com relação às técnicas de controle e gestão de custos, o autor fez um levantamento junto aos gestores das universidades públicas da Espanha, objetivando captar suas percepções sobre algumas metodologias e sobre os benefícios à gestão propostos por cada técnica. Ficou evidenciada a consciência dos gestores quanto à

eficácia das técnicas e quanto à necessidade de se adotá-las no atual contexto. Essa percepção das contribuições da técnica, conforme defendido por Ter Bogt (2008) e Verbeeten (2011), é um dos quesitos mais relevantes para o sucesso da empreitada.

Todavia, os gestores defendem que o próprio cenário de crise que cria a necessidade de melhor gerenciamento do dinheiro público o torna mais difícil. Isso porque se fazem necessários cortes de pessoal, redução de jornada de trabalho, suspensão de capacitação profissional, entre outros fatores que impactam diretamente a capacidade de gerenciamento organizacional. Em suma, os gestores universitários entendem que o contexto sócio-econômico reflete diretamente na gestão e nos resultados das entidades.

Gosselin, Henri e Laurin (2015)

Diante de pressões externas sociais em virtude do aumento de tarifas de serviços cartoriais, a gestão de um órgão descentralizado canadense decidiu implementar um sistema de custeio, com o qual pudesse mensurar os custos dos diferentes serviços prestados e justificar possíveis ajustamentos das tarifas. Gosselin, Henri e Laurin (2015), por meio de pesquisa-ação em parceria com os gestores, desenvolveram um modelo de custeio ABC de quatro etapas.

Na análise das informações geradas pelo sistema ABC, ficou evidenciado que os dois principais serviços prestados pela entidade estavam sendo operados em déficit. Ou seja, os custos para sua execução eram superiores ao valor tabelado cobrado pelo serviço. Com base nessa análise primária, os gestores concluíram que essas duas atividades deficitárias foram a causa, até então desconhecida, do resultado negativo do exercício anterior.

Os autores perceberam que, mesmo ficando evidenciados os benefícios da informação de custos para a gestão, os gestores não demonstraram sinais de aumento da consciência de custos. Ou seja, na percepção dos gestores, o sistema de custos adotado serviu como um meio para legitimar o aumento das tarifas perante as pressões externas, e não como uma técnica que torna a gestão mais eficiente (IKEANYIBE, 2016). O cenário apresentado se alinha a uma das possíveis explicações para o não sucesso de reformas no setor público elencadas por Johansson e Siverbo (2009).

Lutlisky, Vašiček e Vašiček (2012)

Por meio de questionários enviados a gestores públicos croatas, de diversas entidades e em períodos distintos (2006 e 2011), Lutlisky, Vašiček e Vašiček (2012) objetivaram identificar a evolução das práticas gerenciais relacionadas à gestão de custos adotadas pelos entes. A motivação do estudo se deu pelo processo de

reforma governamental que a Croácia iniciou em 2002 e que se encontrava em curso no período estudado.

Os autores identificaram ligeiro aumento da utilização de ferramentas gerenciais relacionadas à gestão de custos nos cinco anos, que possivelmente foi motivado pelas outras ações da reforma governamental, que exigiam informações de custos para sua implementação, conforme defendido por Modell (2009).

Destacam os autores que a principal ameaça ao atingimento de sucesso nas reformas consiste na descontinuidade dos projetos, em virtude de mudanças políticas de governo. Isso porque as ferramentas contábeis geram reflexos a longo prazo, uma vez que se desenvolvem juntamente com o conhecimento adquirido pelos seus praticantes. O posicionamento dos autores corrobora as percepções de Ikeanyibe (2016), Connolly e Wall (2012) e Verbeeten (2011).

Os autores ainda listam outros riscos para o êxito das reformas: falta de integridade da gestão (SILTALA, 2013), decisões inadequadas da alta gestão buscando legitimação (VERBEETEN, 2011), falta de políticas definidas e claras (IKEANYIBE, 2016; KOSMAS; DIMITROPOULOS, 2013; VERBEETEN, 2011) e ausência de valores éticos (IKEANYIBE, 2016; SILTALA, 2013).

Discussão

Na leitura dos achados internacionais, percebem-se similaridades com relação às experiências das entidades governamentais em processos de implementação de ferramentas de gestão de custos, mesmo sendo analisados casos de países de várias regiões do mundo (América do Norte, América do Sul, leste e centro europeus, ibéricos, nórdicos). Tais similaridades refletem as características próprias do setor público, que resistem na administração independentemente das estratégias de gestão de cada país (LAPSLEY; WRIGHT, 2004; MODELL, 2009).

Nesse sentido, as dificuldades e riscos de não atingimento de sucesso nos projetos também se alinham e podem ser sintetizados de forma agrupada como segue.

Foco na legitimação

A gestão de custos foi constituída visando à otimização da eficiência das organizações privadas e públicas, e este deveria ser o motivador de sua adoção em qualquer modelo de gestão (LAPSLEY; WRIGHT, 2004). Todavia, como verificado nos estudos de Kosmas e Dimitropoulos (2013), Verbeeten (2011), Gosselin, Henri e Laurin (2015) e Mättö e Sippola (2016), os administradores públicos têm desviado o foco das ferramentas, e as utilizado como meio para legitimar politicamente sua gestão perante os usuários dos serviços, empresas, outros órgãos públicos e a sociedade como um todo. Esses cenários confirmam o já constatado por Modell (2009).

Vale ressaltar que a busca por legitimação em si não se configura como um problema organizacional. Todavia se torna um quando suprime ou se sobrepõe em desfavor de outras necessidades institucionais.

Não integração

Sistemas de gestão de custos são componentes de outros sistemas estruturantes da organização e, sozinhos, não atingem um nível elevado de eficiência. Ademais, outros artefatos gerenciais também necessitam do sistema de custos para atingimento de seus objetivos (MODELL, 2009). Dessa forma, a não vinculação de ferramentas de custos com o planejamento institucional, consignando suas relações e o processo de manutenção e avaliação, se configura como um risco de fracasso ao processo de implementação. Tais cenários foram detectados nos estudos de Mättö e Sippola (2016), Kosmas e Dimitropoulos (2013), Verbeeten (2011), Lutitsky, Vašiček e Vašiček (2012) e Zunino, Borgert e Schultz (2012).

Insuficiência de recursos

Cenários permeados por crises econômicas servem, ao mesmo tempo, para motivar a adoção de ferramentas de custos (buscando a redução de despesas) como para inviabilizar a implementação. Isso ocorre devido à necessidade de investimento em pessoas e infraestrutura para consecução de projetos dessa natureza. Mesmo não relatando ocorrências de projetos interrompidos por problemas financeiros, alguns autores relataram a percepção de indícios de descontinuidade por esse motivo (GOSSELIN; HENRI; LAURIN, 2015; MÄTTÖ; SIPPOLA, 2016; KOSMAS; DIMITROPOULOS, 2013; ZUNINO; BORGERT; SCHULTZ, 2012).

Normas regulamentares

Em virtude de princípios do direito público, sobretudo da legalidade, a administração governamental atua em um contexto amplamente normativo. Por esse motivo, não dispõe de discricionariedade na maioria de seus atos. Nesse sentido, há o comprometimento de parte das funcionalidades das técnicas importadas da iniciativa privada, devido à impossibilidade de adoção de algumas práticas. Dificuldades dessa natureza foram citadas em todos os trabalhos, porém o estudo de Mello *et al.* (2016) apresentou maior impacto.

Considerações finais

O presente trabalho teve como objetivo investigar experiências de implementação de sistemas de gestão de custos no setor público em âmbito internacional, de forma

a identificar as principais dificuldades enfrentadas pelos entes governamentais no processo, bem como os benefícios proporcionados à gestão.

Por meio da análise de 17 trabalhos internacionais, que apresentam casos de implementação de ferramentas de gestão de custos em entes governamentais ou abordam de alguma forma a temática, foram extraídos os principais achados dos autores quanto ao andamento do processo, as dificuldades encontradas e os benefícios percebidos à gestão pública.

Os resultados indicam similaridade entre os fatores influenciadores do processo de implementação nos diversos países, mesmo havendo heterogeneidade no conjunto analisado. As dificuldades mais recorrentes foram: a) foco na legitimação e não na eficiência, b) não integração da ferramenta com os demais sistemas estruturantes e com o planejamento estratégico, c) escassez de recursos para iniciar e dar continuidade aos projetos e d) excesso normativo que inviabiliza algumas ações. Nesse cenário, os achados de Johansson e Siverbo (2009) se confirmam.

O foco na legitimação, conforme corroborado pelos estudos anteriores de Modell (2009), Verbeeten (2011) e Mättö e Sippola (2016), é um fator altamente impactante nas reformas da NGP e, sobretudo, na adoção de sistemas de gestão custos. O isomorfismo coercitivo induz frequentemente gestores a um comportamento focado na busca de legitimação, seja para estar em conformidade com modelos ideais, seja para moldar sua imagem política perante a sociedade. Segundo Dimaggio e Powell (1983), organizações tendem a ceder a pressões externas, explícitas ou implícitas, de forma coercitiva, em busca de aceitação ou legitimidade.

Pode-se concluir que, assim como no Brasil, a administração pública de alguns países ainda carece de desenvolvimento em sua estrutura de gestão estratégica de custos, uma vez que fica evidenciado, pela literatura e pelas experiências de alguns países, (LAPSLEY; WRIGHT, 2004; MODELL, 2009; TER BOGT, 2008 entre outros) o estágio ainda embrionário em que a mesma se encontra. Assim como argumentado por Gosselin, Henri e Laurin (2015), o movimento de reformas da NGP depende, para seu sucesso, de uma mudança nas lógicas institucionais, deixando a perspectiva burocrática para trás e absorvendo o caráter gerencial. Nesse cenário, a consciência de custos, tão relevante para sua efetividade, emerge naturalmente.

Diante do exposto até aqui, quando se pôde conhecer um pouco das experiências de alguns países, entende-se que a pergunta de pesquisa foi respondida e que os resultados encontrados podem ser úteis a gestores e servidores públicos que pretendam iniciar um projeto de implantação. As informações aqui apresentadas podem tornar menos sinuoso o caminho em busca da eficiência na gestão dos recursos públicos.

Como limitação deste artigo se destaca a não localização do arquivo digital de alguns artigos selecionados na busca. Para pesquisas subsequentes, sugere-se a realização de estudos de casos múltiplos, de forma a possibilitar maior aprofundamento na busca das raízes das dificuldades inerentes ao setor público.

Referências bibliográficas

AGUILÀ, S. In search of financial sufficiency in the Spanish public university: from financing to the cost control and cost management. *Intangible Capital*, v. 12, n. 1, p. 17-50, 2016.

ALONSO, M. Custos no serviço público. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 1, p. 37-63, 1999.

BALLARD, Glenn. Target value design: current benchmark (1.0). *Lean Construction Journal*, v. 2011, p. 79-84, 2011.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2004.

BITTI, E. J. S.; AQUINO, A. C. B.; CARDOSO, R. L. Adoção de sistemas de custos no setor público: reflexões sobre a literatura nacional veiculada em periódicos acadêmicos. *Revista Universo Contábil*, v. 7, n. 3, p. 06-24, 2011.

CONNOLLY, C.; WALL, A. Implementing IFRSs in the public sector: caveats from a case in the UK. *Public Money & Management*, v. 32, n. 1, p. 53-60, 2012.

CARDOSO, R. L.; AQUINO, A. C. B.; BITTI, E. J. S. Reflexões para um *framework* da informação de custos do setor público brasileiro. *Revista Administração Pública*, v. 45, n. 5, p. 1565-1586, 2011.

CARNEIRO, A. F. SILVA *et al.* Custos na administração pública: revisão focada na publicação de artigos científicos a partir da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 9, n. 18, p. 3-22, 2012.

BRASIL. *Lei Complementar n.º 101/2.000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited-institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Association*, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

FRANCO, L. M. G. *et al.* Sistemas de custos: importância, viabilidade e utilidade na concepção dos agentes públicos do Estado do Paraná (Brasil). *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, v. 7, n. 2, p. 167-183, 2013.

GOSSELIN, M.; HENRI, J.; LAURIN, C. Costing governmental services in a reformed environment: unreachable goal or unfinished business? *Canadian Public Administration*, v. 58, n. 3, p. 384-405, 2015.

IKEANYIBE, O. M. New public management and administrative reforms in Nigeria. *International Journal of Public Administration*, v. 39, n. 7, p. 563-576, 2016.

- JOHANSSON, T.; SIVERBO, S. Explaining the utilization of relative performance evaluation in local government: a multi-theoretical study using data from Sweden. *Financial Accountability & Management*, v. 25, n. 2, p. 197-224, 2009.
- KOSMAS, I. D.; DIMITROPOULOS, P. E. Activity based costing in public sport organizations: evidence from Greece. *Research Journal of Business Management*, v. 8, n. 2, p. 130-138, 2013.
- LAPSLEY I.; WRIGHT, E. The diffusion of management accounting innovations in the public sector: a research agenda. *Management Accounting Research*, v. 15, n. 3, p. 355-374, 2004.
- LOVATO, E. L. *et al.* Cost information systems in the public sector in Brazil: an analysis of user perception under the focus of government management. *Journal Globalization, Competitiveness and Governability*, v. 10, n. 3, p. 16-41, 2016.
- MACHADO, N. ; HOLANDA, Victor Branco. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 4, p. 791-820, 2010.
- MACIAS-CHAPULA, C. A. O papel da informetria e da ciênciometria e sua perspectiva nacional e internacional. *Ciência da Informação*, v. 27, n. 2, p. 134-140, 1998.
- MAGRO, D.; PINTO, M. D. S. Os efeitos da nova gestão pública na produção de conhecimento científico. *Navus-Revista de Gestão e Tecnologia*, v. 2, n. 2, p. 78-89, 2012.
- MALMI, T. Towards explaining activity-based costing failure: accounting and control in a decentralized organization. *Management Accounting Research*, v. 8, n. 4, p. 459-480, 1997.
- MÄTTÖ, T.; SIPPOLA, K. Cost management in the public sector: legitimation behaviour and relevant decision making. *Financial Accountability & Management*, v. 32, n. 2, p. 179-201, 2016.
- MELLO, R. S. S. *et al.* Target value design in the public sector: evidence from a hospital project in San Francisco, CA. *Architectural Engineering and Design Management*, v. 12, n. 2, p. 125-137, 2016.
- MODELL, S. Institutional research on performance measurement and management in the public sector accounting literature: a review and assessment. *Financial Accountability & Management*, v. 25, n. 3, p. 277-303, 2009.
- MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.
- OSBORNE, D.; GAEBLE, T. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin Group, 1992.
- LUTILSKY, I. D.; VAŠIČEK, V.; VAŠIČEK, D. Cost planning and control in Croatian public sector. *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, v. 25, n. 2, p. 413-434, 2012.
- SILTALA, J. New public management the evidence-based worst practice? *Administration & Society*, v. 45, n. 4, p. 468-493, 2013.
- TER BOGT, H. J. Management accounting change and new public management in local government: a reassessment of ambitions and results - an institutionalist

approach to accounting change in the Dutch public sector. *Financial Accountability & Management*, v. 24, n. 3, p. 209-241, 2008.

VERBEETEN, F. H. M. Public sector cost management practices in the Netherlands. *International Journal of Public Sector Management*, v. 24, n. 6, p. 492-506, 2011.

ZUNINO, A.; BORGERT, A.; SCHULTZ, C. A. The integration of benefit-cost ratio and strategic cost management: the use on a public institution. *Espacios*, v. 33, p. 1-2, 2012.

Diego Messias

Mestre em Contabilidade pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste). Atualmente é contador da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila). Contato: siquiasom@gmail.com

Júlio César Ferreira

Doutorando em Ciências Contábeis pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Mestre em Contabilidade pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste). Atualmente é Professor Assistente da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste). Contato: juliocesar300@hotmail.com

Dione Oleczuk Soutes

Doutora em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é Professora Adjunta Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste). Contato: dioneosoutes@gmail.com

Captação de recursos via transferências voluntárias: um olhar para os municípios do Consórcio Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo (Cioeste)

Merlyn Alvares Ambrosio Alvares

Universidade Federal de São Paulo (Unifesp)

Marcello Simão Branco

Universidade Federal de São Paulo (Unifesp)

Este estudo tem o objetivo de analisar a captação de recursos federais, via transferências voluntárias, realizada por municípios que compõem o Consórcio Público Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo (Cioeste). Optou-se por contextualizar o federalismo no Brasil e as atribuições municipais a partir da Constituição Federal de 1988, após identificar o perfil socioeconômico dos municípios que compõem o Cioeste, para então aprofundar a análise da captação de recursos, utilizando o método de estatística descritiva e análise de *cluster*. De maneira geral, observa-se que a escolha pelo consorciamento é justificada, uma vez que é uma alternativa cada vez mais buscada por municípios brasileiros para estimular sistemas cooperativos e o desenvolvimento regional. No entanto, alguns municípios do Cioeste apresentam perfil socioeconômico e comportamento de captação de recursos distintos, o que requer maior atenção da instituição, a fim de melhorar a eficiência e o desempenho dos projetos em âmbito municipal e regional.

Palavras-chave: transferência de recursos, administração municipal, consórcio público

[Artigo recebido em 13 de janeiro de 2017. Aprovado em 21 de fevereiro de 2018.]

Mecanismos de captación de recursos em el sistema federativo: un vistazo para los municipios del Consorcio Intermunicipal de la Región Oeste Metropolitana de San Pablo (Cioeste)

Este estudio tiene por objetivo analizar la captación de recursos federales, por medio de transferencias voluntarias, realizada por municipios que componen el Consorcio Público Intermunicipal de la Región Oeste Metropolitana de San Pablo (Cioeste). Se optó por contextualizar el federalismo en Brasil y las atribuciones municipales a partir de la Constitución Federal de 1988, después de identificar el perfil socioeconómico de los municipios que componen el Cioeste, para profundizar el análisis de la captación de recursos, utilizando el método de estadística descriptiva y análisis de cluster. En general, se observa que la opción por el consorcio se justifica dado que es una alternativa cada vez mas buscada por municipios brasileños para estimular sistemas cooperativos y el desarrollo regional. Sin embargo, algunos municipios del Cioeste presentan perfil socioeconómico y comportamiento de captación de recursos distintos, lo que requiere mayor atención de la institución, con el objetivo de mejorar la eficiencia y desempeño de los proyectos en ámbito municipal y regional.

Palabras clave: transferencia de recursos, administración municipal, consorcio público

Fundraising by way of voluntary transfers: a look at the municipalities of the Intermunicipal Consortium of the West Metropolitan Region of São Paulo (Cioeste)

This study aims to analyze fundraising of federal resources through voluntary transfers carried out by municipalities that make up the Public Intermunicipal Consortium of the Metropolitan West Region of São Paulo (Cioeste). It was decided to first contextualize federalism in Brazil and the municipal attributions from the Federal Constitution of 1988, after identifying the socioeconomic profile of the municipalities that compose the Cioeste, to then deepen the analysis of the fundraising, using for that the method of descriptive statistics and Decluster analysis. In general, it is observed that the option of consortium is justified, since it is an alternative increasingly sought by Brazilian municipalities to stimulate cooperative systems and regional development. However, some municipalities of the Cioeste have a different socioeconomic profile and fundraising behavior, which requires greater attention from the institution in order to improve the efficiency and performance of the projects at the municipal and regional level.

Keywords: transfer of resources, municipal administration, public consortium

Introdução

Conciliar as demandas da população por intervenções públicas e os recursos disponíveis para satisfazê-las está, conforme apontam especialistas, entre os grandes desafios da administração pública atual (GOVERNO DE MINAS GERAIS, 2016).

Para tanto, a captação de recursos é essencial para garantir a execução de políticas públicas em âmbito local, sendo que há diversos instrumentos legais de planejamento para a realização de transferências de recursos obrigatórias e voluntárias entre os entes federados.

O presente artigo se concentra nas transferências voluntárias realizadas pela União a municípios, tendo por objetivo analisar a captação de recursos federais, via transferências voluntárias, realizada por municípios que compõem o Consórcio Público Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo (Cioeste).

Segundo o Portal da Transparência, transferências voluntárias são: “Instrumentos celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas (administração estadual, distrital, municipal) ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco” (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2016).

As transferências podem acontecer por programas contínuos e editais de chamamento, como também por meio das conhecidas emendas parlamentares, mecanismos que o Congresso Nacional possui para participar no orçamento anual. Por meio das emendas, os parlamentares procuram aperfeiçoar a proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo, visando a uma melhor alocação dos recursos públicos.

Os dois instrumentos de operacionalização das transferências voluntárias são o convênio e o contrato de repasse, sendo que o convênio é firmado diretamente entre as partes, e o contrato de repasse é firmado com os interessados e uma instituição interveniente.

Para seguir os princípios constitucionais e da legislação referenciada, as transferências voluntárias são controladas, auditadas e divulgadas por meio de um sistema aberto a todo cidadão, o Portal de Convênios do Governo Federal (Siconv).

O artigo utiliza o método de estatística descritiva e análise de *cluster*, a fim de verificar suas semelhanças, diferenças e os desafios no fornecimento de serviços e bens públicos em relação à escassez de recursos.

Após esta introdução, são apresentados os métodos de pesquisa, para então tratar do referencial teórico, que faz uma breve abordagem sobre o federalismo no Brasil e as atribuições municipais após a Constituição de 1988, bem como sobre a estrutura

das transferências de recursos entre os entes federados, a ser analisada a partir da formação do consórcio Cioeste com o perfil socioeconômico dos municípios que o compõem, trazendo elementos para a análise da captação de recursos e classificação dos municípios, gerando assim as considerações finais do artigo.

Método da pesquisa

Inicialmente optou-se por contextualizar o federalismo no Brasil e as atribuições municipais após a Constituição de 1988 e sua estrutura de transferências de recursos entre os entes federados, para depois analisar o perfil socioeconômico dos municípios estudados, com o Produto Interno Bruto (PIB), PIB *per capita*, densidade demográfica, população, índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM), receita corrente, receita corrente *per capita*, renda *per capita*, dados estes coletados no portal do IBGE e no portal Meu Município, com base no censo demográfico de 2010 e nas receitas correntes de 2014 e 2015, para compreender o contexto em que esses municípios atuam no Consórcio Público Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo (Cioeste).

Para análise da captação de recursos federais desses municípios, foi utilizado o método de estatística descritiva sobre o conjunto de dados coletados e sistematizados do Portal da Transparência do Governo Federal. E, por último, para identificar e classificar a tendência dos municípios de acordo com suas características de similaridades ou dissimilaridades, foi utilizada a análise de *cluster*.

Referencial teórico: federalismo e as atribuições dos municípios a partir da Constituição de 1988

O federalismo, segundo Branco (2007, p. 109), “é um sistema político com divisão de poder no interior de um território no qual seus membros [...] realizam um pacto por meio de uma Constituição”. Cada um desses membros detém autonomia, mas possuem uma “ligação com um governo central que retém para si a soberania política do território como um todo” (BRANCO, 2007, p. 109).

O federalismo surge no Brasil após a instauração da República, em 1891, para amenizar as reivindicações regionais, que exigiam maior autonomia, e para manter o território nacional unido. No entanto, segundo Branco (2007, p. 118), o federalismo no Brasil “sofre influências dos momentos de autoritarismo e democracia vividos pelo país” ao longo do século 20.

Um “novo federalismo” surge no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que, por influências de governadores e líderes regionais, torna-se uma das constituições mais descentralizadas do mundo. Isso garante aos estados

e sobretudo aos municípios “amplas parcelas de impostos” e a “descentralização administrativa” (BRANCO, 2007, p. 123; ALMEIDA, 2001, p. 32).

Corroborando com essa visão, Franzese (2010) aponta que:

A Constituição Federal de 1988 trouxe muitas inovações no que se refere ao desenho federativo brasileiro e às competências de cada esfera de governo na promoção de políticas sociais. Dentre as principais características do novo desenho institucional, a literatura nacional dos anos 1990 destacou a forte diretriz de descentralização em favor dos governos municipais, que consolidava a imagem de que o Brasil tornara-se uma das federações mais descentralizadas do mundo (SOUZA, 1996). A esse novo contexto somou-se uma conjuntura de crise fiscal federal e de implementação da chamada “primeira onda” de reformas de Estado, com o objetivo de redução do tamanho do Estado e com uma agenda de corte de gastos, mesmo que à custa da diminuição de atuação do governo federal nas políticas públicas (FRANZESE, 2010, p. 14).

As políticas sociais destacam os problemas da coordenação federativa. Essas questões surgem a partir das garantias constitucionais uniformes e da preservação das diversidades regionais (OBINGER *et al.*, 2005 *apud* MACHADO; PALOTTI, 2015, p. 62). Segundo Machado e Palotti (2015):

Na medida da variação do grau de interdependência entre escolhas dos entes governamentais, nas diferentes políticas públicas, coloca-se a necessidade de coordenação entre suas ações, a fim de assegurar resultados coletivos minimamente consistentes. Tal coordenação pode resultar de constrangimentos legais, incentivos financeiros ou parcerias que produzam convergência na direção de tais escolhas, seja no sentido de realizar objetivos fixados no plano nacional, seja de eliminar irracionalidades decorrentes da superposição ou da inexistência de iniciativas (MACHADO; PALOTTI, 2015, p. 62).

O federalismo democrático brasileiro entra em uma segunda fase a partir de 1994 com a adoção do Plano Real, passando “a conviver com mecanismos centralizadores”, principalmente do ponto de vista da área fiscal, que adota “uma política de impostos não compartilhados com os estados e criação de outros, o que condiciona os gastos dos estados, pressionando a investirem em serviços que antes não cobriam” (BRANCO, 2007, p. 123).

Segundo Franzese (2010), diante da municipalização das políticas públicas, o Governo Federal iniciou um processo de padronização nacional dessas políticas:

A partir da segunda metade da década de 1990, o governo federal – em boa medida recuperado da crise anterior, com o fim da inflação – passou a implementar uma série de ações, com o objetivo de nacionalizar padrões de políticas públicas e aumentar a coordenação entre os entes federativos. A principal estratégia adotada foi a criação de condições atrativas, principalmente por meio de transferências intergovernamentais, para que estados e municípios passassem a aderir às diretrizes nacionais na implementação dessas políticas (FRANZESE, 2010, p. 14).

Corroborando essa teoria, segundo Arretche (2004, 2009, 2010) e Melo (2005), a partir dos anos 1990, há um movimento de recentralização do federalismo brasileiro, em que o Governo Federal passa a coordenar as políticas públicas, apesar de preservar os espaços de autonomia dos estados e municípios (ARRETCHÉ, 2004, 2009, 2010; MELO, 2005, *apud* MACHADO; PALOTTI, 2015, p. 64).

No entanto, Machado e Palotti (2015) indagam se o compartilhamento constitucional de responsabilidades do federalismo brasileiro estaria avançando para um padrão centralizado ou para um padrão cooperativo. Sendo

o compartilhamento constitucional de responsabilidades um atributo compatível, ao mesmo tempo, com um padrão cooperativo ou com um padrão centralizado, parece-nos relevante analisar em que medida o federalismo brasileiro estaria avançando em uma ou outra direção, em especial em áreas governamentais em que tal compartilhamento se apresenta. Seria seu padrão dominante mais próximo dos traços típicos do federalismo cooperativo em que se observa uma “ação conjunta entre instâncias de governo, nas quais as unidades subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento” (ALMEIDA, 2000, p. 13-14)? Ou poderíamos afirmar com alguma segurança que nosso federalismo é centralizado? (MACHADO; PALOTTI, 2015, p. 64).

Nesse contexto, esses autores analisam os constrangimentos legais e constitucionais mais relevantes para atuação dos governos estaduais e municipais:

Nos constrangimentos diretos o próprio texto constitucional ou leis regulamentares ou complementares definem limites ou obrigações que diminuem a margem de escolha de estados e municípios ao atuarem nas políticas sociais. Estes incluem a vinculação do gasto de receitas orçamentárias próprias a determinada área de governo, como ocorre na educação e na saúde (ARRETCHÉ, 2004); critérios para uso desses recursos vinculados ou, mesmo, restrições para gastos com pessoal e endividamento, entre outros (MACHADO; PALOTTI, 2015, p. 66).

Ainda segundo eles, tendo em vista a limitação financeira dos entes subnacionais, as transferências financeiras condicionadas são instrumentos que garantem as prioridades e a agenda do Governo Federal, sem necessidade de coerção, pois, no momento em que os governos estaduais e municipais aderem a esses programas e acessam esses recursos, ficam necessariamente condicionados às regras do Executivo federal:

As transferências intergovernamentais condicionadas agregam novos elementos à discussão sobre o caráter do federalismo brasileiro. Detentor de recursos financeiros e poder normativo, além de burocracia especializada e recursos informacionais diferenciados, o Executivo federal as adotou como estratégia privilegiada para indução da agenda social dos governos subnacionais, que, sob significativas restrições fiscais, têm aderido aos programas federais. Tal cenário converge para o *federalismo centralizado*, nos termos definidos pela ACIR¹ (1981), em que governos subnacionais se comportam como *agents* da União; mas também, supostamente, contempla atributos do *federalismo cooperativo*: a configuração de arenas intergovernamentais de caráter federativo para pactuação em torno de programas, projetos e distribuição de responsabilidades e recursos entre as três esferas de governo (MACHADO; PALOTTI, 2015, p. 69).

Para esses autores, a disseminação de consórcios públicos poderia proporcionar um sistema federativo mais cooperativo em que:

A disseminação de associações voluntárias para produção e distribuição de valores entre entes governamentais poderia conferir ao sistema federativo brasileiro um caráter, de fato, cooperativo, em contraste com a própria definição proposta pela ACIR, pautada pelo compartilhamento formal de responsabilidades por uma área de governo. Assim, (...) a presença ampla e autossustentada de consórcios públicos poderia sugerir sua complementação por um componente horizontal. Mas é ainda impreciso constatar se as evidências disponíveis sobre consórcios intergovernamentais fornecem indicações nesta direção ou se, ao contrário, sugerem uma propagação ainda instável e dependente de iniciativas de indução por agentes “externos” ou, ainda, de contextos setoriais específicos (MACHADO; PALOTTI, 2015, p. 73).

Segundo Marta Farah (2001), existem várias experiências de consórcios intermunicipais, o que gera uma articulação entre esses governos, em que “se reúnem em torno de objetivos comuns, procurando formular, de forma conjunta,

¹ Advisory Commission on Intergovernmental Relations.

planos para o enfrentamento de questões que ultrapassam a capacidade de resolução de um município isolado” (FARAH, 2001, p. 135).

No entanto, ainda segundo Machado e Palotti (2015, p. 76-77), embora haja um número expressivo de arranjos cooperativos entre governos locais no federalismo brasileiro, eles não possuem “um caráter autossustentado na estabilização de suas formas institucionais”. Ao contrário, “a dependência do Executivo federal em relação à iniciativa de regulamentação gerou dinâmicas setoriais distintas que envolvem movimentos de expansão e retração, bem como a subordinação a agentes externos”. E concluem que, “assim como no caso das transferências financeiras condicionadas, a dinâmica das parcerias entre municípios, como os consórcios, termina por revelar fortes traços de dependência de iniciativas de outras esferas de governo” (MACHADO; PALOTTI, 2015, p. 77).

A estrutura das transferências de recursos entre os entes

O orçamento público no Brasil é disciplinado por diferentes instrumentos de planejamento, estabelecidos pela Lei de Finanças Públicas (Lei nº 4.320/1964), pela Constituição Federal (CF/1988), pela Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993), que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF — Lei Complementar nº 101/2000).

Além desses mecanismos, as transferências a municípios são regulamentadas pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007; pela Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008; e pela Portaria Interministerial nº 507, de 28 de novembro de 2011, que regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados entre os entes federados (ALVARES *et al.*, 2016; SILVA; MEDEIROS, 2015).

Esses instrumentos estabelecem as diretrizes de transferências de recursos entre os entes federados, que, segundo o Portal da Transparência (2016), podem ser classificadas como:

Transferências fundo a fundo

Caracterizam-se pelo repasse, por meio da descentralização, de recursos diretamente de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios. As transferências fundo a fundo são utilizadas nas áreas de assistência social e de saúde (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2016).

Transferências legais

São as parcelas das receitas federais arrecadadas pela União, repassadas aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, previstas em leis específicas. Essas leis determinam a forma de habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas.

Dentre as principais transferências da União para os estados, o DF e os municípios previstas em leis, destacam-se: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, entre outros (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2016).

Transferências constitucionais

São transferências, previstas na Constituição Federal, de parcelas das receitas federais arrecadadas pela União e que devem ser repassadas aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. O objetivo do repasse é amenizar as desigualdades regionais e promover o equilíbrio socioeconômico entre estados e municípios.

Dentre as principais transferências da União para os estados, o DF e os municípios previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX); o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado pela Emenda Constitucional nº56/2006; e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2016).

Transferências destinadas ao Sistema Único de Saúde (SUS)

São transferências tratadas separadamente por conta da relevância do assunto, por meio da celebração de convênios, de contratos de repasses e, principalmente, de transferências fundo a fundo.

O SUS compreende todas as ações e serviços de saúde estatais das esferas federal, estadual, municipal e distrital, bem como os serviços privados de saúde contratados ou conveniados. Os valores são depositados diretamente do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Os depósitos são feitos em contas individualizadas, isto é, específicas dos fundos (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2016).

Transferências voluntárias

São os recursos financeiros repassados pela União aos estados, Distrito Federal e municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum. A transferência voluntária é a entrega de recursos a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS) (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2016).

O Governo Federal utiliza as transferências como forma de incentivar a execução de projetos que ele não pode executar diretamente por conta da distribuição de atribuições entre os entes da Federação, como obras ou serviços de interesse comum.

Os principais instrumentos de operacionalização das transferências são o convênio e o contrato de repasse. O convênio é firmado diretamente entre órgãos da administração pública, e o contrato de repasse é estabelecido entre os interessados e uma instituição interveniente.

São exemplos de intervenientes a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, que, em alguns casos, atuam também como apoio técnico à execução dos projetos no âmbito municipal (ALVARES *et al.*, 2016; SILVA; MEDEIROS, 2015).

Frente às inúmeras dificuldades de gestão, muitos municípios passaram a criar estruturas responsivas às organizações federais, como o caso de secretarias e departamentos específicos para tratar de convênios, consultorias e capacitações (ALVARES *et al.*, 2016; SILVA; MEDEIROS, 2015). Segundo a representante da Caixa Econômica Federal do município de Osasco/SP,

Os municípios que se estruturam tanto administrativamente, quanto tecnicamente para atuar com transferências voluntárias conseguem dar o foco necessário para que as operações tenham um ciclo de vida saudável e breve. Contudo, aqueles que não possuem condições para esse tipo de estruturação, muitas vezes acabam por perder os recursos federais (Entrevista concedida em 14.05.2015 *apud* SILVA; MEDEIROS, 2015).

Reforçando a análise, o Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério das Cidades aponta que:

É possível perceber que aqueles entes subnacionais que possuem uma maior capacidade para a apresentação de projetos melhor elaborados, bem

como apresentam condições técnicas e operacionais mais desenvolvidas, para a execução das políticas públicas em seu território, apresentam uma utilização de recursos públicos de maneira mais eficiente (Entrevista concedida em 15.05.2015 *apud* SILVA; MEDEIROS, 2015).

Segundo Ferreira, o planejamento é uma ação contínua e possui três fases: preparação do plano, acompanhamento da ação e revisão crítica dos resultados. Nesse sentido, não basta preparar e organizar as ações. Para alcançar os objetivos propostos é fundamental acompanhar e revisar todas as ações, resolvendo sem improvisação os problemas e circunstâncias inesperadas que surgem (FERREIRA, 1979).

Corroborando essas análises, os municípios brasileiros passaram a identificar a necessidade de organizar e melhor operacionalizar a gestão pública a fim de tornar eficiente o desenvolvimento dos projetos em âmbito municipal, uma das razões para a criação de equipes específicas para lidar com o planejamento e gestão do município, muitas vezes identificadas como escritórios de projetos.

Um escritório de projetos “é um pequeno grupo de pessoas que têm relacionamento direto com todos os projetos, seja prestando consultoria e treinamento, seja efetuando auditoria e acompanhamento de desempenho” (PRADO, 2000).

É possível observar a crescente importância dos escritórios de projetos a partir da década de 1990 no Brasil, quando ganha força o movimento da Nova Administração Pública, que se caracteriza por transformar as práticas cultivadas no âmbito da administração de empresas, como modelo de gestão orientada para resultado, planejamento estratégico, gestão de processo, foco no cliente, profissionalização da gestão pública, entre outros, em referencial para o setor público (PACHECO, 2004; SILVA; MEDEIROS, 2015).

O Consórcio Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo (Cioeste) e o perfil socioeconômico dos municípios que o compõem

Dentre as alternativas possíveis adotadas por diversos municípios para ampliar os recursos por eles captados, destaca-se a criação de consórcios públicos intermunicipais. Unidos, os municípios têm maior força política para captação de recursos e, somado a isso, o *Manual de Obtenção de Recursos Federais para Municípios* (SENADO FEDERAL, 2016) destaca que as soluções consorciadas são priorizadas para obtenção de recursos, o que favorece não apenas a captação de recursos, como também impactam positivamente um maior número de pessoas. Segundo Prates (2010):

[...] o tema da organização e administração territorial se encontra na agenda política em todos os países do mundo, sobretudo frente ao crescente processo de globalização ocorrido nas últimas décadas. Nesse quadro as municipalidades se colocam na ponta de frente desse processo e, em que pese os limites de governança em suas territorialidades, os consórcios se constituem como políticas públicas de grande relevância para o desenvolvimento local (PRATES, 2010, p. 28).

Conforme Caldas (2007, *apud* PRATES, 2010), algumas vertentes definem os Consórcios Públicos (CPs): 1) constituem em uma ação conjunta com vistas à solução de problemas comuns; 2) uma instituição que reúne diversos municípios para realizar ações conjuntas com o objetivo de potencializar a utilização dos recursos físicos e financeiros existentes; 3) associação criada entre os mesmos entes de governo para a execução de ações e/ou serviços públicos de interesse comum; e 4) são acordos pactuados entre diferentes entes, porém da mesma “espécie”, com o objetivo de executar ações de interesse comum, utilizando os recursos de que cada membro dispõe. Prates (2010), aponta que:

[...] o fato é que os CPs se constituem na idéia de “juntar” forças para a realização de objetivos que cada ente pertencente ao consórcio isoladamente não teria condições de sanar, dada a sua fragilidade financeira ou de recursos humanos. Isso não necessariamente quer dizer uma incapacidade municipal, por exemplo, mas antes uma tentativa de se criar escalas físicas e financeiras a fim de realizar investimentos a um custo muito menor para cada município participante do consórcio (PRATES, 2010, p. 08).

A fim de promover o desenvolvimento sustentável da região e amparados pela Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, conhecida como a Lei dos Consórcios Públicos, que permite a criação de uma entidade de cooperação, capaz de prestar serviços nas diferentes áreas da gestão municipal, oito municípios assinaram o Protocolo de Intenções e criaram o Consórcio Público Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo (Cioeste), através da Lei nº 4611, em 12 de novembro de 2013.

O Cioeste é composto pelos municípios de Osasco, Barueri, Carapicuíba, Itapevi, Jandira, Pirapora do Bom Jesus, Santana de Parnaíba e Cotia. Estão localizados na Região Metropolitana de São Paulo e, segundo o censo realizado em 2010, somam um total de 1.911.968 habitantes e o Produto Interno Bruto de aproximadamente R\$100 bilhões.

São finalidades específicas do Cioeste atuar, por meio de ações regionais, como gestor, articulador, planejador ou executor e fiscalizador, nas seguintes

áreas de interesse: 1) desenvolvimento econômico regional; 2) infraestrutura; 3) desenvolvimento urbano; 4) saúde; 5) educação, cultura e esportes; 6) assistência, inclusão social e direitos humanos; 7) segurança pública; 8) gestão ambiental; e 9) fortalecimento institucional (Lei nº 4611, de 12 de novembro de 2013).

De acordo com Jorge Lapas, prefeito de Osasco na gestão 2013-2016 e ex-presidente do Cioeste:

Esse é o diferencial da nossa região, o Cioeste reúne lideranças em prol de algo maior, deixando de lado as siglas partidárias. Queremos ampliar a atuação, abrindo espaço para o Legislativo e sociedade discutirem projetos e trabalhar de forma unificada para ganhar força política em prol da região. A ideia é ampliar a participação com o apoio das câmaras, trabalhadores e entidades patronais que promovem o diálogo com a sociedade (COTIA AGORA, 2015).

Corroborando essa visão, em setembro de 2015 o Cioeste promoveu, em parceria com o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal, instituição interveniente nos contratos de repasse nesses municípios, o Programa de Formação de Projetos Urbanos, no âmbito do Programa Nacional de Capacitação das Cidades, com o objetivo de aprimorar o trabalho das equipes municipais por meio de um conjunto de informações necessárias para estruturação e apresentação de projetos vinculados às ações apoiadas pelo Ministério das Cidades.

O programa foi dividido em quatro módulos de projetos: 1) diagnóstico sobre o desenvolvimento urbano nos municípios brasileiros; e a necessidade de concepção e implementação de projetos; 2) elementos básicos para a concepção e implementação de projetos; 3) estruturação de propostas de projetos; e 4) elementos a observar na leitura dos manuais de acesso aos recursos, módulo esse dividido em quatro temáticas: saneamento, habitação, mobilidade urbana e regularização fundiária.

O Quadro 1 apresenta o perfil socioeconômico dos municípios estudados, com o produto interno bruto (PIB), PIB *per capita*, densidade demográfica, população, índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM), receita corrente, receita corrente *per capita*, renda *per capita*, dados esses coletados no portal do IBGE e no portal Meu Município, com base no censo demográfico de 2010 e nas receitas correntes de 2014 e 2015.

Com esses dados é possível compreender o contexto em que esses municípios atuam no Consórcio Público Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo (Cioeste).

Quadro 1 – Perfil socioeconômico dos municípios que compõem o Cioeste

Municípios	População (Censo 2010)	Densidade demográfica habitantes/km ²	IDHM 2010	Renda per capita (2010)	% pobreza (censo 2010)	PIB (2010)	PIB per capita (2010)	Receita corrente (dados 2014/2015)	Receita corrente per capita
Osasco	666.469	10.418	0,776	1.003,40	4,80	45.140.281.490,00	67.730,50	1.938.465.136,21	2.908,56
Carapicuíba	369.908	10.870	0,749	712,78	6,12	3.043.091.840,00	8.226,62	379.242.037,10	1.025,23
Barueri	240.656	3.704	0,786	1.095,84	5,65	31.893.774.605,00	132.528,48	2.256.820.313,78	9.377,79
Cotia	201.023	623	0,78	1.085,66	4,72	7.010.809.433,00	34.875,66	796.591.027,42	3.962,69
Itapevi	200.874	2.448	0,735	575,72	8,33	5.718.597.663,00	28.468,58	539.500.803,96	2.685,77
Santana de Parnaíba	108.875	608	0,814	1.858,69	4,71	4.699.134.398,00	43.160,82	753.945.524,19	6.924,87
Jandira	108.436	6.373	0,76	792,33	4,4	2.177.168.468,00	20.077,91	247.278.160,56	2.280,41
Pirapora do Bom Jesus	15.727	146	0,727	546,69	9,88	322.044.116,00	20.477,15	53.065.241,30	3.374,15

Fonte: Elaboração própria, com base nos portais IBGE e Meu Município, 2016.

A partir da análise dos dados, o município de Osasco se destaca com uma população de 666.469 e o PIB de R\$ 45 bilhões. No entanto, Barueri se destaca no PIB *per capita* de R\$132.528,48, na receita corrente, que é maior que a arrecadação de Osasco no valor de R\$ 2.256.820.313,78 e na receita corrente *per capita* de R\$ 9.377,79; enquanto Itapevi apresenta a segunda menor renda *per capita* e o segundo maior índice de pobreza.

Santana de Parnaíba possui o maior índice de desenvolvimento humano, 0,814, e a maior renda *per capita*, de R\$ 1.858,69. Jandira apresenta a menor porcentagem de pobreza, 4,4; enquanto que Pirapora do Bom Jesus possui a menor população, com apenas 15.727 habitantes, e se destaca com o maior índice de pobreza, 9,88, menor IDHM, 0,727, e a menor renda *per capita*, de apenas R\$ 546,69 dentre os municípios do Cioeste.

O Quadro 2 apresenta a média, o desvio padrão e o erro da média da variável renda *per capita*.



Quadro 2 - Estatísticas de uma amostra

	N	Média	Desvio padrão	Erro padrão da média
Renda <i>per capita</i>	8	958,8888	422,82850	149,49245

Fonte: Elaboração própria, com base nos portais IBGE e Meu Município, 2016, por meio do sistema SPSS.

O Quadro 3 apresenta a média, o desvio padrão e o erro da média da variável receita corrente *per capita*.

Quadro 3 - Estatísticas de uma amostra

	N	Média	Desvio padrão	Erro padrão da média
Receita corrente <i>per capita</i>	8	4.067,3800	2.739,38866	968,52015

Fonte: Elaboração própria, com base nos portais IBGE e Meu Município, 2016, por meio do sistema SPSS.

É possível analisar que, na média das variáveis apresentadas, há um elevado desvio padrão, isso porque alguns municípios se destacam em relação aos outros, o que pode representar alto índice de desigualdade econômica e social entre eles, entre outros elementos.

Análise da captação de recursos e classificação dos municípios que compõem o Cioeste

Análise da captação de recursos

Para a análise da captação de recursos dos oito municípios que compõem o Cioeste em âmbito federal, foi utilizado o método de estatística descritiva sobre o conjunto de dados coletados e sistematizados do Portal da Transparência do Governo Federal, conforme detalhamento no Quadro 4:

Quadro 4 – Análise da captação de recursos por município

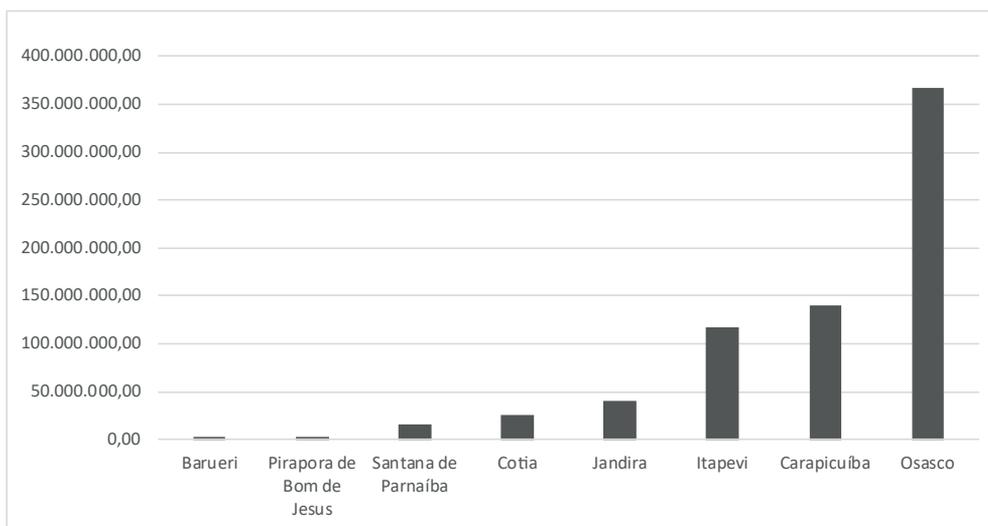
Municípios	Total de recursos captados (de 1996 a julho de 2016)	Recursos captados <i>per capita</i>	Quantidade de convênios aprovados	Em execução	Finalizados	Cancelados
Osasco	367.127.667,30	550,85	193	29	142	22
Barueri	3.101.601,01	12,89	11	1	9	1
Carapicuíba	139.240.819,77	376,42	103	28	57	18
Itapevi	116.583.142,39	580,38	109	8	80	21
Santana de Parnaíba	16.399.896,22	150,63	53	3	38	12
Cotia	25.412.362,45	126,42	53	18	28	7
Jandira	40.281.127,47	371,47	98	74	12	12
Pirapora do Bom de Jesus	3.238.045,13	205,89	34	0	27	7
TOTAL	711.384.661,74		654	161	393	100

Fonte: Elaboração própria, com base no Portal da Transparência, 2016, por meio do sistema SPSS.

Foram identificados um total de 654 projetos, sendo convênios ou contratos de repasse, no período de 1996 a julho de 2016, totalizando R\$ 711.384.661,74. Destes, 393 projetos já foram finalizados, 161 estão em execução e 100 foram cancelados.

O Gráfico 1 compara a captação de recursos federais por município nos últimos 20 anos. Pode-se observar que Barueri foi o município que menos captou recursos para execução de projetos, enquanto Osasco está em primeiro lugar, com uma captação de R\$ 367 milhões.

Gráfico 1 – A captação de recursos federais por município do Cioeste nos últimos 20 anos



Fonte: Elaboração própria, com base no Portal da Transparência, 2016.

Vale ressaltar que os dados coletados não contemplam todos os valores captados no Governo Federal, como, por exemplo, recursos do PAC e fundo a fundo. Essas informações não estão disponíveis no Portal da Transparência do Governo Federal, e a única possibilidade de acesso à informação é por meio de senhas e perfis de gestores de projetos municipais, ou seja, há uma grande lacuna na informação disponibilizada.

Segundo o estudo realizado pela equipe do Departamento de Fortalecimento Institucional (Defi), da Secretaria de Planejamento e Gestão, da Prefeitura de Osasco (ALVARES *et al.*, 2016), a Prefeitura de Osasco captou, entre 1996 a agosto de 2015, mais de R\$1 bilhão de reais. Isso porque consideraram dados de projetos que não estão disponibilizados para qualquer cidadão.

São exemplos de portais de monitoramento restritos: Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (Simec), Sistema de Monitoramento de Obras do Ministério da Saúde (Sismob), o Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Portal da Caixa Econômica Federal, entre outros.

Outro problema encontrado na análise é que alguns projetos estão com valores diferentes do valor realmente pactuado com o Governo Federal. No entanto, essa observação também só foi possível obter porque tivemos acesso a fontes restritas

de informações de um dos municípios estudados. Nesse sentido, optou-se por manter os valores coletados no Portal da Transparência do Governo Federal para não influenciar os dados da amostra.

O Quadro 5 apresenta as médias de recursos captados e de recursos captados *per capita*.

Quadro 5 – Relatório

	Total recurso captado	Recurso captado <i>per capita</i>
Média	88.923.082,7175	296,9500
N	8	8
Desvio padrão	123.670.796,19104	205,74553

Fonte: Elaboração própria, com base no Portal da Transparência, 2016, por meio do sistema SPSS.

Na média, a captação de recursos para execução de projetos nos municípios estudados ficou em R\$ 88 milhões e a captação *per capita*, ou seja, a soma dos valores arrecadados dividida pela soma da população, ficou em R\$ 296,95.

No entanto, percebe-se elevado desvio padrão nas duas médias. Isso porque há uma distância considerável nos valores arrecadados entres os municípios, com maior destaque para o caso de Osasco, que captou aproximadamente R\$ 367 milhões, comparado com o município de Barueri, que captou apenas R\$ 3 milhões.

O Quadro 6 apresenta o resumo de processamento dos casos, no qual, é importante destacar, não houve nenhum caso omissos.

Quadro 6 – Resumo de processamento de casos

	Casos					
	Válidos		Omissos		Total	
	N	Porcentagem	N	Porcentagem	N	Porcentagem
Conveniente Status em 19/07/2016	654	100,0%	0	0,0%	654	100,0%

Fonte: Elaboração própria, com base no Portal da Transparência, 2016, por meio do sistema SPSS.

O Quadro 7 apresenta a tabulação cruzada dos municípios, ou seja, a consolidação das informações da captação de recursos de 1996 até 19 de julho de 2016, apresentando o total de projetos captados, finalizados, em execução e cancelados.

Quadro 7 – Tabulação cruzada conveniente

Contagem					
		Status em 19/07/2016			Total
		Cancelado	Em execução	Finalizado	
Conveniente	BARUERI	1	1	9	11
	CARAPICUIBA	18	28	57	103
	COTIA	7	18	28	53
	ITAPEVI	21	8	80	109
	JANDIRA	12	12	74	98
	OSASCO	22	29	142	193
	PIRAPORA DO BOM JESUS	7	0	27	34
	SANTANA DE PARNAIBA	12	3	38	53
Total		100	99	455	654

Fonte: Elaboração própria, com base no Portal da Transparência, 2016, por meio do sistema SPSS.

Dos 654 projetos identificados, 455 projetos foram finalizados, o que representa 60,09%; 99 projetos estão em execução, o que representa 24,62%; e 100 projetos (15,29%) foram cancelados, não sendo possível analisar as causas desses cancelamentos nas informações disponibilizadas por meio do Portal da Transparência do Governo Federal.

No entanto, algumas tendências podem explicar esse elevado índice de cancelamento de projetos, pois, segundo estudo realizado pela equipe do Defi (ALVARES *et al.*, 2016) referente aos projetos captados pelo município de Osasco, no período de 1996 a agosto de 2015, muitos projetos foram aprovados sem dimensão orçamentária real, em terrenos inadequados e/ou com amarras judiciais, não cumprimento de prazos, entre outros.

Classificação dos municípios por *clusters* de acordo com o perfil de captação de recursos

O método utilizado para classificar os municípios de acordo com o perfil de captação de recursos federais foi o de *cluster*, que, segundo Guidini *et al.* (2008), “tem por objetivo encontrar as questões que estão mais correlacionadas, visando

ao agrupamento, levando-se em consideração a semelhança entre as respostas das questões, como forma de verificar as características de gestão semelhantes”.

A análise de *cluster* baseou-se nas características de total de recurso captado, recurso captado *per capita*, quantidade de projetos aprovados, quantidade de projetos em execução, quantidade de projetos finalizados e quantidade de projetos cancelados.

Os Quadros 8, 9, 10 e 11 apresentam o resultado obtido com a utilização da análise de *cluster* e associam os municípios de acordo com suas características.

Quadro 8 – Centros do *cluster* iniciais

	<i>Cluster</i>		
	1	2	3
Total recurso captado	367.127.667,30	3.101.601,01	139.240.819,77
Recurso captado <i>per capita</i>	550,63	12,88	376,75
Quantidade projetos aprovados	193	11	103
Em execução	29	1	28
Finalizado	142	9	57
Cancelado	22	1	18

Fonte: Elaboração própria, com base no Portal da Transparência, 2016, por meio do sistema SPSS.

Quadro 9 – Associação de *cluster*

Número do caso	Município	<i>Cluster</i>	Distância
1	Osasco	1	,000
2	Barueri	2	14.585.005,447
3	Carapicuíba	3	11.328.838,690
4	Itapevi	3	11.328.838,690
5	Santana de Parnaíba	2	1.286.710,236
6	Cotia	2	7.725.755,994
7	Jandira	2	22.594.521,015
8	Pirapora do Bom Jesus	2	14.448.561,326

Fonte: Elaboração própria, com base no Portal da Transparência, 2016, por meio do sistema SPSS.

Quadro 10 - Centros do *cluster* finais

	Cluster		
	1	2	3
Total recurso captado	367.127.667,30	17.686.606,46	127.911.981,08
Recurso captado per capita	550,63	173,51	478,72
Quantidade projetos aprovados	193	50	106
Em Execução	29	19	18
Finalizado	142	23	69
Cancelado	22	8	20

Fonte: Elaboração própria, com base no Portal da Transparência, 2016, por meio do sistema SPSS.

Quadro 11 – Distâncias entre centros do *cluster* finais

<i>Cluster</i>	1	2	3
1		349.441.060,844	239.215.686,220
2	349.441.060,844		110.225.374,624
3	239.215.686,220	110.225.374,624	

Fonte: Elaboração própria, com base no Portal da Transparência, 2016, por meio do sistema SPSS.

Ao distribuir os oito municípios analisados por essas características em três grupos clusterizados, observa-se que o município de Osasco, por si só, compõe o *cluster* 1. Isso decorre de suas características de possuir valores de total de recurso captado, quantidade de projetos aprovados e quantidade de projetos finalizados muito superiores aos demais municípios. Ou seja, Osasco não apresenta nenhuma similaridade com os demais municípios do Cioeste no que se refere à captação de recursos federais.

Já o *cluster* 2, composto pelos municípios de Barueri, Cotia, Jandira, Pirapora do Bom Jesus e Santana de Parnaíba, possui aspectos similares nas características observadas, e em divergência com o *cluster* 1. Principalmente nos valores extremamente inferiores de total de recurso captado (cerca de 120 vezes menor que o *cluster* 1 e 45 vezes menor que o *cluster* 3), e inferiores em quantidade de projetos aprovados e quantidade de projetos finalizados.

O *cluster* 3, composto pelos municípios de Carapicuíba e Itapevi apresenta maior similaridade nos valores captados, no total de projetos aprovados e no total de projetos cancelados, diferencia-se dos demais por possuir resultados em

sua maioria medianos quando comparado aos demais, com um total de recurso captado cerca de 2,6 vezes inferior ao do *cluster* 1 e 45 vezes superior ao *cluster* 2, bem como quantidade de projetos aprovados e quantidade de projetos finalizados em valores significativamente superiores ao *cluster* 2 e inferiores ao *cluster* 1.

O Quadro 11 apresenta a distância entre centros do *cluster* finais. Percebe-se que o *cluster* 1 e o *cluster* 2 são os que apresentam maior distância entre si, de 349.441.060,844.

Considerações finais

Este estudo teve o objetivo de analisar a captação de recursos federais, via transferências voluntárias, realizada por municípios que compõem o Consórcio Público Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo (Cioeste).

Embora seja prematuro avaliar a efetividade do Cioeste, tendo em vista sua recente criação (novembro/2013), de maneira geral observa-se que a escolha pelo consorciamento é justificada, uma vez que se revela uma alternativa a que se socorrem os municípios brasileiros objetivando estimular sistemas cooperativos e o desenvolvimento regional.

A formação de Consórcios Públicos Intermunicipais vem somando esforços – e contrapartidas – para projetos de benefício regional. Apesar desse esforço para o desenvolvimento, alguns municípios do Cioeste apresentam perfil socioeconômico e comportamento de captação de recursos distintos, o que requer maior atenção da instituição, a fim de melhorar a eficiência, o desempenho e a qualidade dos projetos em âmbito municipal e regional.

Nesse sentido, a pesquisa apontou que, em que pese o município de Barueri ter revelado pior resultado em captação de recursos federais para execução de projetos de interesse público, não significa que o município não o faça com outras fontes. Isso porque se observa que a receita corrente desse município é superior à do município de Osasco e, se for analisada a receita corrente *per capita*, esse valor é ainda mais significativo.

Sendo assim, é possível aferir a hipótese de que Barueri faz investimentos internos apenas com recursos municipais, isso porque todas as outras variáveis sociais e econômicas possuem bom desempenho. Por outro lado, devido a suas características econômicas e em razão da não adesão às transferências financeiras condicionadas, torna-se menos dependente de normas e condicionalidades de programas do Governo Federal.

Da mesma forma, em proporções bem inferiores, verificamos que Santana de Parnaíba também possui bom desempenho nos indicadores socioeconômicos e

também não teve uma captação de recursos expressiva.

Com exceção de Osasco, os demais municípios apresentaram padrão de baixa captação de recursos, o que justifica a necessidade do consorciamento regional para ampliação de fontes de financiamento e maior equidade na captação de recursos frente às demandas sociais.

Desde a reabertura democrática e o processo de descentralização das políticas públicas, os municípios brasileiros passaram a identificar a necessidade de planejar, de organizar e operacionalizar a gestão pública a fim de melhorar a eficiência, o desempenho e a qualidade dos projetos em âmbito municipal, o que demonstrou a necessidade tanto de criação de uma equipe específica para lidar com o planejamento e gestão das políticas públicas, em especial os escritórios de projetos, quanto de criação de bancos de projetos, os quais devem ser a base para o planejamento dos municípios, permitindo ser possível a continuidade dos planos traçados mesmo em casos de alteração da gestão.

Garantir representatividade, no caso, do Cioeste, junto aos órgãos financiadores, em especial com o Governo Federal, é outro elemento essencial para garantir a captação de recursos para o âmbito regional, isso porque muitos projetos são negociados por seus representantes e repassados aos municípios interessados por meio de emendas parlamentares, contratos de repasse ou convênios diretos com os órgãos concedentes.

Assim sendo, recomenda-se que em pesquisas futuras sejam abordadas variáveis quanto à influência do partido dos prefeitos e/ou coligações nas respectivas gestões e, bem assim, o presidente da República da ocasião, visando avaliar se essas influências foram ou não determinantes para a captação de recursos federais. Isso poderia explicar a elevada captação de recursos pelo município de Osasco.

Segundo Marta Farah (2001), “a articulação entre governos municipais e entre diferentes esferas de governo assinala a possibilidade de estabelecimento de um novo tipo de vínculo intergovernamental”, distinto do clientelismo e da condição dos municípios de simples executores de políticas públicas federais. “Neste novo vínculo — de parceria — há uma co-responsabilização pela política e seus resultados, ainda que a cada um dos participantes possam caber papéis diferenciados ao longo do processo de implementação das políticas” (FARAH, 2001, p. 136).

Por todo o exposto, o consorciamento tem sua importância no sentido de aumentar a cooperação entre os municípios, colocar em pauta problemas e demandas regionais e garantir maior representatividade junto às esferas de governo e à iniciativa privada, possibilitando soluções e melhores resultados para os cidadãos.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, p. 67-86, 2007.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política: Dossiê Federalismo*, Universidade Federal do Paraná, n. 24, junho 2005.

ALVARES, M. A. A. et al. Projetos executados com recursos externos em Osasco: diagnóstico e soluções. In: Alexandre Guerra et al. (Org.). *Planejamento público e gestão por resultados: uma experiência municipal aplicada*. São Paulo: Hucitec, 2016. v. 1, p. 82-101.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 13 ago. 2016.

BRANCO, Marcello Simão. O federalismo em conceitos e na realidade brasileira. In: DANTAS, Humberto; MARTINS JÚNIOR, José Paulo. *Introdução à política brasileira*. São Paulo: Editora Paulus, 2007. p. 109-124.

COTIA AGORA. Disponível em: <<http://www.jornalcotiaagora.com.br/prefeitos-do-cioeste-ampliam-dialogo-com-legislativo-da-regiao-oeste/>>. Acesso em: 08 ago. 2016.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001.

FERREIRA, F. WHITAKER. *Planejamento sim e não: um modo de agir num mundo em permanente mudança*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. São Paulo, tese de doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2010.

GUIDINI, M. B. et al. Aplicação do K-Means Cluster para classificação de estilos gerenciais. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 28., 2008, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 2008.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. *Cartilha do Choque de Gestão Municipal*. Disponível em: <http://www.conversandosobregestao.mg.gov.br/documentacao/conteudo/cartilhas/cartilha_captacao_de_recursos.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em: 08 de ago. 2016.

MACHADO, José Angelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.30, n. 88, p. 61-83, 2015.

MEU MUNICÍPIO. Disponível em: <<https://meumunicipio.org.br/>>. Acesso em: 03 ago. 2016.

ORTIZ, M. S. P.; MEDEIROS, A. K.. Reforma gerencial na gestão pública contemporânea: desafio para os municípios brasileiros. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília. *Anais...* Brasília: Consad, 2015.

OSASCO. Lei nº 4611, de 12 de novembro de 2013. Ratifica o protocolo de intenções firmado entre os municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo – Cioeste. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/ilgqr>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

PACHECO, Regina Silvia. Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid. *Anais...* Madrid: Clad, 2004.

PIRES, V. *et al.* Dossiê – Campo de públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 6, n. 3, p. 110-126, 2014.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Dados de Transferências Voluntárias. Disponível em: <<http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/>>. Acesso em: 19 jul. 2016.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Classificação das Transferências. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=t>>. Acesso em: 08 ago. 2016.

PRADO, Darci. *Gerenciamento de projetos nas organizações*. 2. ed. Belo Horizonte: EDG, 2000.

PRATES, Ângelo. Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência europeia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010, Brasília. *Anais...* Brasília: Consad, 2010.

RABELO, Gabriela; ALVARES, Merlyn A.; SANTOS, Valderez M. Resultados e desafios na implementação do gerenciamento, monitoramento e avaliação de projetos prioritários da Prefeitura de Osasco/SP. In: CONGRESSO DE GESTÃO E POLÍTICA PÚBLICA – EPPEN/UNIFESP, 1., 2015, Osasco. *Anais eletrônicos...* Osasco: Eppen/Unifesp, 2015. Disponível em: <<http://www.seplag.osasco.sp.gov.br/Publicacao>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

SENADO FEDERAL. *Manual de Obtenção de Recursos Federais para Municípios*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/psimon/livros/livro030.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

SERPRO. Disponível em: <<https://www.serpro.gov.br/linhas-negocio/catalogo-de-solucoes/solucoes/principais-solucoes/siconv-sistema-de-convenios>>. Acesso em: 08 ago. 2016.

SILVA, Vilma B.; MEDEIROS, Anny K. Regras universais e realidades locais – gestão das transferências voluntárias em Osasco/SP. In: CONGRESSO DE GESTÃO E POLÍTICA PÚBLICA – EPPEN/UNIFESP, 1., 2015, Osasco. *Anais eletrônicos...* Osasco: Eppen/Unifesp, 2015. Disponível em: <<http://www.seplag.osasco.sp.gov.br/Publicacao>>. Acesso em: 15 jul. 2016.



Merlyn Alvares Ambrosio Alvares

Possui mestrado em Gestão de Políticas e Organizações Públicas pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp).
Contato: merlynalvares@gmail.com

Marcello Simão Branco

Possui doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é professor do Departamento Multidisciplinar da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), campus de Osasco. Contato: marcellobranco@ig.com.br

Uma proposta metodológica para análise política e institucional de consórcios públicos como espaços de gestão compartilhada de políticas

Alexsandro Sousa Brito

Universidade Federal do Maranhão

Os consórcios públicos são conhecidos pela capacidade de arregimentar entidades públicas e privadas em torno de um problema comum, que dificilmente lograria solução pela ação isolada de um único ente, bem como são conhecidos pela possibilidade de produção de políticas compartilhadas. Contudo, a constituição desses arranjos, nesse sentido, é problemática, dada a complexidade da promoção de ações colaborativas e dados os constrangimentos no processamento institucional de espaços efetivamente participativos e democráticos. Nesse sentido, este artigo sugere parâmetros para análise institucional e política de consórcios públicos, a partir dos problemas mais frequentes encontrados nas evidências empíricas dessas experiências em nível nacional e internacional; partindo, também, das contribuições teóricas sobre a construção da democracia representativa. O objetivo fundamental é propor um quadro para análise das experiências de consorciamento, a fim de entender os fatores que obstam formas de gestão compartilhada entre os municípios e outros entes públicos (cooperação intergovernamental) e que dificultam a estruturação dos consórcios como espaços mais públicos e democráticos (democracia participativa).

Palavras chave: consórcio público, relações intergovernamentais, democracia

[Artigo recebido em 15 de março de 2017. Aprovado em 18 de abril de 2018.]

Una propuesta metodológica para el análisis político e institucional de consorcios públicos como espacios de gestión compartida de políticas

Los consorcios públicos son conocidos por la capacidad de arregimentar entidades públicas y privadas en torno a un problema común, que difícilmente lograría solución por la acción aislada de un solo ente y, también, por la posibilidad de producción de políticas compartidas. Sin embargo, la constitución de esos arreglos, en ese sentido, es problemática, dada la complejidad de la promoción de acciones colaborativas y dados los constreñimientos en el procesamiento institucional de espacios efectivamente participativos y democráticos. En este sentido, este artículo sugiere parámetros para el análisis institucional y político de consorcios públicos, a partir de los problemas más frecuentes encontrados en las evidencias empíricas de esas experiencias a nivel nacional e internacional; partiendo de las contribuciones teóricas sobre la construcción de la democracia representativa. El objetivo fundamental es proponer un marco para el análisis de las experiencias de consorciamiento, a fin de entender los factores que obstaculizan formas de gestión compartida entre los municipios y otros entes públicos (cooperación intergubernamental) y que dificultan la estructuración de los consorcios como espacios más públicos y democráticos (democracia participativa).

Palabras clave: consorcio público, relaciones intergubernamentales, democracia

A methodological proposal for political and institutional analysis of public consortia as spaces for shared policy management

Public consortium is known for their ability to bring together public and private entities around a common problem that would be difficult to solve by the single action of a single entity and also by the possibility of producing shared policies. However, the constitution of these arrangements in this sense is problematic given the complexity of promoting collaborative actions and given the constraints on the institutional processing of effectively participative and democratic spaces. In this sense, this article suggests parameters for institutional and political analysis of public consortia, based on the most frequent problems found in the empirical evidence of these experiences at national and international level; starting from the theoretical contributions on the construction of representative democracy. The main objective is to propose a framework for analyzing consortium experiences in order to understand the factors that obstruct forms of shared management between municipalities and other public entities (intergovernmental cooperation) and that make it difficult to structure consortia as more public and democratic spaces (participatory democracy).

Keywords: public consortium, intergovernmental relations, democracy

Introdução

Os consórcios públicos, em especial os intermunicipais, configuram-se como uma das várias formas possíveis de associativismo intermunicipal. Em grande parte, são decorrentes de demandas históricas de descentralização, desenvolvimento democrático e participação cidadã e emergem, com maior força, a partir da década de 1990, sobretudo quando das severas crises financeiras e sociais decorrentes do paradigma liberalizante que buscava, entre outras coisas, reduzir o tamanho da administração central, eliminar o déficit e atribuir ao mercado um papel protagonista.

Há muitas definições de consórcios públicos. Contudo, o que há de comum, em todas elas, é que os consórcios consistem em associações originadas de algum tipo de interesse mútuo e voltadas para resolver algum problema comum dos entes consorciados. Neste artigo, preferimos definir os consórcios públicos intermunicipais como arranjos institucionais de cooperação voluntária, de existência determinada ou perene, constituídos para produção específica de ações e soluções que efetivamente as entidades municipais seriam incapazes de realizar sozinhas.

Evidentemente, como já apontado em Olson (1999, 1982), a existência de problemas comuns não é uma condição suficiente para promover a colaboração, esta depende de outros aspectos, como a estrutura de incentivos, o grau de homogeneidade dos atores, o desenho institucional (Fung, 2006, 2004), entre outros. Além disso, como também ressaltado por Stoker (2003), o interesse mútuo não é bastante para amenizar as tensões nas relações intergovernamentais. Logo, portanto, a cooperação, mesmo na existência de interesses mútuos em função de problemas comuns, não é espontânea. Nesse sentido, a máxima posta por Olson (1982, p. 29) de que a ação coletiva é problemática e seus resultados incertos ainda parece bastante válida.

De todo modo, a constituição dos arranjos consorciais, mesmo problemática, pode representar um avanço em duas principais dimensões: a da cooperação intergovernamental, no que diz respeito à gestão compartilhada de responsabilidades públicas (TREVAS, 2007) ou à coordenação e cooperação federativas (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010, p. 12); e a da democracia participativa, considerando que possam diminuir a distância entre a sociedade e o Estado nos processos deliberativos, o que representaria um alargamento do Estado democrático (BRITO, 2017).

A partir das duas dimensões supracitadas, a proposta deste artigo é apresentar um conjunto de parâmetros para análise política e institucional da implementação de consórcios públicos. O objetivo é propor um quadro para análise das experiências de consorciamento, a fim de entender os fatores que obstam formas

de gestão compartilhada entre os municípios e outros entes públicos (cooperação intergovernamental) e que dificultam a estruturação dos consórcios como espaços mais públicos e democráticos (democracia participativa)

Para embasar a proposta, partiu-se de uma revisão de literatura que registra algumas experiências nacionais e internacionais de consorciamento, em que se apresentam algumas evidências dos principais gargalos que embaraçam a gestão compartilhada e comprometem a construção de um espaço participativo e democrático pelos consórcios.

Em seguida, recuperaram-se, minimamente, alguns elementos teóricos, no tocante à participação e à constituição do problema público, que ajudam a compreender a complexidade do espaço da produção das políticas, e que precisam ser considerados no entendimento das deliberações que são feitas pelos consórcios públicos. Como lembrado por Castellano (2007), a construção da relação entre o poder público e a sociedade depende, além do capital social e do processo de formação institucional, da forma como são implementadas as políticas públicas.

Logo após, apresentam-se os parâmetros para análise de consórcios públicos, que tentam capturar elementos cruciais no tocante à institucionalidade dos consórcios, à construção dos problemas comuns, à governança, à estrutura financeira e à participação.

Problemas, limites e obstáculos de algumas experiências internacionais e nacionais de consorciamento

Analisando as experiências de consorciamento europeu, especificamente da Alemanha, França, Itália, Finlândia, Bélgica, Espanha, Reino Unido e Holanda, Hulst e Monfort (2007) observam duas questões políticas importantes: a) primeiro, quanto à capacidade de decisão: algumas experiências de consorciamento acabam transferindo o poder de decisão a órgãos regionais legalmente estabelecidos, enquanto outras a alguma outra autoridade estabelecida em comum acordo pelos entes consorciados; b) segundo, quanto à questão da representação política e à responsabilização: os autores apontam que há dificuldades em se estabelecerem eleições diretas para os representantes junto aos consórcios constituídos, sobretudo pelo receio dos governos locais de se estabelecerem órgãos suprarregionais superiores aos governos locais, implicando numa indefinição na representação política junto aos consórcios.

De acordo com Jouve e Lefevre (2007), os consórcios são exemplos das transformações institucionais que têm mudado as estruturas internas dos Estados europeus, transferindo maiores responsabilidades políticas e administrativas às

comunidades locais e regionais. Contudo, ressalta que essas mudanças não têm sido neutras e, em grande parte, as reformas que perseguem a consolidação da democracia local o fazem num contexto de reforço da hegemonia neoliberal.

Segundo esses autores, as políticas buscam soluções adaptadas aos efeitos locais e, por isso, o Estado não mais determina seu território inteiro baseado em uma lógica institucional única, mas proporciona aos atores metropolitanos uma capacidade maior de se organizar e de construir seu próprio marco de trabalho para interação, mediante o estabelecimento de estruturas governamentais que se unem aos atores públicos e aos representantes da sociedade civil.

Isso tem sido resultado da produção de reformas com o objetivo de acercar ao poder local o cidadão, em particular, de proporcionar acesso à esfera de tomada de decisões, através do processo de descentralização. Porém, a descentralização tem sido acusada de não ser tão democrática por manter e inclusive ampliar a distância entre o poder político e os cidadãos (JOUVE; LEFEVRE, 2007).

No caso espanhol, Gutierrez, Fernandez e Nevado (2007) identificam os consórcios como uma forma de cooperação com características inovadoras e flexíveis para fazer frente à gestão de serviços públicos tanto de alcance intermunicipal como provincial, principalmente pela possibilidade de aberturas a novos atores sociais.

Contudo, isso não sugere ausência de obstáculo na promoção de ações públicas. Um caso interessante é destacado por Collantes (2006) ao analisar o caso de um consórcio transacional, realizado por municípios da região de Bidasoa (Espanha) com um município francês, Consórcio de Bidasoa-Txingudi. O autor observa que o consórcio intermunicipal internacional foi formado em função do contexto internacional, em especial, no período mais recente da integração da Espanha à comunidade europeia.

Essa integração teve como consequência o desaparecimento das atividades aduaneiras (dada a liberalização das transações econômicas e a criação de um mercado comum) nos municípios circunscritos na área do Rio Bidasoa, os municípios de Irun, Hondarrabia (lado espanhol) e Hendaia (lado francês). Essas atividades constituíam-se no motor principal da atividade econômica desses municípios, aliás, em todas aquelas localidades e territórios que se haviam desenvolvido em torno das atividades alfandegárias, característica de todas as regiões fronteiriças desse território.

Segundo o autor, o consórcio passa a ser um elemento-chave para o funcionamento e planejamento da conurbação de Bidasoa, através de ações em vários campos, como comunicação, urbanismo e infraestrutura; turismo, desporto, cultura e informação cidadã. Mas há também, segundo o autor, obstáculos, como a necessidade de superar a mera colaboração em determinadas ações; a necessidade

de se passar mais efetivamente para planejar o desenvolvimento da região; o obstáculo jurídico-administrativo, dada a configuração de administração pública extraordinária, formada por municípios de estados e legislações diferentes; e a grande dependência e sua estreita vinculação administrativa com a Agência de Desenvolvimento Adebisa (Agencia de Desarrollo del Bidasoa S/A), o que acaba influenciando na sua capacidade de coordenação e autonomia.

Além desses problemas, o autor observa, ainda, a excessiva dependência dos aportes financeiros externos e a dificuldade em atuar em campos mais complexos, como os de áreas estratégicas como desenvolvimento econômico; o consórcio acaba focando, principalmente, em atividades de desporto e ligadas à educação, e, com isso, acaba atuando, em geral, no âmbito das competências municipais, descaracterizando o propósito para o qual foi criado.

Nas experiências latinoamericanas, os casos argentino e brasileiro destacam-se como os mais proeminentes (BRITO, 2017). Segundo Cravacuore (2000), as experiências do caso argentino, em geral, caracterizam-se por serem relativamente recentes, pouco frequentes e ainda sem uma representação adequada na agenda pública local.

O balanço que o autor faz, analisando algumas experiências, é de que a cooperação intermunicipal é frouxa e que as relações que se estabelecem com a unidade de gestão do consórcio (organismo extramunicipal) parece reproduzir as relações tradicionais entre municípios e governo provincial, como negociações restrita ao máximo nível político, inexistência de cooperação entre os corpos técnicos municipais participantes do consórcio e poder de decisão transferido para os níveis técnicos do organismo extramunicipal.

Essa tese também é compartilhada por Cáceres (2005) ao analisar a experiência de consorciamento em Córdoba; a autora identificou que o processo de reforma do Estado privilegiou apenas o aspecto fiscal e que questões importantes para o desenvolvimento regional e territorial ficaram de fora. Além disso, a autora também salienta que a relação entre o município e a província reproduz as mesmas relações que existem entre a nação e a província, controlando, orientando grande parte dos recursos de que dispõem os municípios, fazendo-os altamente dependente da província.

As análises feitas por Choconi (2006), sobre muitas das experiências estudadas por Cravacuore (2006, 2000) e Cáceres (2005), é ainda mais incisiva: a autora chega a afirmar que as experiências de consorciamento produtivo alçadas pelos municípios faliram porque os consórcios não executaram ações como uma jurisdição diferente do local, não se impuseram como uma entidade supralocal, muito menos formularam ou executaram políticas comuns para o território. Os

projetos executados foram pouco significativos e de irrelevância econômica para a microrregião envolvida e para a província.

Analisando as causas fundamentais disso, a autora destaca o peso das políticas setoriais sobre qualquer outra formulação que introduza o tema regional, dado o não reconhecimento, por parte das províncias, dos consórcios como interlocutores. Além disso, a autora aponta as dificuldades decorrentes da ausência de personalidade jurídica dos consórcios, o que só veio a se reverter no final da década de 1990. Aponta, também, as dificuldades dos Executivos municipais em superar a lógica político-administrativa em que se baseava a relação isolada de cada município com o poder provincial. Essa situação contribuiu, segundo a autora, para inibir a possibilidade de articulação de estratégias associativas que fizessem valer a capacidade de *lobby* de cada consórcio.

Um balanço geral dos casos de consorciamento, feito em Cravacuore (2006) com mais de 70 municípios na Argentina, sintetiza alguns dos principais problemas que esses novos arranjos institucionais enfrentam hoje em dois aspectos: dificuldades políticas e de gestão.

No tocante ao primeiro aspecto, o autor aponta a associação entre política e território, que mostra como, tradicionalmente, a gestão local toma como referência os limites estritos do seu território, sem considerar que as políticas locais podem influenciar escalas jurídico-administrativas maiores, em outras palavras, o autor quer dizer que é difícil para os funcionários municipais pensar as políticas locais desde uma perspectiva regional; outra dificuldade diz respeito à existência de políticas pouco favoráveis ao associativismo intermunicipal, tanto nacionais como provinciais, o que implica que esses consórcios ou as comarcas dificilmente aparecem como interlocutores do governo provincial, que, geralmente, prefere manter vínculos diretamente com os governos locais.

Há, também, dificuldades decorrentes do que o autor chama de reprodução de padrões políticos de articulação radial, que ocorre quando um município maior exerce poder ou influência sobre municípios menores, da mesma forma que as províncias exercem seu poder assimetricamente sobre os governos locais. Esse tipo de relação leva alguns municípios a se estruturarem em torno do governo local cuja liderança política leva outros. Por último, o autor chama a atenção para a falta de apropriação da associação intermunicipal nas estratégias de desenvolvimento local. Isso parece paradoxal, mas o autor lembra que, em geral, os arranjos institucionais acabam se circunscrevendo no âmbito estatal, não abarcando a inclusão da iniciativa privada e nem das organizações da sociedade civil.

No tocante às dificuldades de gestão, o balanço feito pelo autor mostrou como dificuldades fundamentais: a falta de sustentação orçamentária dessas iniciativas,

a dificuldade de gestão cotidiana quer seja administrativa (adequação aos procedimentos usuais) ou espacial, que se refere às excessivas distâncias entre os entes, o que dificulta a comunicação, entre outras.

O caso brasileiro talvez represente, na América Latina, o melhor exemplo de desenvolvimento e consolidação dessas experiências. Há uma farta literatura que registra as inovações nas mais distintas experiências de consorciamento¹.

A pesquisa empreendida por Dallabrida e Zimmermann (2009), por exemplo, analisando mais de quarenta consórcios no Rio Grande do Sul, mostrou que a constituição desses arranjos (entre meados dos anos 1980 até 2005) logrou-se num ambiente com pouca participação da União, dos estados e da sociedade civil, bem como evidenciou as grandes dificuldades na gestão de diversos consórcios, principalmente em função da ausência de instrumentos de planejamento de médio e longo prazo, o que favoreceu a inativação e extinção de alguns desses arranjos.

Uma das questões levantadas por Keinert e Rosa (2001) refere-se ao efetivo papel desempenhado por esses arranjos. No caso da saúde, no Paraná, os autores observam que ao longo dos anos os consórcios desempenharam uma função de prestadores de serviços de saúde e bem menos de gestores da saúde no plano microrregional. Situação essa decorrente, principalmente, do fato de que esses arranjos acabaram tratando da assistência (prestador de serviço), equipando-se para atender a demanda em detrimento da prevenção e organização do serviço de saúde, o que exigiria fina sintonia com a esfera estadual para gestão da saúde.

Nas considerações feitas por Leite, Gomide e Silva (2001), quanto aos modelos organizacionais dos consórcios, destacou-se que a heterogeneidade entre os municípios no tocante à realidade socioeconômica poderia constituir-se em dificuldades na implementação das ações, com uma tendência ao predomínio dos municípios de maior porte, sendo necessário planejamento e coordenação de ações microrregionais.

Das contribuições aportadas por Mantovani (2001), quanto aos obstáculos que precisam ser superados, elencamos os que consideramos os mais salientes: falta de visibilidade dos consórcios, ausência de democratização das informações e a frágil atuação do poder público na promoção de ações integradas.

Cruz *et al.* (2005a) apontam que as diferenças de porte e as distâncias entre os municípios podem favorecer a desarticulação e o desarranjo, ao limitar os interesses comuns. Por outro lado, o próprio acesso aos recursos, facilitado pelo

¹ Podemos citar, por exemplo, Keinert e Rosa (2001), Guimarães e Gomes (2001) e Cruz (2001) – na área da saúde; Teixeira (2004), Melo *et al.* (2002), Matovani (2001), Lahóz e Brochi (2001) – na área do meio ambiente; e Cruz *et al.* (2005a; 2005b) – na área de infraestrutura. Evidentemente essa literatura também registra alguns dos principais gargalos encontrados, inclusive, nas experiências tidas como as mais exitosas de cooperação horizontal.

governo estadual, para dirimir problemas das localidades, pode representar uma indução exógena que motive os municípios à adesão a programas governamentais, em detrimento da articulação aos consórcios.

Alertam ainda que a existência de um plano de desenvolvimento sofisticado e estruturado não garante a efetividade das ações, sendo fundamental que o plano de ação esteja “circunscrito no âmbito de decisão e competência do consórcio, pois a saída de um parceiro estratégico pode comprometer toda a sua atuação” (CRUZ *et al.* 2005a, p. 28).

Outros problemas que devem ser superados nas práticas de consorciamento dizem respeito à sustentabilidade financeira; ao escopo de atuação, que deve ser compatível com os de seus participantes; e ao número e localização dos participantes, que, dependendo da natureza do consórcio, podem até inviabilizá-lo.

O que percebemos ao longo da análise dessas experiências é que, em geral, os consórcios apresentam grande déficit de implementação, no que diz respeito à capacidade de implementar formas de gestão compartilhada de políticas. Alguns aspectos parecem-nos nodais: a problemática do processo de deliberação, a concertação política, os mecanismos de negociação, a capacidade de debelar ou atenuar conflitos, a densidade institucional do próprio arranjo, a capacidade financeira, entre outros. Em nosso entendimento, a análise desses aspectos é fundamental para iluminar grande parte dos problemas que cercam o processo de construção dos consórcios enquanto espaços para produção compartilhada de políticas públicas.

A despeito dos problemas que embaraçam a colaboração nos arranjos consorciais, para alguns, como Fonseca (2013), os consórcios têm a capacidade de institucionalizar estratégias de resolução de problemas regionais, por meio de arranjos públicos e da concertação e mobilização de distintos atores, embora se saiba que essa mobilização é problemática. Em tese, isso sinalizaria para a possibilidade, posta pelos consórcios públicos, de ultrapassagem dos obstáculos político-administrativos impostos pela Federação brasileira; e para a redução das desigualdades e garantia da diversidade, a partir dos mecanismos de cooperação e coordenação implementados por esses arranjos, pela capacidade, que podem ter, de diminuir a necessidade de serviços públicos fundamentais e de implementar políticas *quasi redistributiva* (LACZYNSKI; ABRUCIO, 2013).

A questão que se coloca, portanto, é como analisar o processo de implementação de consórcios públicos, considerando tanto o desenho institucional como os aspectos políticos que podem obstruir ou fazer avançar a produção compartilhada de políticas. Nesse aspecto, considerando os problemas

suscitados nas experiências de consorciamento, rapidamente descritas acima, algumas questões tornam-se extremamente relevantes para entender o processo de implementação dos consórcios.

Uma primeira questão é entender como o problema público, que arregimenta, em tese, os municípios signatários, é construído. Será que a formulação do problema parte de uma identidade comum aos territórios, ou é induzida por agências ou atores relevantes, ou ainda é produto do intercâmbio cultural dos sujeitos? Esse aspecto nos parece fundamental em função de ser ele o fator que definirá o papel do consórcio.

A questão da definição do problema comum pode ser melhor visualizada a partir dos problemas enfrentados por algumas experiências (previamente citadas) que não conseguiam se diferenciar de uma jurisdição local, não conseguiam formular políticas comuns, atuando meramente como prestadores pontuais de serviços públicos, e que, muitas vezes, incorreram em sobreposição de competências com agências locais sem conseguir afetar a orientação setorial das políticas públicas. Isso sugere que muitas experiências acabaram se constituindo sem uma definição clara de um problema de fato comum, ou que não conseguiram estabelecer articulações com instâncias relevantes de promoção de políticas. Nesse cenário, os consórcios podem não aparecer como grandes interlocutores, pois não há um problema comum que estimule a ação conjunta.

Uma segunda questão diz respeito à institucionalidade do consórcio. Como visto, muitos problemas decorrem da vinculação do consórcio com outras agências, anulando, em certo sentido, sua autonomia e representatividade; outros decorrem da dificuldade de articulação vertical e horizontal, ou mesmo da desarticulação em função da indução exógena (direcionamento das políticas em função dos recursos federais ou estaduais). Nesse sentido, é importante apreender em que medida os consórcios possuem envergadura institucional suficiente para conduzir ações públicas de maneira autônoma.

Outro aspecto que merece atenção é o que diz respeito à democracia. Muitas das experiências argentinas e também europeias não conseguiram lograr estruturas mais democráticas e participativas. Muitas dessas experiências, como vimos, também podem se inserir numa dinâmica de competição entre territórios e regiões, obedecendo a uma lógica neoliberal que ameaça a concertação de uma estrutura democrática. Evidentemente a ameaça não se faz apenas por uma estratégia de competição, mas pelo modo de gestão insular, pela ausência de articulação e coordenação interinstitucional, pelo reduzido espaço de participação e, também, pela reprodução das formas e relações organizacionais e institucionais tradicionais. Nesse sentido, é importante considerar se a estruturação dos consórcios se pauta

no processamento institucional de estratégias e mecanismos de participação e de instrumentos de governança democrática.

Consórcios públicos e produção de políticas democrático-participativas: breves considerações sobre a participação e a definição do problema público

Considerar a análise do processo de implementação de consórcios públicos a partir da efetividade de formas de gestão compartilhada passa, ainda, pela consideração de estratégias democrático-participativas (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006; SANTOS; AVRITZER, 2002) na formulação, execução e gestão das ações públicas fomentadas pelos próprios consórcios.

A participação, como já apontado por Pateman (1992), além de cumprir um papel pedagógico e de controle, é o elemento que enraíza as relações de cooperação, que se estabelecem pelo ato da vontade; em outras palavras, é a substância que fundamenta e origina estruturas organizacionais colaborativas ou de cooperação. Logo, uma política de consorciamento verdadeiramente democrática deverá ser, essencialmente, participativa. Assim os consórcios públicos só podem se estabelecer como uma forma de gestão democrática, se forem, por definição, participativos.

A autora observa que a participação² está associada à sensação de pertencimento à comunidade, que decorre do fato de a participação cumprir algumas funções importantes. A primeira diz respeito à função educativa, que consiste na construção de um sistema individual e socialmente responsável, em que cada um aprende que é preciso considerar problemas bem mais abrangentes do que os seus próprios e imediatos interesses privados, caso queira a cooperação dos outros, apontando, assim, que o interesse público e privado se encontram ligados. Nessa acepção, o aprendizado da distinção entre os próprios impulsos e desejos implica no aprendizado daquilo que é ser cidadão. Nesse sentido o processo participativo também capacita; quanto mais o cidadão participa, mas ele se torna capacitado para fazê-lo.

A participação também teria a função de controle, no sentido de garantir a liberdade, entendida como obediência à lei que alguém prescreve a si mesmo e decorrente do fato de que a sensação de liberdade efetiva aumenta à medida que aumenta, também, a participação na tomada de decisões, já que esse tipo de participação conferiria ao cidadão um grau maior de controle sobre sua vida e sobre o entorno em que vive, além de permitir que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelo indivíduo. Importante destacar que, nessa abordagem, as instituições participativas não ameaçariam a liberdade porque seu próprio funcionamento (participativo) garante a liberdade.

² Segundo a autora, o aspecto pedagógico da participação não estaria ligado exclusivamente às implicações sobre o comportamento individual, mas também às instituições.

Essas contribuições clássicas apontadas em Pateman (1992) sugerem que a ação política e social responsável depende em larga medida do tipo de instituições no interior das quais os indivíduos têm de agir politicamente, e esse tipo de ação pública e responsável das instituições dependeria da participação, ou seja, o desenvolvimento do espírito público somente seria possível em instituições participativas.

Essa discussão remete, também, à importância dada ao desenho institucional em instituições participativas no que concerne, como visto acima, à capacidade dos consórcios em processarem institucionalmente estratégias e mecanismos de participação e de instrumentos de governança democrática. Como destacado pela literatura (LUNCHMANN, 2008; FUNG; WRIGHT, 2003), o desenho institucional constitui um fator de grande importância, no que se refere às características que podem favorecer ou arrefecer a qualidade dos processos deliberativos e participativos.

Como destacado em Fung (2004, 2006), as modificações do desenho institucional podem trazer muitas possibilidades para o aprofundamento democrático, associadas aos canais de participação institucionalizada. Em geral essas modificações no desenho institucional podem acontecer em três níveis: de quem participa, de como se comunicam e de como as decisões vinculam-se às políticas.

É importante lembrar, no que diz respeito ao primeiro nível, como faz Luchmann (2008), que a participação não é meramente o estabelecimento de um nível paritário; uma vez que a paridade pode não garantir a representação política, na presença de condições heterogêneas ou de desigualdades entre os participantes. Importante ressaltar ainda, quanto ao segundo nível, que se trata, como já apontado em Pateman (1992), da possibilidade de intervenção ou de influência nas tomadas de decisão, não estando, assim, associado a mecanismos de agregação de preferências, como o voto. O terceiro nível de variação institucional, que se refere basicamente ao grau de vinculação das decisões às políticas, sugere considerar o poder efetivo dos canais de participação na efetivação das políticas.

Essas considerações aportam elementos importantes para a análise de implementação de consórcios públicos no que diz respeito ao processamento institucional de canais de participação. Em primeiro lugar, sugerem que, como visto em Pateman (1992), a participação exige qualificação e mobilização para a ação, é um processo pedagógico; assim, formas institucionais de gestão compartilhada pressupõem também que os consórcios qualifiquem e mobilizem quem participa. Em segundo lugar, é preciso que o desenho institucional do consórcio defina a representatividade dos canais de participação, sobretudo porque canais de participação meramente consultivos têm pouca vinculação às decisões políticas. Em terceiro lugar, é necessário que os canais de participação institucionalizados

ponderem as condições de heterogeneidade e de desigualdade presentes entre os participantes.

Além da participação, um outro elemento importante, também identificado nas experiências de consorciamento e que também mantém relação com a capacidade de gestão compartilhada, é a questão da definição do problema comum que, como dito, em tese, congregaria os municípios. Esse elemento está diretamente relacionado à política pública definida pelo consórcio.

Embora para alguns, como Bardach (1993), a definição do problema não seja a parte mais difícil da análise da política porque as dificuldades podem ser essencialmente manejáveis, seguramente não é uma definição objetiva, pois a conduta humana, a ação do governo, as oportunidades e prioridades são percebidas de maneiras diferentes, o que implica compreender que a definição dos problemas não é ausente de dificuldades e que os próprios problemas não são claros, mas são construídos à medida que nossa percepção sobre a realidade muda (SUBIRATS, 2006b).

Logo, a consideração quanto à tratabilidade dos problemas, como sugerem Sabatier e Mazmanian (2003), requer uma abordagem holística, sobretudo porque, muito dificilmente, é um único problema que se coloca como preocupação. Ademais, a definição do problema depende da subjetividade da construção do analista. Nesse aspecto, os problemas não estão lá fora, são construídos, definidos, classificados, explicados e avaliados (SUBIRATS, 2006b). Além disso, o enfoque dado ao problema público tem dado ênfase às maneiras como se resolvem os problemas, não enfatizando sobre que problemas chegam e como chegam a ser objeto de intervenção governamental através das políticas (NELSON, 1993).

Para que um problema seja considerado um “problema público”, ou seja, para que esteja na agenda governamental, é preciso, de acordo com a abordagem clássica das políticas públicas, construí-lo e estruturá-lo (estabelecer a relação de causa e efeito), superando as armadilhas das polêmicas e controvérsias, possibilitando a construção de um consenso em torno dele, além disso, é preciso que o problema possibilite uma intervenção viável, ou seja, que seja compatível com as ferramentas, dispositivos e recursos disponíveis na estrutura governamental.

Logo, não há espaço na agenda pública e governamental para problemas mal definidos, formulados ou estruturados. Num certo sentido, a construção dos problemas públicos pressupõe também a construção de suas soluções (AGUILLAR VILLANUEVA, 1992). Portanto, o entendimento de como se dá a construção do problema comum nos consórcios é fator importante para ponderar o grau de colaboração em torno da política promovida por esses arranjos.

A seguir passamos ao estudo dos parâmetros para a análise política e institucional de consórcios públicos.

Alguns parâmetros para a análise política e institucional de consórcios públicos intermunicipais

Esses parâmetros tentam ajudar a responder algumas questões relevantes que dizem respeito aos consórcios, como, por exemplo: como as relações institucionais são sustentadas? Como o problema-comum é construído? Como são elaboradas as estratégias de gestão do arranjo? Elas estimulam a colaboração? O consórcio tem solidez financeira suficiente para conduzir suas ações? Como os atores participam da elaboração das ações e da tomada de decisões?

A seguir passaremos a considerar os parâmetros que julgamos pertinentes para a análise política e institucional dos consórcios públicos na produção compartilhada de políticas.

1. Densidade institucional: esse parâmetro pode contribuir para analisar a natureza das alianças construídas em torno dos consórcios, do ponto de vista das relações e dos papéis atribuídos aos atores envolvidos e da efetividade e autonomia institucional. A densidade institucional procura analisar as relações interinstitucionais, a fim de perceber as relações de poder emanadas entre o consórcio e os atores relevantes dos ambientes políticos, econômicos e sociais. Busca-se, por conseguinte, apreender o quanto a relação com outros atores influi na agenda das ações do consórcio e em sua sustentação institucional, bem como o modo dessa interação entre os atores coletivos e individuais (interesses comuns? espírito público? redução de custos de transação? valores? etc.). Assim, para informar a densidade institucional nos consórcios, entendemos ser preciso analisar:

1.1 Articulação institucional: esse parâmetro objetiva identificar e analisar as relações interinstitucionais e saber se essas relações promovem trocas, se essas trocas são simétricas ou assimétricas, identificar os principais capitais trocados e se essas trocas induzem a algum de tipo de hierarquia em função dos capitais trocados (financiamento, apoio político etc.). Para tanto é importante identificar as articulações entre o consórcio e outros órgãos do poder público ou da iniciativa privada, importantes para a implementação das ações públicas objeto do consórcio. Esse critério objetiva, assim, identificar e compreender como são construídos os principais laços públicos, privados e socioculturais que estão articulados na promoção das intervenções do consórcio e quem são os atores relevantes, como, quando e em que condições participam institucionalmente dessas ações.

1.2 A efetividade institucional: analisa a participação efetiva do consórcio nos municípios signatários, a partir do grau de cobertura das ações e projetos no conjunto dos municípios e da existência de uma burocracia específica que represente o consórcio no seu território de abrangência, bem como a dinâmica de relacionamento entre essas unidades burocráticas e entre estas e a burocracia municipal.

1.3 A autonomia institucional: analisa a capacidade institucional do consórcio de empreender e dar continuidade às suas ações, considerando sua aptidão política, técnica e administrativa desvinculada de outras instâncias de governo. Analisa também a capacidade de autonomia do consórcio diante da influência de ciclos político-eleitorais. Considera, portanto, a estabilidade do arranjo ao longo do tempo, a partir da identificação de aspectos que garantam sua continuidade, blindando-o de conjunturas desfavoráveis e constrangimentos que possam fazer soçobrar suas atribuições e sua capacidade de empreender ações públicas cooperadas. Assim, esse parâmetro pondera também, em última instância, a qualidade do pacto político estabelecido em torno do consórcio, entendendo que um pacto político consistente perdura ao longo do tempo, enquanto, ao contrário, um pacto político eventual, fundado meramente em oportunidades, denota uma existência frágil.

2. Trocas cognitivas: esse parâmetro dedica-se basicamente a compreender a construção e formulação do problema público elencado como comum pelo consórcio. Pretende-se, dessa forma, compreender como é construído o “problema público comum”, que, teoricamente, induziria à cooperação por ato deliberado, de vontade, por parte dos municípios. Entende-se aqui a necessidade de identificar e entender as representações que se tornam referências para intervenção da política, identificar quem são e qual o papel dos atores interessados, bem como compreender como é “costurada” a concertação entre os atores, a partir de quais ideias ou quais representações. Como já ressaltado por Subirats (2006), o problema é uma construção analítica, não é a identificação de problemas que não nos satisfazem, também não é apenas a discrepância entre o que é e o que gostaríamos que fosse. É analítico porque precisa estar vinculado com a solução dele mesmo! Nesse sentido, esse parâmetro busca analisar o grau em que as trocas cognitivas, a partir de diferentes racionalidades, contribuem para construir o problema. Para tanto é importante compreender, ainda como sugerido por Subirats (2006b), como é colocado o problema, se se entende a situação colocada como um problema, por quem é colocado, se existem diferentes versões do problema e se há tensão e se sua intensidade é constante.

Portanto, em síntese, esse parâmetro busca ponderar a contribuição cognitiva da diversidade institucional, política e cultural na proposição das questões-chave objeto de intervenção do consórcio. É, desse modo, uma maneira de analisar a diversidade cognitiva na formulação da agenda sobre a qual o consórcio irá agir. Esse parâmetro é construído basicamente a partir de quatro outras referências:

2.1 Identidade/Indução: esse parâmetro analisa em que medida se pode considerar que as identidades (econômica, territorial, cultural, geográfica, política etc.) aportam contribuição significativa na formulação dos problemas pelos atores que compõem o consórcio. Ou seja, o problema formulado é formatado por um tipo de identidade comum aos atores? Ou decorre de mecanismos institucionais de indução a uma agenda específica, em função de compromissos/interesses estabelecidos junto a agências, partidos, órgãos públicos, atores individuais etc.?

2.2 Intercâmbio: analisa em que medida pode-se considerar, na formulação do problema comum, a contribuição do intercâmbio de valores, símbolos, signos e demais representações na convergência de sentido às ideias propostas pelos atores relevantes.

2.3 Deslocamento: analisa em que medida a compreensão do problema é modificada em função das implicações políticas que o problema remete; dos condicionantes técnicos e financeiros, das mudanças socioeconômicas que afetam a percepção social sobre o problema, da complexidade e natureza da política que afeta o grau de consenso envolvido em torno da questão e da incerteza quanto ao entendimento efetivo da situação colocada como um problema.

3 Governança democrática: esse parâmetro tenta apreender em que medida a gestão do consórcio é feita a partir de um sentido de direção democrático que contemple a participação de outros atores e que, no seu exercício, esteja ligado à produção de regras, estratégias e mecanismos institucionais que estimulem a cooperação e/ou compensem a competição política, em vez de uma relação de mando e controle a partir da independência política e dos recursos materiais e econômicos que o *staff* executivo geralmente possui. Busca assim identificar as estratégias elaboradas pelo consórcio para manutenção dos vínculos das relações sinérgicas intergovernamentais, interorganizacionais e intramunicipais, apreendendo o que explica sua continuidade ao longo do tempo e os fatores que a arrefecem. Os parâmetros que informam esse parâmetro podem ser decompostos assim:

3.1 Coesão interna: esse parâmetro pode aferir a permanência da orientação da política à medida que há o convencimento de que os

dispositivos institucionais em vigor são equânimes. Busca, portanto, analisar o grau de consensualidade produzido pelo consórcio, bem como identificar os mecanismos de promoção de ações concertadas. Para tanto, objetiva identificar os fatores, circunstâncias, valores e capitais fomentados pela gestão do consórcio que possam explicar a continuidade de relações sinérgicas intramunicipais na promoção das ações públicas empreendidas (custos de transação, espírito público, valores culturais, etc.).

3.2 Responsabilização: apreende a capacidade do consórcio em estabelecer relações sinérgicas intramunicipais, interorganizacionais e intergovernamentais com definições claras e com atribuições de responsabilidade específicas. Permite, também, verificar se as estratégias de cooperação empreendidas pelo consórcio não se traduzem em motivações contrárias com baixa definição na distribuição de responsabilidades, ensejando, de maneira contraproducente, baixa cooperação.

3.3 Capacidade resolutiva: esse parâmetro apreende a capacidade da gestão do consórcio em estabelecer mecanismos institucionais de gerenciamento de conflitos e também a habilidade em contornar disputas de grande envergadura; busca ainda identificar disputas que foram efetivamente resolvidas em função dos mecanismos estabelecidos pelos consórcios.

3.4 Interação social/Especialização: analisa em que medida a análise e proposição de alternativas para as ações públicas do consórcio, bem como as mudanças estruturais (técnicas/administrativas) produzidas são feitas a partir de interações sociais entre os mais distintos atores, ou se são estabelecidas a partir de grupos especializados, como agências técnicas.

4 Sustentabilidade financeira: esse parâmetro consiste na análise sobre a solidez dos mecanismos de sustentação financeira do consórcio, identificando as fontes de financiamento e receita para, então, analisar o grau de flexibilidade e autonomia econômico-financeira do consórcio ao longo do tempo. Esse parâmetro mostra-se extremamente relevante para demonstrar a capacidade do consórcio em empreender ações públicas de maneira endógena (a partir da contribuição dos cooperados) e para demonstrar a inserção desses arranjos nos fundos de financiamento público, a partir de projetos e programas específicos, o que reflete também a capacidade de articulação intergovernamental do consórcio. Além disso, o parâmetro é importante, sobretudo, porque, como os arranjos de cooperação consorcial são voluntários, o grau de autonomia

financeira, precipuamente, no tocante à adimplência e regularidade das cotas de cada signatário, é útil para verificar o grau de enraizamento das relações de cooperação intramunicipal.

6 Participação e controle social: esse parâmetro apreende a capacidade dos consórcios em estabelecer canais institucionalizados de participação, aqui entendida na acepção proposta por Pateman (1992). Nesse sentido, o parâmetro analisa se esses arranjos contribuem, de fato, para ampliação de espaços democráticos de domínio público, bem como se são capazes de estabelecer relações de reciprocidade na promoção e formulação das ações públicas. Para tanto, entende-se aqui que o valor da participação e controle social não se circunscreve apenas às suas contribuições quanto a dar maior transparência e *accountability* e legitimidade às políticas públicas, mas inclui a capacidade que tem em melhorar a própria gestão pública, seja porque os programas podem ser mais bem adaptados às necessidades locais, favorecendo melhor uso dos recursos, seja porque a entrega dos serviços públicos pode ser de melhor qualidade, atendendo, portanto, melhor a demanda, seja porque pode mobilizar os recursos locais, pode melhorar a utilização e a manutenção das instalações e serviços governamentais ou mesmo porque pode incrementar as informações quanto às necessidades, prioridades e capacidades locais das comunidades, além de poder se constituir num mecanismo para atenuar as desigualdades e corrigir características de políticas marcadas por interesses de grupos de maior poder econômico. Ademais, como visto, a produção compartilhada de políticas públicas não se faz na ausência de participação social. Nesse sentido, a participação nos consórcios públicos deve possibilitar a gestão efetivamente cooperativa e amplamente democrática, facilitar o rompimento das relações hierárquicas de produção das políticas públicas, reduzir a lógica gerencialista da gestão pública, facilitar mudanças nas ações públicas monotemáticas empreendidas pelos consórcios e suscitar horizontalidades nessas ações. Assim, é importante que os acordos de concertação devam ser institucionalmente processados, com a participação dos atores tanto na elaboração como na tomada de decisões, não se restringindo a funcionarem como instâncias ratificadoras, mas também deliberadoras. Por outro lado, também é fundamental considerar que a participação não é um bem distribuído homogeneamente. Assim, é importante, também, ponderar o peso que a participação de certos grupos representa, pois com frequência há grupos com capacidade de representação desproporcional, influenciando diretamente na formação dos temas e alternativas propostos nesses arranjos. Portanto, para informar, minimamente, esse parâmetro, é preciso que a análise seja orientada a partir dos seguintes parâmetros:

6.1 Mobilização: esse parâmetro está ligado ao que Pateman (1992) apontou como o caráter pedagógico da participação ligada às instituições no desenvolvimento do espírito público. Assim, esse parâmetro capta um aspecto importante do processo de participação, que é a capacidade dos consórcios em mobilizar os atores da sociedade civil à participação na formulação e implementação das ações públicas, bem como sua capacidade de incluir novos atores. A mobilização pode partir do processo de qualificação técnica e política dos atores para políticas específicas, como saúde, meio ambiente etc., mas pode, também, se configurar como criação de mecanismos participativos múltiplos, como a promoção de audiências, consultas populares, formações de conselhos consultivos etc.

6.2 Representatividade: capta o poder que os conselhos, fóruns ou outro canal de participação exerce sobre as ações públicas dos consórcios, a partir do nível de participação efetivamente exercido. Evidentemente a participação pode ser presidida sob diversos níveis: como canal de compartilhamento de informações, como meio de consulta, como forma de implementação etc. Logo, a representatividade da participação dependerá do caráter institucional desenhado e promovido pelo consórcio; portanto, a participação poderá ter um caráter consultivo, regulatório, alocativo ou deliberatório.

6.3 Intersetorialidade: analisa em que medida os canais de participação do consórcio promovem algum tipo de articulação horizontal com outros canais de participação da sociedade civil em outras políticas e programas. Essa perspectiva contribui para a redução da verticalização e excessiva setorialização das ações públicas.

6.4 Heterogeneidade/Desigualdade: esse parâmetro objetiva localizar os principais constrangimentos que podem obstar a participação efetiva dos atores da sociedade civil junto ao consórcio, no tocante às diferenciações entre os atores. Portanto, analisa o grau de assimetrias que existem quanto ao conhecimento, informação e competência especializada que podem produzir desigualdades na participação, bem como a capacidade de certos atores em mobilizar recursos, interesses e agendas de maneira desproporcional aos demais, contribuindo para uma participação com elevado grau de heterogeneidade.

6.5 Fiscalização: esse parâmetro identifica quais os canais de controle existentes nos consórcios públicos; se existem apenas os de natureza externa, exigidos pelo regramento legal, ou se há fóruns ou comitês de controle interno. Analisa, ainda, sob quais aspectos efetivamente há

controle: quanto à probidade do recurso público, quanto à transparência da gestão, quanto à estruturação democrática do processo de formulação, quanto ao resultado efetivo das ações etc.

Os parâmetros elencados aqui não constituem critérios hierárquicos e/ou mutuamente exclusivos que possam determinar o sucesso ou insucesso das ações consorciadas. Funcionam como “janelas temáticas” através das quais podemos aprofundar a análise sobre os consórcios públicos sob determinados aspectos. Assim, ressaltam questões que precisam ser consideradas na análise dos consórcios enquanto espaços de produção compartilhada de políticas.

Evidentemente, embora não tenham uma hierarquia ou uma sequência rígida que conectam implicações, os parâmetros mantêm uma relação horizontal e dialogam entre si, sendo, inclusive, complementares.

Se considerarmos, por exemplo, a análise da densidade institucional, podemos compreender que a natureza da articulação institucional pode afetar a forma como se dá a construção do problema, podendo deslocar as identidades e induzir agendas específicas, fragilizando, assim, o potencial das trocas cognitivas na formulação do problema-comum.

Assim, se admitirmos que a construção do problema-comum parte de uma indução, dada a natureza da articulação institucional construída, que pode impor certas hierarquias, isso pode afetar também a governança do consórcio, seja porque é possível que haja baixa coesão em torno da agenda específica induzida (supondo baixa consensualidade) ou porque a capacidade de gerar responsabilização pode ser obstruída em função da dificuldade de estabelecer efetivamente atribuições específicas junto aos municípios signatários.

Nesse contexto, é muito provável que as estratégias de governança acabem por produzir baixa interação social e alto grau de especialização na proposição de alternativas e ações. O que, por outro lado, pode afetar sensivelmente a participação efetiva dos demais atores, implicando, ainda, no nível de representatividade dos atores.

Considerações finais

A proposta deste artigo foi a de apresentar parâmetros mínimos para análise política e institucional dos consórcios públicos, enquanto espaços de produção compartilhada de políticas. Para tanto, partiu-se, inicialmente, da análise de algumas evidências dos principais gargalos das experiências de consorciamento nacionais e internacionais.

As análises puderam indicar que muitos dos problemas estão relacionados com a baixa institucionalidade desses arranjos, com a imprecisão do que são, de fato, problemas comuns e com a dificuldade de estruturação de mecanismos participativos e democráticos. Evidentemente isso passa, também, pela construção política desses consórcios, pelos interesses estratégicos envolvidos, pelos obstáculos legais e institucionais na implementação das políticas, o que resvala, ainda, no desenho institucional desses arranjos.

Em seguida considerou-se, sucintamente, elementos fundamentais para uma estratégia de gestão compartilhada de política, no tocante à participação e à construção do problema comum. Assim, partindo das análises de evidências empíricas e de elementos teóricos, pôde-se propor, de maneira razoável, alguns critérios de análise que problematizam as experiências de consorciamento.

Para facilitar essa compreensão, propusemos, então, parâmetros que ajudam a responder algumas questões seminais, por exemplo: como as relações institucionais são sustentadas? Como o problema-comum é construído? Como são elaboradas as estratégias de gestão do arranjo? Elas estimulam a colaboração? O consórcio tem solidez financeira suficiente para conduzir suas ações? Como os atores participam da elaboração das ações e da tomada de decisões?

É nesse sentido que o artigo tenta contribuir para essa discussão, ao colaborar, portanto, na compreensão e no aprendizado quanto às limitações, constrangimentos e potencialidades que esses arranjos podem implicar, e isso passa, necessariamente, pelo desenho institucional da política e do arranjo, pelas condições políticas e, fundamentalmente, pelo elemento de coesão, da identidade que congemma a mobilização dos atores em uma ação coletiva.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, Jeroen. (Org.). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010. p. 21-48.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. *El estudio de las políticas públicas*. Antologías I. México: Miguel Ángel Porrúa, 1992.

BARDACH, Eugene. Problemas en la definición de problemas en el análisis de políticas. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (Ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa, 1993. p. 219-233.

BRITO, A. S. *Consórcios intermunicipais e produção de políticas públicas: o Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento de São Luís – MA (CINPRA – MA) e proposta para análise de implementação de consórcios públicos*. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA, 2017 (tese de doutorado).

CACERES, Pamela del Valle. La articulación política en los procesos asociativos intermunicipales: alcances y limitaciones. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., Santiago, Chile, 2005. *Anais...* Satiago: Clad, 2005.

CASTELLANO, M. Relações entre o poder público e a sociedade na gestão dos recursos hídricos: o caso do Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, 2007 PROCAM – Departamento de Ciências Ambientais, USP, 2007 (tese de doutorado).

CHOCONI, Silvia Alicia. El caso de los consórcios productivos en la Provincia de Buenos Aires – Argentina. Problemas de Desarrollo. *Revista Latino Americana de Economía*, v. 34, n. 135, 2006.

COLLANTES, Juan Cruz Alberdi. *La cooperacion municipal en el Bidasoa*: de la accion local al consorcio internacional. *Investigación y espacio*, Espanha, Lurralde, n. 29, p. 87-113, 2006.

CRAVACUORE, Daniel Alberto. *La gestión de consórcios intermunicipales en la provincia de Buenos Aires*: análisis de caso. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINSTRACIÓN PÚBLICA, 5., Santo Domingo, Rep. Dominicana, 2000. *Anais...* Santo Domingo: Clad, 2000. p. 1-12.

CRUZ, M. C. M. T. Consórcios intermunicipais de saúde, educação e assistência social no Estado de São Paulo. In.: Informativo CEPAM. *Consórcio*: uma forma de cooperação intermunicipal. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas – UPP, v.1, n.2, 2001.

CRUZ, M. C. M. T et al. *Consórcios intermunicipais de desenvolvimento*: mudando para sobreviver. Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, São Paulo, 2005a. Disponível em: <www.cepam.sp.gov.br/arquivos/artigos/5_Consorcio_site.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2009.

_____. *Cooperação intermunicipal*: a experiência do estado de São Paulo, Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., Santiago, Chile, 2005b. p. 18 -21. Disponível em: <www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/.../cruztole.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2009.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In.: DAGNINO, Evelina, OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na America Latina*. São Paulo: Paz & Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

DALLABRIDA, Valdir Roque; ZIMERMANN, Viro José. Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais. *Revista brasileira de Gestão e desenvolvimento Regional*, v. 5, n. 3, 2009.

FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V. S. R.; NOBRE, M. (Orgs.). *Participação e deliberação*: teoria democrática e experiências no Brasil contemporâneo. São Paulo: 2004.

_____. Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, Washington (DC), v. 66, special issue s1, p. 66-75, 2006.

GUIMARÃES, Luísa; GOMES, Maria Angélica. Contexto institucional e regulatório do desenvolvimento de quatro experiências de consórcios de saúde. In: INFORMATIVO CEPAM. *Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas – UPP, v.1, n.2, 2001.

GUTIERREZ, Fermin Rodríguez; FERNANDEZ, Rafael Menendez; NEVADO, Adrian Cadenas. Comarcas, Consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España. In: Fundear. *Innovaciones em Política Territorial: Comarcas y otras experiencias internacionales de cooperación intermunicipal*. Fundación Economía Aragone – Fundear, Zaragoza, 2007.

HULST, R.; MONTFORT, A. *Inter-municipal cooperation in Europe*. Springer, 2007.

JOUBE, Bernard; LEFEVRE, Christian. La organización del gobierno en áreas metropolitanas europeas. In: Fundear. *Innovaciones em política territorial: comarcas y otras experiencias internacionales de cooperación intermunicipal*. Fundación Economía Aragone – Fundear. Espanha: Zaragoza, 2007. p. 121-128.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo; ROSA, Tereza Etsuko da Costa. Descentralização e parceria estado-município: o consórcio como instrumento da política estadual de saúde. In: Informativo CEPAM. *Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas – UPP, v.1, n.2, 2001.

LAHÓZ, Francisco Carlos Castro; BROCHI, Daltro Favero. O consórcio intermunicipal das bacias dos rios Piracicaba e Capivari e a gestão compartilhada dos recursos hídricos. In.: Informativo CEPAM. *Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas – UPP, v.1, n.2, 2001.

LACZYNSKI, Patrícia; ABRUCIO, Fernando, L. Desigualdade e cooperação federativa: um novo olhar para a discussão dos consórcios. In: TREVAS, Vicente; CHERUBINE, Marcela (Org.). *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

LÜCHMANN, L. H. H. O desenho institucional dos conselhos gestores. In: LYRA, R. P. (Org.). *Participação, democracia e segurança pública. A experiência brasileira*. João Pessoa: UFPB, 2008.

MANTOVANI, Mario César. Consórcio intermunicipal: instrumento de ação e desenvolvimento de políticas públicas e participação social em meio ambiente. In: INFORMATIVO CEPAM. *Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas – UPP, v.1, n.2, 2001.

MELO, Vanessa Paternostro *et al.* Consórcio intermunicipal do Vale do Jiguiricá. Bahia: uma análise sob a ótica das configurações em rede. In.: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 2002. *Anais...* Recife: Observatório da realidade organizacional: PROPAD/UFPE, ANPAD, 2002, 1 Cd.

NELSON, B. La formación de una agenda: el caso del maltrato a los niños. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (Ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1993. p.105-140.

OLSON, Mancur. *A lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Edusp, 1999.

_____, Mancur. *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation and social rigidities*. New Haven: Yale University Press, 1982.

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

STOKER, Robert P. Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. *Colección de el estudio de las políticas públicas*. México: Editorial Porrúa, 2003.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas*. Brasília: Enap, 2006a. 317p.

SUBIRATS, Joan. El papel de la burocracia en el processo de determinações e implementación de las políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas*. v. 2. Brasília: Enap, 2006b, 317p.

TEIXEIRA, Marco Antonio C. Democratização do espaço público: a experiência do Consórcio Quiriri. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., Madrid, España, 2004. *Anais...* Madrid: Clad, 2004. p. 2-5.

TREVAS, Vicente Y Plá. *A lei dos consórcios públicos como um novo instrumento de fortalecimento da federação brasileira*. 2007. Disponível em <<http://www.franca.unesp.br/cadir>>. Acesso em: 23 maio 2008.

Alexsandro Sousa Brito

Possui doutorado em Ciências Sociais, na área de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, pela universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Atualmente é Professor Adjunto do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

Contato: alex_brito@yahoo.com

Materialização da reforma contábil no setor público: análise de municípios de pequeno e médio porte da Zona da Mata Mineira

Gabriela Brandão Lopes

Universidade Federal de Viçosa (UFV)

Gislaine Aparecida Santana Sediama

Universidade Federal de Viçosa (UFV)

Rodrigo Silva Diniz Leroy

Universidade Federal de Viçosa (UFV)

Joyce Santana Bernardo

Universidade Federal de Viçosa (UFV)

Este estudo busca compreender o grau de atenção que os municípios de pequeno e médio porte estão atribuindo à adoção das novas normas de contabilidade pública e quais os mecanismos utilizados no processo de materialização dessa reforma, a fim de revelar o isomorfismo das ações implementadas pelos gestores. Por meio de entrevistas com contadores e secretários de finanças de oito municípios da Zona da Mata Mineira, foi possível constatar comportamento isomórfico mimético e normativo entre os municípios ao se apoiarem em associações de municípios e empresas de *software* para acessar o conteúdo da reforma. Constatou-se que a profissionalização dos gestores se mostrou relevante e as empresas de *software* assumem papel de difusoras da reforma, responsáveis por implementar as normas, oferecer suporte e treinar a equipe. Conclui-se que as inovações propostas pela reforma têm sido implementadas e estão aderentes às demandas institucionais, mas que as restrições financeiras e estruturais têm limitado esse processo.

Palavras-chave: contabilidade pública – reforma, inovação, implementação, administração municipal

[Artigo recebido em 12 de janeiro de 2017. Aprovado em 31 de julho de 2018.]

Materialización de la reforma contable en el sector público: análisis de municipios de pequeño y medio porte de la Zona de la Mata Minera

Este estudio busca comprender el grado de atención que los municipios de pequeño y mediano tamaño están atribuyendo a la adopción de las nuevas normas de contabilidad pública y cuáles los mecanismos utilizados en el proceso de materialización de esa reforma, a fin de revelar isomorfismo de las acciones implementadas por los gestores. Por medio de entrevistas con contadores y secretarios de finanzas de ocho municipios de la Zona de la Mata Minera, fue posible constatar comportamiento isomórfico mimético y normativo entre los municipios al apoyarse en asociaciones de municipios y empresas de *software* para acceder al contenido de la reforma. Se constató que la profesionalización de los gestores se mostró relevante y las empresas de *software* asumen papel de difusoras de la reforma, responsables de implementar las normas, brindar soporte y entrenar al equipo. Se concluye que las innovaciones propuestas por la reforma han sido implementadas y están adheridas a las demandas institucionales, pero que las restricciones financieras y estructurales han limitado ese proceso.

Palabras clave: contabilidad pública - reforma, innovación, implementación, administración municipal

Materialization of accounting reform in the public sector: analysis of small and medium municipalities of the Zona da Mata Mineira

This study seeks to understand the degree of attention from small and medium size cities in the new public accounting standards and what are the mechanisms used in the materialization of this reform in order to reveal isomorphism of the actions implemented by the managers. Through interviews with accountants and finance secretaries of eight cities in the Mata de Minas Gerais area, we have verified mimetic and normative isomorphic behavior, that support itself in associations of municipalities and software companies to access the content of the reform. We verified that the professionalization of the managers proved to be relevant and the software companies assumed the role of diffusers of the reform, responsible to implement the norms, to offer support and to train the team. We concluded that the innovations proposed by the reform have been implemented and are confluent to institutional demands, but that financial and structural constraints have limited this process.

Keywords: public accounting - reform, innovation, implementation, municipal administration

Introdução

A institucionalização das normas internacionais de contabilidade pública no Brasil traz em seu escopo não só o anseio de modernizá-la, mas estabelecer um conjunto de normas que permitam uniformização consensual dos princípios contábeis e das boas práticas governamentais pelos entes federados.

Regulamentada até 2008 pelos dispositivos da Lei nº 4.320/64, da Constituição Federal de 1988, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Lei nº 10.028, de 2000, a contabilidade pública brasileira centrava-se na elaboração e controle dos balanços, dos orçamentos, e na gestão fiscal dos entes federados.

Em 2008, o Ministério da Fazenda publicou a Portaria nº 184, dispondo diretrizes quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-las convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSAS). Com isso, foi estabelecida a mudança do enfoque contábil, eminentemente centrado no controle orçamentário, para um enfoque pautado no patrimônio do ente público.

Nesse processo, a contabilidade pública brasileira passou a ter como objeto principal o patrimônio do ente, além de adotar o regime de competência para receitas e despesas, que obriga o reconhecimento na ocorrência do fato gerador, em detrimento do registro a partir da movimentação dos recursos em caixa (DARÓS; PEREIRA, 2009; CRUVINEL; LIMA, 2011).

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), responsável pelo estabelecimento de diretrizes, normas e procedimentos contábeis aos entes da Federação, estabeleceu cronograma com prazos para implantação das mudanças a partir da Portaria STN nº 634/2013. Definiu que o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) deveriam ser adotados por todos os entes da Federação até o término do exercício de 2014. Além disso, determinou que os Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PCP), definidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e de observância obrigatória pelos entes da Federação, teriam prazos finais de implantação estabelecidos de forma gradual por meio de ato normativo da STN.

A ideia subjacente a essa implementação gradual remete ao fato das IPSAS estarem sendo implementadas a todos os entes da Federação (União, estados e municípios) simultaneamente, e ao fato de que esses entes possuem particularidades e realidades diferentes. Nesse sentido, deve se chamar a atenção para os municípios, uma vez que esses possuem características heterogêneas em termos de acesso a recursos financeiros, tecnológicos e de pessoal que podem

restringir e dificultar o processo de implementação das novas práticas contábeis, principalmente em unidades de pequeno e médio porte. Gerick, Clemente e Taffarel (2010) apontam que essas características são fatores preocupantes, pois os municípios são fundamentais no atendimento às demandas da população pelo fato de o gestor público viver mais próximo da realidade local e, por consequência, poder intervir nessa realidade de modo mais efetivo.

Estratégias de cooperação intermunicipais e entre entidades de apoio local tendem a ser frequentes nesse processo e podem conduzir à adoção de comportamento isomórfico pelos municípios, ao adotarem práticas semelhantes que os auxiliem na adaptação à reforma e na obtenção de legitimidade. Principalmente quando se trata de municípios de pequeno e médio porte que estão distantes física e tecnologicamente dos órgãos emissores da reforma (situados em Brasília, Distrito Federal). Assim, emerge o seguinte questionamento: qual o nível de aderência das práticas implementadas pelos municípios de pequeno e médio porte às Normas Internacionais de Contabilidade Pública (IPSAS) implementadas no Brasil?

Dessa forma, o presente estudo tem por objetivo compreender o grau de atenção que esses municípios estão atribuindo às normas de contabilidade pública e quais mecanismos têm sido utilizados no processo de materialização dessa reforma. Como unidade de pesquisa, delimitaram-se os municípios de Viçosa (médio porte) e seus limítrofes (de pequeno porte), situados na Zona da Mata de Minas Gerais, devido às dificuldades geográficas e financeiras de municípios interioranos de pequeno e médio porte na realização de capacitações.

Estudos correlatos recentes têm analisado as implicações das novas normas da contabilidade pública no Brasil, seja sob uma perspectiva geral das normas em si (VICENTE; MORAIS; PLATT NETO, 2012), da forma como o Governo Federal abordou sua implementação (GAMA; DUQUE; ALMEIDA, 2013), ou analisando as adequações em localidades específicas (BERTULINO *et. al.*, 2012; MELO; PRIETO; ANDRADE, 2014; RAVANELLO; MERCUZZO; FREY, 2015).

Este estudo inova e traz contribuição à literatura, visto que se utilizou da Teoria Institucional em seu pilar sociológico para investigar a implementação das novas normas de contabilidade pública em municípios específicos, pela percepção dos atores locais. Ademais, embora a institucionalização das IPSAS seja um fenômeno recente e em andamento no Brasil, este estudo permite compreender o quanto já se avançou com essa reforma em termos de adequação, formas de acesso do conteúdo da reforma e a efetiva participação dos órgãos responsáveis pela emissão da reforma (STN e Tribunal de Contas) em municípios de pequeno e médio porte, distantes física e tecnologicamente do centro emissor da reforma.

Além dessa introdução, o estudo aborda no próximo tópico a institucionalização e o isomorfismo, além de aspectos teóricos centrais que fundamentam as análises dos casos. Em seguida, apresentam-se os procedimentos metodológicos, as análises das evidências e as considerações finais.

Referencial teórico

A abordagem da Teoria Institucional, fundamentada em conceitos como institucionalização, normas, mitos e legitimidade, pode ser sustentada pelas orientações econômica, política ou sociológica (CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 1999). Neste trabalho, optou-se pelo pilar sociológico da teoria, baseado em, dentre outros, autores dos trabalhos seminais dessa orientação, como Meyer e Rowan (1977), Berger e Luckmanm (2004) e DiMaggio e Powell (1991, 2005).

Isomorfismo como mecanismo institucionalizador

As instituições são sistemas de regras estabelecidas e incorporadas por um grupo de indivíduos que, através dessas, estruturam suas interações sociais (HODGSON, 2006). Emergem e se estruturam como resultado de interações e atividades, segundo um conjunto de regras, expectativas, crenças e símbolos compartilhados, chamados de “instituições” (SCOTT, 2007). Compreendem as premissas tomadas como certas, que corroboram e delineiam as ações dos atores individuais (BURNS; SCAPENS, 2000).

As ações tornadas habituais conservam seu caráter significativo para o indivíduo e conduzem o estabelecimento de rotinas (BERGER; LUCKMANM, 2004), que dependem de hábitos (GUERREIRO; FREZATTI; CASADO, 2006). Esses hábitos são caracterizados como tendência para se engajar em formas de ação anteriormente adotadas e influenciarão o seguimento de regras. Nesse sentido, as rotinas moldam as instituições e desempenham papel importante na relação entre ações e instituições (BURNS; SCAPENS, 2000).

Cada organização possui seus mecanismos internos para suas ações (suas instituições) que, quando integrados em um sistema social em que um conjunto de organizações compartilham sistemas de significados comuns e interagem entre si, constituem uma área reconhecida da vida institucional denominada de campo organizacional (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

Os campos organizacionais não são homogêneos, mas, quando o campo é altamente estruturado, as organizações são pressionadas a se assemelharem umas às outras para aumentar sua legitimidade, sem necessariamente tornarem-se mais eficientes (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 65). Campos organizacionais

mais estruturados proporcionam um contexto em que os esforços individuais de seus integrantes levam em conjunto à homogeneidade em estrutura, cultura e resultados, de forma racional com incerteza e restrição (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

Meyer e Rowan (1977) afirmam que as organizações são levadas a incorporar práticas e procedimentos aceitos e institucionalizados, a fim de aumentar sua legitimidade perante a sociedade, independente da eficácia imediata dessas práticas e procedimentos. A incorporação das práticas e procedimentos se dá ao permitir que as organizações cumpram suas atividades e estabeleçam práticas e estruturas que as aproximem dos padrões considerados corretos perante a sociedade, auferindo recursos necessários à sua sobrevivência se conseguirem se tornar isomórficas no ambiente (MEYER; ROWAN, 1977; CHAVLEISHVILI, 2011).

Assim, quanto ao isomorfismo, DiMaggio e Powell (2005) estabelecem três mecanismos: coercitivo, mimético e normativo. Primeiramente, o isomorfismo coercitivo provém da influência política e do problema da legitimidade. Advém das pressões externas, como força da lei ou determinações governamentais, exercidas sobre as organizações para que adotem procedimentos ou técnicas semelhantes a outras organizações mais fortes (PACHECO, 2002).

O isomorfismo mimético, por sua vez, resulta de respostas a padrões de incerteza (DIMAGGIO; POWELL, 2005). É produzido quando a organização passa por um momento de alta dúvida quanto a seus produtos ou serviços, ou também por conflitos quanto aos seus objetivos. Esse mecanismo faz com que a organização adote procedimentos e práticas já desenvolvidos por uma organização que atue em seu ambiente específico.

O isomorfismo normativo é associado à profissionalização das organizações, ao compartilhamento e à especialização de um conjunto de rotinas e normas de trabalho de determinada profissão ou ocupação (KELM *et al.*, 2014). Surge a partir de mudanças que visam atender a determinados padrões e técnicas considerados pela comunidade dos profissionais como os mais atualizados e eficazes, sendo transmitidos por meio de treinamentos e legitimação entre os próprios profissionais (PACHECO, 2002).

DiMaggio e Powell (2005) identificam dois aspectos da profissionalização como fontes importantes de isomorfismo. O primeiro é o fato da educação formal e a sua legitimação, uma vez que as universidades e as organizações são importantes centros de desenvolvimento de normas organizacionais. O segundo aspecto é o crescimento e a elaboração de redes profissionais que perpassam as organizações por meio das quais novos modelos se difundem rapidamente; as associações profissionais e de investigação constituem outro veículo propício à formulação de normas profissionais.

Para DiMaggio e Powell (2005), a institucionalização decorre de processos isomórficos, resultantes da assimilação de soluções utilizadas por outras instituições. Representa um processo compulsório que força as unidades de uma população a assemelharem-se a outras unidades que enfrentam os mesmos desafios. Assim, as estruturas formais das organizações surgem como reflexos de valores e normas institucionais, em um processo no qual a pressão do ambiente institucional posiciona-se numa atitude isomórfica em relação às instituições sociais.

Tolbert e Zucker (1999) apontam ser mais fácil disseminar novas estruturas entre as organizações do que criar estruturas semelhantes dentro de uma mesma organização, porque a percepção dos decisores sobre os custos e benefícios da adoção de determinadas práticas é influenciada pela observação do comportamento das outras organizações que funcionam como ambiente de “pré-teste”.

Procedimentos metodológicos

Trata-se de estudo descritivo, de natureza qualitativa, em que se buscou compreender o grau de atenção que os municípios estão atribuindo às reformas contábeis e quais mecanismos têm sido utilizados na materialização dessa reforma. Assim, a pesquisa pode ser entendida como analítica ou explanatória, segundo a classificação de Collis e Hussey (2005).

Como unidade de investigação, foram delimitados oito municípios mineiros que fazem parte da microrregião de Viçosa, localizada na Zona da Mata de Minas Gerais. O município de Viçosa possui sete municípios limítrofes que, somados a ele, têm população de aproximadamente 138 mil habitantes, com um Produto Interno Bruto (PIB) de aproximadamente R\$ 1,857 bilhões, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – População estimada em 2015 e o PIB *per capita* dos municípios

Dados dos municípios	Viçosa	Teixeiras	Porto Firme	Guara-ciaba	Paula Cândido	Coimbra	São Miguel do Anta	Cajuri
População estimada*	77,3	11,8	11,1	10,5	9,6	7,5	7,0	4,1
PIB (R\$)**	1188,2	95,3	73,9	255,1	75,0	68,5	53,8	47,8
PIB per capita (R\$)*	15,6	8,1	6,7	24,3	7,8	9,2	7,7	11,6

Fonte: IBGE (2013, 2016).

Nota: *em mil ** em milhões

Esse recorte foi feito devido à acessibilidade, disponibilidade e pela dificuldade de acesso dos gestores a treinamentos presenciais nos grandes centros, visto

que a conexão entre os municípios interioranos e as capitais brasileiras é feita predominantemente por via terrestre, o que dificulta o acesso. Esse fator, conjugado às restrições financeiras de municípios de pequeno porte, limita a participação dos gestores municipais em atividades realizadas nos grandes centros urbanos, principalmente naqueles responsáveis pelo estabelecimento das reformas contábeis, como é o caso de Brasília/DF. Do mesmo modo, a frequência de participação de representantes desses órgãos nos municípios também é negativamente influenciada. Assim, as dificuldades financeiras e de acesso às atividades de treinamento motiva o uso de mecanismos alternativos para acessar as informações, como internet, consultorias e participação em associações de municípios.

As evidências foram coletadas por meio de entrevista semiestruturada (MARTINS; THEÓPHILO, 2007), *in loco*, entre os meses de outubro de 2015 a janeiro de 2016, com os responsáveis pelo setor contábil dos municípios estudados, que não serão identificados nominalmente. Como em um dos municípios o contador foi exonerado do cargo, o secretário de finanças respondeu aos questionamentos. Assim, contribuíram com o estudo sete contadores e um secretário de finanças, que serão identificados ao longo do estudo como Entrevistado 1 (E1) a Entrevistado 8 (E8).

Por fim, conforme orientações de Bardin (2011), para a análise de conteúdo, as evidências foram codificadas e agrupadas em duas categorias: 1) aderência às exigências legais, que revela o grau de adequação ou não do município às normas e aos prazos estabelecidos pela STN; e 2) mecanismos utilizados no processo de adoção, que permite compreender quais os mecanismos adotados na institucionalização da reforma e verificar se há ou não homogeneidade no comportamento adotado pelos municípios.

Resultados

Neste tópico serão apresentados, analisados e discutidos os resultados do trabalho, embasados nas legislações, nas respostas dos gestores e na literatura, sendo subdividido em dois sub-tópicos, conforme as categorias estabelecidas.

Materialização da reforma contábil

A Portaria STN nº 634/13 estabeleceu como prazo para adoção do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) o término do exercício de 2014, e destacou que a consolidação nacional e por esfera de governo das contas de 2014 deveria ser realizada no ano de 2015.

Era necessário que os entes observassem as regras referentes à elaboração do PCASP e das DCASP, estabelecidas pelo Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) divulgado pela STN. Caso não encaminhassem suas contas de acordo com o novo padrão de plano de contas, poderiam ficar impedidos de receber transferências voluntárias e de contratar operações de crédito, além de estarem sujeitos a outras restrições por parte do seu respectivo tribunal de contas. O Quadro 1 evidencia o estágio de aderência pelos municípios, além dessa exigência, aos demais procedimentos relacionados à reforma contábil.

Quadro 1 – Implementação dos procedimentos contábeis pelos municípios.

Exigências Legais	Prazo de adoção	Nível de aderência por município*							
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
Plano de Contas Aplicado ao Setor Público	Até 2014	T	T	N	T	T	T	T	T
Demonstrações contábeis	Até 2014	T	T	P	N	N	P	T	T
Regime de competência	2017 a 2021	N	N	T	T	N	N	T	N
Levantamento e registro dos bens patrimoniais	2010	N	T	N	N	T	T	T	T
Depreciação, amortização e exaustão	2020 e 2021	N	N	T	N	N	N	T	T
Sistema de informação de custos	NE*	N	N	N	N	N	N	N	N

Fonte: Elaboração própria (2016).

*Legenda: E: entrevistado; T: aderiu totalmente às normas; P: aderiu parcialmente às normas; N: não aderiu às normas; NE: Não estipulado (a STN ainda não estipulou prazo para implementação dessa exigência).

Nota 1: Nem todos os procedimentos do MCASP estão contemplados no quadro, pois se referem a adequações terminológicas. Focando-se, portanto, aspectos práticos que influenciam a dinâmica do processo de adaptação.

Constatou-se que, dos municípios pesquisados, sete cumpriram o prazo de adoção do PCASP e um não. O entrevistado E3, único que não cumpriu a exigência no prazo estipulado, informou que o plano foi implementado em 2015 e que isso não ocorreu antes porque “não conseguimos adequar o *software* contábil a tempo suficiente para utilizar o novo modelo”.

Como a consolidação das contas de 2014 era para o ano de 2015, o município não sofreu punição. Tal informação dá indícios de que a percepção sobre possíveis sanções pode ter sido o fator catalizador para o atendimento do prazo de adequação à mudança pela maioria dos municípios pesquisados. Esse aspecto reforça a tese de DiMaggio e Powell (1991), quando destacam que, quando as organizações de um campo efetuam transações com órgãos do Estado, maior é o grau de isomorfismo

no campo como um todo, já que esse sofrerá uma pressão coercitiva para adoção de comportamento homogêneo.

Além das demonstrações contábeis exigidas pela Lei nº 4.320/64, atualizadas pela Portaria STN nº 438/2012, o MCASP destacou a obrigatoriedade de publicação da Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) e da Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) e de Notas Explicativas (NE) junto ao Balanço Orçamentário, sendo facultada publicação da Demonstração do Resultado Econômico (DRE). Constatou-se que dois municípios ainda não implementaram essas demonstrações e outros dois o fizeram de maneira parcial.

A justificativa para a não implementação foi a falta de organização e planejamento interno, além de estarem desorientados em relação ao que fazer primeiro. Para o entrevistado E4, “a quantidade de atividades no setor público já é imensa e é muita responsabilidade e peso em cima do contador”. Ele afirma que ainda não adotou as DCASP, pois o prazo final de implementação iria até 2016, o que não coincide com o que estabelece a Portaria STN nº 634/13, ressaltando ainda que “tem coisas que para o município pequeno é a partir de 2022 (Subsistema de Custos)”.

Nos dois municípios em que a norma foi implementada parcialmente, os entrevistados afirmaram já terem implementado a DFC e a DRE, porém ainda não adotaram as NE. De acordo com E5, “as notas explicativas serão difíceis para fazer, pois nem tudo tem como ser explicado, até mesmo porque a contabilidade se baseia em atos e fatos”. Para E6, “elaborar a NE vai ser uma coisa boa e importante, mas os cidadãos não enxergam desse jeito, porque não entendem essas informações. Por isso, não vemos necessidade de sua elaboração”.

Em relação às outras exigências legais evidenciadas no Quadro 1, e diante das dificuldades encontradas pelos entes da Federação durante o processo de materialização da reforma, a STN elaborou um plano de implantação dos procedimentos patrimoniais no setor público e estipulou prazos limites de adequação, considerando as especificidades de procedimentos. No caso da adoção do regime de competência, foi estipulado como prazo 01/01/2021 para os municípios de até 50 mil habitantes e 01/01/2020 para os municípios acima de 50 mil habitantes, o que justifica o fato de cinco municípios ainda não terem adotado essa norma.

Para os entrevistados E1 e E2, essa mudança será “de grande impacto nas ações dos funcionários” e “muito complicada”. Para E3, “pelo fato do município ainda não possuir uma contabilidade patrimonial estruturada, o impacto dessa mudança é muito grande”. “São inúmeras mudanças e se não nos esforçarmos, não iremos conseguir adequar a tantos procedimentos”, destacam os entrevistados.

No intuito de se obter o correto registro de todos os bens do ente público, a Norma Brasileira de Contabilidade Técnica 16.5 (NBCT 16.5) estabelece alguns critérios de registro contábil dos atos e dos fatos que afetam ou possam vir a afetar o patrimônio das entidades do setor público. O prazo de adoção dessa exigência tornou-se obrigatório para todos os fatos ocorridos a partir de 01/01/2010, conforme evidenciado pelo Quadro 1. No entanto, constatou-se que três municípios ainda não implementaram tais exigências:

E1: “[SIC] ainda não estão todos os bens registrados, pois estão em fase de levantamento dos bens, e isso ainda não foi concluído, após a conclusão irá se efetuar o registro”.

E3: “o município ainda não está adequado porque o controle interno ainda não terminou de fazer o levantamento, pois estão dando treinamentos e palestras com cada secretaria da cidade, a fim de ensinar a todos como devem ser efetuadas as compras e baixas dos objetos, seja porque estragou ou porque não é mais necessário”.

E4: “ainda não foi realizado o levantamento dos bens de uso comum e bens intangíveis o município não possui”.

Quando elementos do ativo imobilizado possuem vida útil econômica limitada, esses ficam sujeitos ao processo de contabilização da depreciação, amortização ou exaustão durante esse período (BRASIL, 2016a). A NBC T 16.9 trouxe como exigência a obrigatoriedade de reconhecimento da depreciação, amortização ou exaustão, as circunstâncias que podem influenciar seu registro, além de reforçar que tais valores devem ser reconhecidos até que o valor líquido contábil do ativo seja igual ao seu valor residual. Desse modo, faz-se necessário o levantamento dos bens públicos, a mensuração de sua vida útil econômica e o reconhecimento da parcela a ser depreciada, amortizada ou exaurida mensalmente.

Em cinco municípios ainda não houve a implementação desses procedimentos. A principal justificativa é o fato de estarem na fase de levantamento dos bens, conforme pôde ser constatado com as seguintes afirmações.

E6: “[SIC] a depreciação não está sendo feita ainda, estão em processo de implantação ainda, estão fazendo meio que no chute de porcentagens”.

E4: “[SIC] ainda não adotamos os procedimentos e a partir de 2016 vai complicar, porque terão muitas dificuldades em fazer depreciação e amortização. Quando os gestores se preocupam apenas com aspectos políticos, atrapalha as atividades do município, pois, se não existisse essa vontade política, iria se constituir uma equipe no município que ficaria responsável a executar essas atividades, estabelecendo prazos e metas.

Quando se existe essa vontade política, as preocupações são outras. Aqui no município faltou vontade de trabalhar nessas atividades, justamente por esse aspecto político, em outro município de mesmo porte que eu trabalho aqui nessa mesma região, está tudo pronto, todo o levantamento dos bens públicos, a depreciação e amortização”.

O Plano de Implantação dos Procedimentos Patrimoniais, elaborado pela STN (BRASIL, 2015), aponta que a depreciação dos bens móveis e imóveis para os municípios de até 50 mil habitantes deve ser realizada até 01/01/2021 e, para os que têm acima de 50 mil habitantes, esse prazo é até 01/01/2020. Tal resolução justifica o fato de cinco municípios em estudo ainda não terem institucionalizado plenamente tal exigência.

Cabe considerar que E4 salientou trabalhar em outro município próximo à região em estudo, que já institucionalizou quase 100% das NBCASP “faltando apenas completar o processo de adoção do Sistema de Informação de Custos que está sendo implementado de forma gradual”. De acordo com E4, no outro município em que atua:

[SIC] o gestor se preocupa com a administração municipal e não com aspectos políticos, o que facilitou muito a aceitação dos funcionários em relação às NBCASP e levou à implementação de todos os procedimentos exigidos. [...] a vontade política atrapalha as atitudes de todos os funcionários do município, pois a sua equipe começa a postergar atividades.

Além disso, E4 destaca que “se os indivíduos não entendem a importância de uma mudança, isso dificulta o processo”. Tal afirmação reforça o pensamento de Guerreiro, Pereira e Rezende (2008), quando afirmam que na formação inicial e no desenvolvimento das instituições, os comportamentos e ações se tornam habituais na medida em que são evocados com um mínimo esforço de tomada de decisão pelos atores sociais, a fim de obterem respostas a estímulos particulares.

À medida que esses hábitos se tornam formalizados e institucionalizados, são reconhecidos como rotinas, as quais incorporam comportamentos e procedimentos orientados por regras, sendo fortalecidas pelo processo de repetição de ações para atender a essas regras (MEYER; ROWAN, 1977; GUERREIRO; PEREIRA; REZENDE, 2008). Na visão de Quinello (2007), o aumento do grau de objetivação e exterioridade de uma ação também aumenta o grau de institucionalização, indicado pela conformidade dos indivíduos ao comportamento de outros.

Num contexto geral, dentre os municípios investigados, no município onde E7 trabalha houve maior nível de aderência às novas normas, já que não se adequaram apenas ao sistema de informação de custos, que não tem prazo estipulado para

implementação. Por outro lado, os municípios em que E1, E4 e E5 atuam são os menos adequados, posto que aderiram apenas a duas das seis exigências da reforma contábil. No próximo tópico serão abordados os mecanismos de adoção de que se utilizam os municípios na adequação à exigência do Subsistema de Informação de Custos.

Mecanismos de adoção

Uma das principais inovações no processo de harmonização aos padrões internacionais é a implementação de subsistemas de informação de custos no setor público. Sua finalidade é proporcionar instrumentos de análise para a eficácia, eficiência, economicidade e avaliação dos resultados do uso do recurso público (BRASIL, 2016b). Como a STN ainda não estipulou prazos para a adoção de tal procedimento, nenhum dos oito municípios em análise o adotaram, conforme o Quadro 1. Foi questionado aos entrevistados se e como a adoção desse sistema tem sido trabalhada na prefeitura, quais os procedimentos e estudos foram ou estão sendo realizados.

Os entrevistados destacaram que a implementação desse subsistema será feita de forma gradual e sistemática, considerando o longo prazo dado pela STN, ressaltando que se apoiam em *softwares* contábeis comercializados por empresas de informática para auxílio nesse processo.

Segundo os entrevistados, essas empresas estão estudando as exigências do STN e o modo como elas deverão ser implementadas nos municípios. “A ideia é que eles desenvolvam o sistema dentro dos moldes exigidos e, em seguida, ofereçam cursos de treinamento e consultorias aos gestores e servidores municipais”. A afirmativa dos entrevistados deixa claro que as empresas de *software* são canais de difusão da informação da reforma contábil no setor público local e os municípios buscam se apoiar nas diretrizes passadas por elas, como forma de auferir legitimidade e convergência progressiva aos termos normativos. Nesse sentido, as empresas de *software* podem ser consideradas fonte de isomorfismo mimético, já que partilham as mesmas soluções a todos os municípios para os quais prestam os mesmos serviços.

Os gestores esperam que empresas prestadoras desses serviços, externas à prefeitura, compreendam as normas relativas ao sistema de informações de custos, elaborem um *software* para que as prefeituras possam utilizar e prestem treinamentos a respeito, o que revela uma relação de dependência prefeitura-empresa.

A afirmação feita por E4 reforça esse aspecto ao destacar que:

[SIC] O *software* AGP dá suporte e oferece treinamentos. [...] Em se falando de capacidade e o nível dos treinamentos é muito baixo, o nível dos municípios é muito baixo, não existe investimento em contabilidade por parte do gestor, pois a contabilidade não dá voto. Tem alguns treinamentos oferecidos pelo TCE-MG e também alguns oferecidos pela STN. Os cursos oferecidos pela STN são online e são mais restritos, pois o custo é muito alto, acaba não sendo vantajoso. Tem alguns treinamentos regionalizados, mas não apresentam novidades, logo, acabamos não indo.

As organizações são influenciadas por pressões normativas do Estado e de outros organismos reguladores, fazendo com que busquem se adaptar aos procedimentos e estruturas para se tornarem isomórficas, atendendo, assim, às expectativas do contexto (CARVALHO; VIEIRA, 2012). Isso é comprovado com as imposições legais sobre a contabilidade diariamente, um processo de constantes mudanças e imposições, o que leva as prefeituras a buscar mecanismos e outras organizações pertencentes ao mesmo campo organizacional, para conseguir institucionalizar algumas práticas em seu cotidiano.

Assim, outro importante ator envolvido nesse processo são as associações dos municípios, entidades que auxiliam e dão apoio aos municípios de uma mesma região, influenciam a estruturação do campo organizacional e contribuem para adoção de comportamentos isomórficos. Na região estudada, três associações apoiam e participam efetivamente junto às prefeituras: a Associação de Municípios da Zona da Mata Norte (AMMAN), localizada em Viçosa-MG; a Associação de Municípios do Vale do Piranga (Amapi), localizada em Ponte Nova-MG; e a Associação dos Municípios Mineiros (AMM), localizada em Belo Horizonte-MG.

Dos entrevistados, E3 e E5 afirmaram participar dos encontros promovidos pela AMMAN, por considerá-los uma oportunidade de troca de informações e por oferecerem cursos e treinamentos. Por outro lado, os que não participam dos encontros têm posicionamentos distintos. Na percepção de E2, a “[SIC] AMMAN não é mais o que era antes, não realiza mais encontros, quase fechou as portas”. Para E4, “a AMMAN quis nascer muito grande e isso não funcionou”; o entrevistado acredita que “a Amapi está mais bem vista pela sociedade no momento”, embora não tenha destacado sua contribuição em termos de treinamentos relativos à reforma contábil.

De acordo com E2, “a AMAPI está mais bem estruturada atualmente que a AMMAN, por isso participamos dos encontros em Ponte Nova-MG”. Já E1 diz participar dos encontros da AMAPI e afirmou que “a associação oferece cursos e

treinamentos nesses encontros. É ótima oportunidade para trocarmos informações e ideias com outros profissionais de outras prefeituras”.

Por fim, os entrevistados E4, E6, E7 e E8 disseram participar dos encontros em Belo Horizonte-MG oferecidos pela AMM. Nesses encontros participam os secretários e funcionários municipais que, após as reuniões da associação, repassam as informações e ideias debatidas para os demais funcionários do município.

Em seus discursos, os entrevistados procuraram deixar claro que nesses eventos os profissionais dos municípios se encontram e debatem temas variados, inclusive as mudanças contábeis no setor público. Há troca de experiências, aprofundamento de conhecimento e dicas entre os profissionais. Esses aspectos reforçam as hipóteses de DiMaggio e Powell (2005) de que, quanto mais incerta for a relação entre meios e fins, tanto maior será a chance da organização moldar-se às outras cujas técnicas considera bem-sucedidas.

Questionados sobre o relacionamento do município com os órgãos reguladores envolvidos no processo de implementação das NBCASP, como a STN, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) ou os Tribunais de Contas dos Estados (TCE), os respondentes afirmaram manter relacionamento meramente técnico, como prestação de contas e publicações, atendendo apenas às disposições mínimas legais. E8 relata possuir “relacionamento mediano, pois os órgãos reguladores buscam o desenvolvimento, mas não dão suporte para isso, o que torna o relacionamento puramente técnico com a prestação de contas”.

Assim, em termos de configuração, percebeu-se que o campo organizacional no qual as prefeituras estão inseridas se estrutura mais nas relações com as empresas de prestação de serviços contábeis, do que com as associações de municípios e órgãos reguladores.

A fim de identificar a ocorrência ou não de comportamentos isomórficos miméticos e normativos, foi questionado aos entrevistados se os gestores municipais se espelham em outros municípios ou se contratam profissionais que já têm conhecimento no tema para auxiliar no processo de adoção da reforma. Em três municípios os gestores se espelharam no trabalho desenvolvido por profissionais da área contábil que prestam consultorias às prefeituras da região.

E2 afirmou se espelhar em um município da região que, para ele, é muito organizado. O gestor se utiliza dos eventos organizados pela Amapi para trocar informações com os funcionários desse município, buscando se adequar às novas exigências, através de mecanismos já utilizados, para tentar se legitimar perante a sociedade. Essa atitude é aderente à percepção de DiMaggio e Powell (2005), quando afirmam que a utilização de mecanismos isomórficos miméticos é

característica de organizações que buscam sair do momento de incerteza e visam à legitimidade perante seu ambiente.

E1 e E8 disseram não se espelhar em nenhum município ou profissional nesse processo de implementação, enquanto E4 afirma que “não nos motivamos nem nos espelhamos em nenhuma organização. Nos motivamos e espelhamos em profissionais contábeis do setor público”. E6 foi enfático ao afirmar que “[SIC] nos espelhamos no prefeito do município de Divinésia-MG, por ser um profissional correto, sábio, ouvindo opiniões e buscando correções em conjunto, e considerado por muitos como ótimo administrador”.

Carvalho e Vieira (2012) afirmam que a ação de indivíduos compreende artifício capaz de legitimar as organizações. Assim, para alcançar a legitimidade, as organizações tendem a reproduzir determinadas normas e procedimentos seguidos e validados por outras organizações, o que cria a uniformidade das regras, normas, mitos e crenças institucionalizadas, denominada de isomorfismo.

Em relação à terceira fonte de mudanças organizacionais, o isomorfismo normativo, DiMaggio e Powell (2005, p. 79) destacam que ele “deriva principalmente da profissionalização”, uma vez que possibilita a disseminação de normas e padrões aceitos como corretos para as mais variadas ações organizacionais, o estabelecimento de base cognitiva e a concessão de legitimidade.

Nesse aspecto, constatou-se neste trabalho que em apenas um município o gestor do executivo municipal possui a característica da profissionalização, sendo contador e pós-graduado em perícia contábil. De acordo com E7, ter uma pessoa formada atuando na gestão municipal “facilita muito o trabalho do município, pois o gestor percebe muito a importância de uma legislação baseada na legislação internacional, e oferece todo suporte para a implementação ocorrer da melhor forma possível”.

Embora nos demais municípios não se observe o mesmo nível de profissionalização, os entrevistados de quatro municípios deixaram claro estar satisfeitos com o relacionamento do setor contábil com os gestores municipais, principalmente por receberem total apoio em suas atividades e por haver abertura para diálogos e troca de ideias, já que o gestor reconhece a importância das mudanças.

Por outro lado, E2 aponta que o relacionamento com o gestor municipal não é tão satisfatório assim:

[SIC] Há diálogo com os gestores, mas eles pensam muito em aspectos políticos e isso prejudica a gestão municipal. Achem muito grande o volume de exigências contábeis para com os municípios de pequeno porte e esse volume de exigências deixa os gestores preocupados. [...], por exemplo, alguém pediu

um auxílio de mão de obra pra uma construção e eles preferem sacrificar para esses atendimentos políticos. Mas o setor de contabilidade está sempre dialogando com o gestor e tentando explicar a importância da contabilidade.

E4 destaca que na prefeitura onde trabalha:

[SIC] há um relacionamento satisfatório, apesar do gestor não seguir todas as orientações que o contador faz, devido sua vontade política. Os gestores não estão interessados em contabilidade, estão preocupados com outras atividades. Ele não percebe a importância, não dão o mínimo valor, mas o setor está sempre conversando com o gestor.

Além desses, outro aspecto relevante identificado é a localização da contabilidade no organograma dos municípios. Essa localização revela a importância a ela atribuída pelos gestores públicos municipais e pode indicar a vinculação dos desempenhos às linhas de autoridade e responsabilidade.

De acordo com os relatos dos entrevistados, percebeu-se que apenas no município em que a gestão é feita por um profissional formado na área, a contabilidade assume a posição de assessoria contábil e é colocada no mesmo patamar da assessoria jurídica. No caso dessa prefeitura, as assessorias estão posicionadas no organograma logo abaixo do cargo de prefeito e vice-prefeito, mesmo sendo um município de pequeno porte. Nos outros sete municípios, a contabilidade é alocada dentro de secretarias municipais, como a Secretaria da Fazenda ou a Secretaria de Finanças.

Assim, nota-se que o município do entrevistado E7, que possui gestor profissionalmente capacitado e atribui maior importância à contabilidade em seu organograma, é também o que apresenta maior nível de aderência às novas normas, conforme exposto no Quadro 1. Portanto, percebe-se que a profissionalização não só contribui com o processo de implementação, como facilita a aceitação e percepção da necessidade de mudança por parte dos demais servidores.

Tais achados vão ao encontro da afirmação de Hodgson (2006), ao destacar que a não percepção dos indivíduos quanto à importância de determinadas mudanças influencia a aceitação e institucionalização das normas, mostrando que a aceitação é algo essencial em um processo de institucionalização. Barley e Tolbert (1997) corroboram, ao afirmar que o grau no qual a instituição se encontra habituada na forma de normas, recursos e esquemas interpretativos influenciará a forma como as pessoas se comunicam e exercem poder sobre quais comportamentos sancionar ou aprovar.

Considerações finais

As evidências do estudo revelaram que tanto o município de médio como os de pequeno porte apresentam as mesmas dificuldades no processo de adoção das reformas de contabilidade pública. As principais justificativas relatadas pelos entrevistados fundamentam-se na falta de planejamento e vontade de alguns gestores municipais, indícios que confirmam Hodgson (2006), quando afirma que a não percepção dos indivíduos quanto à importância de determinadas mudanças influencia a aceitação e adoção das normas, mostrando que a aceitação dos indivíduos é algo essencial em um processo de implementação.

Além disso, a profissionalização do gestor público se mostrou relevante no processo de adaptação de uma reforma, já que o fato de um dos prefeitos ter formação profissional pode contribuir para que os funcionários se sintam mais motivados e empenhados no atendimento das exigências. Corroborando ainda esse argumento o amadorismo constatado em algumas cidades, acompanhado da falta de profissionalização do gestor, o que implica numa gestão pouco estruturada.

Ademais, constatou-se a influência dos aspectos políticos nas atividades dos municípios, em que a adoção de procedimentos é condicionada também a fatores alheios aos contábeis, sendo atrelados às decisões políticas do gestor.

Em termos de estruturação, o campo organizacional em que as prefeituras se situam é bem estruturado e com certa homogeneidade de comportamento, uma vez que seus integrantes buscam agir de forma racional e similar uns aos outros. Esse padrão de comportamento deriva de oportunidades criadas para trocas de experiências e do apoio nas associações de municípios ou nas empresas de *software*.

Tais aspectos revelam forte presença de mecanismos isomórficos normativo e mimético no processo de implementação das mudanças contábeis, havendo compartilhamento de crenças e valores. Além disso, revelaram também uma lacuna no relacionamento entre os órgãos emissores da reforma e os agentes responsáveis por sua efetivação, o que poderia gerar ruídos na informação que chega aos municípios e, com isso, ocasionar erros ou atrasos no cumprimento dos prazos.

Conclui-se que a adoção de procedimentos inovadores pode ser restrita, devido à capacidade financeira e administrativa municipal, mas potencializada pela profissionalização da gestão. Nesse sentido, é de se esperar que os prazos estabelecidos em lei para a implementação de algumas normas não sejam cumpridos de igual maneira por todos os municípios, devido às disparidades existentes entre eles.

É possível inferir que, nos municípios onde as pessoas são mais capacitadas e especializadas na gestão, o processo de implementação ocorre de forma

menos conturbada do que nos municípios em que os indivíduos não percebem a importância dessas mudanças para a melhor evidência do patrimônio público.

Portanto, considera-se que os objetivos propostos neste trabalho foram atendidos. Este trabalho apresentou como principal contribuição a compreensão de como está se dando o processo de aderência da reforma contábil do setor público em municípios de pequeno e médio porte, constatando que o processo gradual esperado pelos órgãos emissores tem sido mais lento e dificultoso do que se imaginava.

Como principal limitação, destaca-se a investigação da percepção dos atores apenas de uma região específica, com municípios desses portes, o que leva à sugestão de ampliação do estudo em trabalhos futuros, na macrorregião ou em outras regiões do país, a fim de estabelecer comparações e generalizações acerca de comportamentos relacionados à adequação às novas normas. Além disso, sugerem-se investigações sobre como a administração dos entes federativos tem se disciplinado para que a adoção de normas contábeis específicas seja efetivada dentro do prazo proposto pela STN.

Referências bibliográficas

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2011.

BARLEY, S. R.; TOLBERT, P. S. Institutionalization and structuration: studying the links between action and institution. *Organization studies*, v. 18, n. 1, p. 93-117, 1997.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. *A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. 24. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

BERTULINO, M. M. *et al.* Normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público: implicações na contabilidade municipal. *Revista Controle: Doutrina e Artigos*, Fortaleza, Tribunal de Contas do Estado do Ceará, v. 10, n. 1, p. 217-242, 2012.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público*. 7. ed. Brasília: STN, 2016.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais*. Cartilha. Brasília: STN, 2015. 39 p. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/390684/Portaria-STN-548-2015-anexo-pipcp/331a2764-dc97-473a-82b0-deb3cdd2380f>>. Acesso em: 15 out. 2015.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Custos – Sistema de Informação de Custos*. 2016. [online]. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/custos>. Acesso em: 20 de junho de 2016.

BURNS, J.; SCAPENS, R. W. Conceptualizing management accounting change: an institutional framework. *Management accounting research*, v. 11, n. 1, p. 3-25, 2000.

- CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F. Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional. *GESTÃO. Org-Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, v. 10, n. 3, 2012.
- CARVALHO, C. A. P.; VIEIRA, M. M. F.; LOPES, F. D. Perspectiva institucional para análise das organizações. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 1999, Foz do Iguaçu. *Anais...* Foz do Iguaçu: Anpad, 1999.
- CHAVLEISHVILI, G. Isomorphic processes and social legitimacy of institutionalizing municipal community safety councils (MCSCs) in Kosovo. *Journal of public administration and policy research*, v. 3, n. 3, p. 62-67, 2011.
- COLLIS, J.; HUSSEY, R. *Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- CRUVINEL, D. P.; LIMA, D. V. Adoção do regime de competência no setor público brasileiro sob a perspectiva das normas brasileiras e internacionais de contabilidade. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)*, v. 5, n. 3, 2011.
- DARÓS, L. L.; PEREIRA, A. S. Análise das normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público – NBCASP: mudanças e desafios para a contabilidade pública. In: CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA. 2009.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W.W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 2, p.74-89, 2005.
- _____. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1991.
- GAMA, J. R.; DUQUE, C. G.; ALMEIDA, J. E. F. Convergência brasileira aos padrões internacionais de contabilidade pública vis-à-vis as estratégias top-down e bottom-up. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 1, p. 183-206, 2014.
- GERIGK, W.; CLEMENTE, A.; TAFFAREL, M. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios: o caso do Paraná. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)*, v. 4, n. 3, p. 44-69, 2010.
- GUERREIRO, R.; FREZATTI, F.; CASADO, T. Em busca de um melhor entendimento da contabilidade gerencial através da integração de conceitos da psicologia, cultura organizacional e teoria institucional. *Revista de Contabilidade & Finanças, FEA/USP*, Edição Comemorativa, p. 7-21, 2006.
- GUERREIRO, R.; PEREIRA, C. A.; REZENDE, A. J. Em busca do entendimento da formação dos hábitos e das rotinas da contabilidade gerencial: um estudo de caso. *Revista de Administração Mackenzie*, v. 7, n. 2, 2008.
- HODGSON, G.M. What are the institutions? *Journal of Economic Issues*, v. XI, 2006.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *IBGE Cidades*. 2016. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em: 07 jun. 2016.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Produto Interno Bruto dos Municípios 2010-2013*. 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2010_2013/default.shtm>. Acesso em: 09 jan. 2017.

KELM, M. L. *et al.* Institucionalização das iniciativas socioambientais das organizações: interfaces entre a teoria do desenvolvimento social de Habermas e o isomorfismo da teoria institucional. *Cadernos Ebape. BR*, v. 12, p. 401-415, 2014.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. *Metodologia da investigação científica para Ciências Sociais Aplicadas*. São Paulo: Atlas, 2007.

MELO, K. B.; PRIETO, M. F.; ANDRADE, M. E. M. C. Convergência das normas brasileiras aplicadas ao setor público: um estudo exploratório no município de Uberlândia-MG. *Revista de Contabilidade da UFBA*, v. 8, n. 2, p. 21-35, 2014.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, p. 340-363, 1977.

PACHECO, F. L. O isomorfismo institucional nos teatros da região metropolitana do Recife. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 2., 2002, Recife. *Anais...* Recife: Anpad, 2002.

PICCOLI, M. R.; KLANN, R. C. A percepção dos contadores públicos em relação às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP). *Revista do Serviço Público*. v. 66, n. 3, p. 425-448, 2015.

QUINELLO, R. *A Teoria Institucional aplicada à Administração*. São Paulo: Novatec Editora, 2007.

RAVANELLO, M.; MARCUZZO, J. L.; FREY, M. R. Análise da adequação dos municípios às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. *Estudos do Cepe*, n. 42, p. 113-130, 2015.

SCOTT, W. R. *Institutions and organizations: ideas, interests and identities*. Sage Publications, 2007.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. (Orgs.). CALDAS, M.; FACHIN, R.; FISCHER, T. (Orgs. brasileiros). *Handbook de estudos organizacionais, modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. v. 1. São Paulo: Atlas, 1999. p. 194-217.

VICENTE, E. F. R.; MORAIS, L. M.; PLATT NETO, O. A. P. A reforma na contabilidade pública brasileira e o processo de convergência: implicações e perspectivas. *Revista de Informação Contábil*, v. 6, n. 2, p. 01-20, 2012.

Gabriela Brandão Lopes

Mestranda em Administração pela universidade Federal de Viçosa (UFV). Contato: gabrielablopes52@gmail.com

Gislaine Aparecida Santana Sedyiyama

Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente é Professora Adjunta do Departamento de Administração e Contabilidade da UFV. Contato: gislaineyuto@gmail.com

Rodrigo Silva Diniz Leroy

Doutorando em Ciências Contábeis pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Uberlândia. Contato: rodrigo.leroy@ufv.br

Joyce Santana Bernardo

Mestranda em Administração, com concentração na área Pública do programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Contato: joycebernardocoufv@gmail.com

RSP

Fatores que explicam a percepção da efetividade da avaliação do estágio probatório em uma instituição pública federal

Luciana Cristina Silva da Luz

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Dalson Britto Figueiredo Filho

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Considerando que o contexto social exerce influência sobre a efetividade da avaliação de desempenho (LEVY; WILLIAMS, 2004) e a escassez do tema em pesquisas científicas, este artigo busca identificar que fatores explicam a percepção da efetividade da avaliação do estágio probatório. A hipótese é de que elementos contextuais são mais importantes do que variáveis individuais (SANTOS, 2005). A pesquisa utilizou um *survey* entre 24 de novembro e 30 de dezembro de 2015, com 550 servidores da Universidade Federal de Pernambuco. A análise fatorial identificou quatro dimensões: efetividade da avaliação do estágio probatório, suporte da instituição, ação gerencial e valorização do estágio probatório enquanto avaliação. Em seguida, um modelo de regressão linear estimou o efeito dessas dimensões e das variáveis individuais sobre a percepção da efetividade. Os principais resultados indicam que fatores contextuais exercem maior impacto do que variáveis pessoais, e o suporte da instituição foi a dimensão mais importante.

Palavras-chave: estágio probatório, avaliação de desempenho, efetividade, administração pública

[Artigo recebido em 3 de março de 2017. Aprovado em 5 de julho de 2018.]

Factores que explican la percepción de la efectividad de la evaluación de la etapa probatoria en una institución pública federal

Considerando que el contexto social influye en la efectividad de la evaluación de desempeño (LEVY; WILLIAMS, 2004) y la escasez del tema en investigaciones científicas, este artículo busca identificar qué factores explican la percepción de la efectividad de la evaluación de la etapa probatoria. La hipótesis es que elementos contextuales son más importantes que variables individuales (SANTOS, 2005). La encuesta utilizó una encuesta entre el 24 de noviembre y el 30 de diciembre de 2015, con 550 servidores de la Universidad Federal de Pernambuco. El análisis factorial identificó cuatro dimensiones: efectividad de la evaluación de la etapa probatoria, apoyo de la institución, acción gerencial y valorización de la etapa probatoria como evaluación. A continuación, un modelo de regresión lineal estimó el efecto de esas dimensiones y de las variables individuales sobre la percepción de la efectividad. Los principales resultados indican que factores contextuales ejercen mayor impacto que variables personales y el soporte de la institución fue la dimensión más importante.

Palabras clave: etapa probatoria, evaluación del desempeño, efectividad, administración pública

Factors explaining the perception of the effectiveness of evaluation of the probationary stage in a federal public institution

Considering that the social context influences the effectiveness of performance evaluation (LEVY; WILLIAMS, 2004) and the scarcity of the topic in scientific research, this article seeks to identify which factors explain the perception of the effectiveness of the evaluation of the probationary stage. The hypothesis is that contextual elements are more important than individual variables (SANTOS, 2005). The survey used a survey between November 24 and December 30, 2015, with 550 servers from the Federal University of Pernambuco. Factor analysis identified four dimensions: evaluation effectiveness of probationary period, institution support, management action and evaluation of probationary period as evaluation. Then, a linear regression model estimated the effect of these dimensions and the individual variables on the perception of effectiveness. The main results indicate that contextual factors have greater impact than personal variables and Institutional Support was the most important dimension.

Keywords: probationary stage, performance evaluation, effectiveness, public administration

Introdução

O estágio probatório é um dos mecanismos de acesso meritocrático ao serviço público e tem o objetivo de formar uma burocracia profissional (SUDANO, 2011; PACHECO, 2010; BITTENCOURT, 1948). No entanto, a literatura aponta diferentes limitações que comprometem a efetividade desse dispositivo. Por exemplo, a ausência de indicadores objetivos e diretamente mensuráveis (RIBEIRO, 1945; BITTENCOURT, 1948; MAIA, 1958), a falta de instrumentos de controle e monitoramento (BITTENCOURT, 1948) e entraves de natureza cultural (MAIA, 1958; FICAGNA *et al.*, 2014; SILVA, 2016).

Segundo Maia (1958) e Modesto (2007), a experiência brasileira histórica revela que o avaliado era confirmado no cargo sem passar por um processo de avaliação de fato. Ou seja, ao longo do tempo, a avaliação de desempenho se apresenta mais como uma exigência formal, transcorrendo quase sempre sem qualquer influência na vida funcional do servidor (MODESTO, 2007; FICAGNA *et al.*, 2014; PINTO; BEHR, 2015). Para superar esses problemas, algumas mudanças institucionais foram implementadas. Por exemplo, a Emenda Constitucional (EC) nº 19 (1998) acrescentou o período de três anos de efetivo exercício e tornou obrigatória a avaliação especial de desempenho para aquisição da estabilidade¹. Curiosamente, apesar da sua importância para melhorar a qualidade da burocracia, ainda são escassos os trabalhos que abordam o estágio probatório e sua avaliação, sobretudo após as alterações sofridas na Reforma Administrativa².

Diante desse cenário, este artigo analisa os fatores que explicam a percepção da efetividade da avaliação do estágio probatório. Definimos efetividade como sendo uma avaliação da qualidade dos serviços públicos e, através desse conceito, reacende-se o entendimento de que o governo deve prestar melhores serviços (ABRUCIO, 2006). Metodologicamente, adota-se uma perspectiva multimétodo para testar a hipótese de que fatores contextuais são mais importantes do que variáveis pessoais. Em particular, o desenho de pesquisa combinou estatística descritiva, multivariada, análise documental e observação não participante. Os dados foram coletados entre os dias 24 de novembro e 30 de dezembro de 2015, de maneira presencial, através de um *survey* realizado com 550 servidores técnico-administrativos da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). As respostas foram submetidas à análise fatorial que identificou quatro dimensões: efetividade da avaliação do estágio probatório, suporte da instituição, ação gerencial e valorização do estágio probatório enquanto avaliação. Por fim, utilizamos um modelo de

¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm

² Importantes exceções podem ser encontradas em: Sudano (2011); Bezerra (2013); Ficagna (2014); Silva (2016).

regressão linear múltipla para mensurar o efeito das dimensões encontradas sobre a percepção da efetividade da avaliação do estágio probatório.

O restante do artigo está organizado da seguinte forma: a próxima seção apresenta um levantamento sistemático do estágio probatório no direito comparado e na legislação nacional. Depois disso, discutimos o papel do estágio probatório como mecanismo de avaliação de desempenho. A terceira seção apresenta as principais características do desenho de pesquisa com o objetivo de aumentar a transparência e garantir a replicabilidade dos resultados. Em seguida, apresentamos os resultados. A última seção sumariza as conclusões.

Estágio probatório: uma perspectiva comparada

O estágio probatório surge em meio às discussões sobre a inserção e ampliação do sistema de mérito no serviço público (SUDANO, 2011). Esse período possui uma finalidade prática, a qual verifica requisitos não mensuráveis nos processos comuns de seleção (ELLIOT; PEATON, 1994; ALVES, 2007; MODESTO, 2007). Teoricamente, o estágio probatório permite a avaliação de características pessoais e qualidades que não podem ser aferidas por meio de testes ou outros exames técnicos. Possibilita uma validação na totalidade do processo de seleção e uma oportunidade para remediar colocações estranhas ou inapropriadas (FIGUEIREDO, 1943; RIBEIRO, 1945; MAIA, 1958; STAHL, 1983 *apud* ELLIOT; PEATON, 1994).

De acordo com Abrucio (2014), esses mecanismos e os de promoção foram introduzidos ao longo do século 20 para evitar tanto o patrimonialismo, ou seja, a confusão entre o patrimônio público e o privado (BRESSER PEREIRA, 1998a), como para garantir funcionários capazes de ofertar serviços de melhor qualidade à sociedade (ABRUCIO, 2007; CAVALCANTE; CARVALHO, 2017).

Tomando como referência o funcionalismo público em outros países, a experiência dos Estados Unidos revela que nem sempre a meritocracia foi norteadora das normas de ingresso no sistema público de emprego (JOHNSON; LIBECAP, 1994; CAVALCANTE; CARVALHO, 2017)³. O favoritismo político e o empreguismo era quem ditava as regras de acesso aos cargos na burocracia, a atividade partidária era um pré-requisito para a admissão nos órgãos estatais, que significava o mesmo que serviço ao partido⁴; isso ocorreu até a instauração da lei de *Pendleton*, em 1883, a qual foi implementada para modificar esse cenário (ELLIOT; PEATON, 1994; JOHNSON; LIBECAP, 1994; RODRIGUES, 1995). Através

³ Ver Wheeler (1919) para um dos trabalhos seminais sobre o assunto, a partir da realidade norte-americana.

⁴ O sistema predominante até aquela data era o chamado de *spoils system*, e caracterizava-se pelos benefícios proporcionados às lideranças políticas; a cada troca de partido predominante no governo, eram substituídos os ocupantes dos cargos públicos (RODRIGUES, 1995).

da Comissão de Serviço Civil dos Estados Unidos, deu-se início à criação de uma burocracia capacitada, estimulando-se a profissionalização do Serviço Público e fornecendo-se condições para a formação de carreira, além de estabelecerem-se instrumentos para seleção de profissionais competentes⁵.

Entre as ações implementadas, instaurou-se um período probatório que fazia parte da seleção, sem o qual nenhuma nomeação seria definitiva⁶. Esse tempo é constituído pelos primeiros seis meses de serviço, durante o qual é possível que a Comissão e os departamentos interessados fixem um prazo maior, podendo ser variável entre os Estados, cidades e em relação ao tipo de trabalho (BITTENCOURT, 1948; ELLIOT; PEATON, 1994). Quanto à duração praticada em alguns estados, destacavam-se: Alabama – seis meses, no mínimo, podendo o diretor de pessoal determinar maior prazo; Massachussets – era determinado pela agência central; Connecticut – três a seis meses (FIGUEIREDO, 1943; RIBEIRO, 1945; BITTENCOURT, 1948).

De acordo com Rodrigues (1995), quando um servidor completa com sucesso seu período de estágio probatório, torna-se efetivo e não estável. Segundo o autor, a palavra “estabilidade” nem aparece no texto da lei. Caso o funcionário não seja considerado com condições para exercer o cargo, poderá ser exonerado mesmo sendo aprovado nas provas. Com base em avaliação, a administração determinará se esse será ou não efetivado, por meio de justificativa escrita, emitida pelo superior imediato (RODRIGUES, 1995). Após a sua aprovação, adquire direitos adicionais (ELLIOT; PEATON, 1994).

Mesmo após sua efetivação, o trabalhador não possui garantia contra demissões, principalmente se apresentar um desempenho insuficiente, sob os parâmetros do sistema⁷. Para proporcionar a eficiência do serviço, indivíduos poderão ser dispensados pelo governo com a prerrogativa da lei. Tais procedimentos são conduzidos de forma a não resguardar os ineficientes nem provocar injustiças (RODRIGUES, 1995).

⁵ Lei federal norte-americana promulgada em 16 de janeiro de 1883, estabeleceu a Comissão de Serviço Civil dos Estados Unidos, a qual instauraria e gerenciaria o sistema de mérito voltado para o recrutamento e promoção dos funcionários. Entre outras normas, instituiu um período de prova, para que a nomeação se tornasse permanente (RODRIGUES, 1995). Disponível em: <http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=48>

⁶ Apesar da lei de *Pendleton* instituir o período probatório, apenas em 1940, com as Regras do Serviço Civil, é que esse mecanismo foi regulamentado. De acordo com essas regras, o servidor indicado a ser nomeado deverá receber um certificado de nomeação probatória; seis meses é o período mínimo, podendo a Comissão estabelecer tempo mais longo (BITTENCOURT, 1948).

⁷ No caso de demissão, a lei garante os seguintes direitos para o servidor concursado: trinta dias de aviso prévio, no mínimo, com os motivos de sua demissão apresentados por escrito; prazo de sete dias para contraditório por escrito e verbal; direito a recorrer ao Conselho de Proteção do Sistema de Mérito, concedendo audiência e um advogado e da decisão do Conselho no Tribunal de Recursos dos Estados Unidos, que poderá autorizar novas audiências (RODRIGUES, 1995).

Em alguns países, conforme relatou Bittencourt (1948), a principal característica era de que o período probatório normalmente era variável e tinha no mínimo seis meses, podendo aumentar dependendo das atividades, como era o caso da Austrália, Canadá, Uruguai, Itália e dos Estados Unidos (BITTENCOURT, 1948; ELLIOT; PEATON, 1994). Na França existiam as seguintes abordagens: uma buscava o treinamento, e a outra era complementar à seleção (BITTENCOURT, 1948). Diferente do que ocorre no Brasil, a demonstração da capacidade prática e efetiva não era suficiente, sendo obrigatório um exame final. Já no modelo alemão havia inicialmente uma seleção e em seguida uma preparação teórica com a prática.

No Brasil, até praticamente a instauração da EC nº 19 (1998), o estágio probatório pouco evoluiu nem recebeu a devida atenção da administração pública. De acordo com Bittencourt (1948), o dispositivo legal que primeiro tratou do período que o servidor deveria cumprir a título precário quando fosse nomeado em cargo público, apesar de não trazer a expressão estágio probatório, foi a Lei nº 284, de 1936, a qual declarava⁸:

Art. 40 A primeira nomeação, para qualquer cargo público, mesmo provido por concurso, será feita, a título precário, por dois anos, respeitadas as disposições constitucionais.

Já estabelecido como estágio probatório, foi empregado na legislação brasileira pela primeira vez com o Estatuto dos Funcionários Públicos da União, o Decreto-lei (DL) nº 1.713, de 28 de outubro de 1939, que o definiu como um período de experiência a que todo funcionário, cuja nomeação seja para cargo público de provimento efetivo, isolado ou de carreira, terá apurada a conveniência de sua confirmação, analisando-se os requisitos: idoneidade moral; aptidão; disciplina; assiduidade, dedicação ao serviço e eficiência⁹.

No entanto, ao longo dos anos, deixou de ser um mecanismo de avaliação do servidor recém-ingresso ao serviço público para ser mais uma etapa burocrática a ser cumprida (ALVES, 2007; MODESTO, 2007). Através da EC nº 19 (1998) foi estabelecida outra perspectiva para esse dispositivo: a) aumentou o período para três anos de efetivo exercício; b) tornou clara e restrita a aplicação do estágio probatório e da estabilidade a cargos efetivos nomeados por meio de concurso público; e c) incluiu ainda uma avaliação de desempenho obrigatória, feita por uma comissão, na qual apenas quem é aprovado tem acesso à estabilidade¹⁰.

⁸ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-284-28-outubro-1936-503510publicacaooriginal-1-pl.html>

⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1713.htm

¹⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm

Tais ações demonstraram uma tentativa de melhorar a utilidade desse instrumento, que, desde sua criação em 1939, continuava funcionando com as mesmas prerrogativas, sem de fato atuar como um período de análise do servidor, antes de sua efetivação no cargo (ALVES, 2007; MODESTO, 2007). De acordo com Bresser Pereira (1998), a EC nº 19 (1998) foi um dos alicerces da reforma administrativa, promovendo uma importante mudança institucional. A modificação feita no estágio probatório, exigindo uma avaliação para o servidor adquirir a estabilidade, foi um dos principais pontos dessa reforma.

O estágio probatório e a inserção da avaliação de desempenho

A avaliação de desempenho de servidores pode ser classificada como um mecanismo de gestão próprio do conceito da Nova Gestão Pública (NGP) ou, no caso brasileiro, da administração pública gerencial (REZENDE, 2004; BRESSER PEREIRA, 2006)¹¹. É um tipo da categoria avaliação de desempenho, que é composta não apenas por pessoas, mas por processos, programas, instituição. Está relacionada com os valores da NGP, os quais, entre outros fatores, priorizam os resultados, transferindo o foco dos agentes públicos para os fins e não os meios (REZENDE, 2004; BRESSER PEREIRA, 2006; BERGUE, 2014; CAVALCANTE; CARVALHO, 2017).

Para abordar a avaliação de desempenho, é necessário distinguir sua definição da gestão de desempenho. A gestão do desempenho é um somatório de atividades que visam melhorar o desempenho tanto individual quanto de equipes de trabalho (DENISI, 2000) e posteriormente da organização (DENISI; PRITCHARD, 2006). Por sua vez, a avaliação de desempenho (AD) caracteriza-se pelos procedimentos utilizados na organização para medir o grau de desempenho dos empregados (DIJK; SCHODL, 2015). Neste estudo será adotada a perspectiva de Denisi (2000), segundo a qual a AD refere-se ao método utilizado pela organização que busca mensurar, por meio de notas, o nível de desempenho de uma pessoa ou grupo, tendo como propósito melhorar a efetividade organizacional.

Quanto ao desempenho, será utilizado o conceito proposto por Sonnentag e Frese (2002): uma ação ou uma série delas realizadas por um indivíduo na situação de trabalho que contribuem para o alcance de objetivos organizacionais, as quais podem ser medidas e julgadas. A Avaliação de Desempenho, portanto, apresenta como foco principal acompanhar e analisar a forma como o trabalhador atua em suas atividades e os objetivos alcançados. Tem o intuito de adquirir um diagnóstico dos fatores que favorecem ou dificultam o alcance dos resultados e, através deste, criar planos de

¹¹ *New Public Management*, termo caracterizado por um conjunto de medidas para alterar as formas de atuação do Estado (PACHECO, 2010).

ação para atingir as metas estabelecidas e valorizá-las, bem como recompensar a atuação profissional (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2003).

Esse dispositivo deve ser entendido como um processo que é iniciado com o planejamento e termina com a comparação entre o executado e o planejado (GUIMARÃES; NADER; RAMAGEM, 1998). A AD possui duas perspectivas: a primeira é vista como instrumento de desenvolvimento de recursos humanos. Nesse caso, ela seria de interesse do funcionário por ser o meio através do qual ele se beneficiaria com treinamentos, prêmios e reconhecimento em geral. A outra concepção a coloca como mecanismo de controle. Através dela, a instituição não apenas registra o que o indivíduo faz, mas verifica como ele realiza seu trabalho, identificando ainda quais aspectos podem ser corrigidos ou melhorados através do desenvolvimento (GUIMARÃES; NADER; RAMAGEM, 1998; GUIMARÃES; LEITÃO; LOURENÇO, 1999).

Contudo, algumas dificuldades são comuns na operacionalização desses sistemas de avaliação: a) utilização de critérios comportamentais, sem ligar a avaliação individual e institucional; b) indicadores de desempenho baseados em cargos genéricos e não na atividade realizada; c) ausência de ferramentas e procedimentos sistemáticos que permitam o julgamento do desempenho do servidor ou utilização de mecanismos difíceis de serem compreendidos; d) uso de apenas um método para diferentes grupos de cargos ou utilização exagerada de distintos formulários; e) medidas de desempenho altas ou baixas, estabelecidas de maneira subjetiva; f) desconsideração de variáveis de contexto, onde as atividades são realizadas, que influenciam o desempenho; g) resistência, descrença, insatisfação dos servidores quanto à avaliação; h) falta de acompanhamento e conhecimento do desempenho do avaliado pelo avaliador e ausência de comunicação entre eles (ODELIUS, 2000).

De acordo com Oliveira-Castro, Lima e Veiga (1996), um sistema de AD, para ser efetivo e bem-sucedido, deve respeitar as características culturais da instituição que o adota. Até os modelos mais avançados podem fracassar se as práticas informais de avaliação forem inadequadas. São comuns sentimentos de injustiça e iniquidade em culturas de leniência ou superavaliação¹². A prática da leniência, muito comum no serviço público, causa inúmeros danos. É responsável por prejuízos como um todo, sobretudo nos trabalhadores mais dedicados, causando desmotivação e redução da produtividade.

O objetivo final da avaliação de desempenho deve ser o de proporcionar informações que possibilitem aos gestores gerir de forma a melhorar o desempenho do empregado (DENISI; PRITCHARD, 2006). Dijk e Schodl (2015) sugerem três mecanismos: 1) as informações fornecidas podem subsidiar decisões

¹² Nessas situações, independente do desempenho, seja competente, descompromissado, incompetente ou indiferente, todos recebem avaliação máxima (OLIVEIRA-CASTRO; LIMA; VEIGA, 1996).

administrativas que associam desempenho analisado a punições e recompensas (aumento de salário e promoções); 2) fornecimento de *feedback* de desenvolvimento (direcionado a elevar a capacidade de executar) (RYNES; GERHART; PARKS, 2005); e 3) a própria avaliação é um processo que promove a sensibilização dos funcionários para o fato de que eles estão sendo medidos (DIJK; SCHODL, 2015). Os indivíduos tendem a elevar seus níveis de cooperação quando sabem que seu comportamento está sendo observado (BATESON *et al.*, 2006). Os dois primeiros mecanismos são bastante estudados, o terceiro tem sido pouco discutido na literatura.

Para Deadrick & Gardner (2008), na avaliação de desempenho do indivíduo no trabalho, a mudança do desempenho deve ser considerada e analisada ao longo do tempo, a partir dos fatores relacionados ao contexto da organização ou ambiente de trabalho e diferenciada daquelas relacionadas à pessoa. Assim, para que discrepâncias sejam adequadamente identificadas, é preciso apontar quais restrições impostas pelo ambiente de trabalho interferem no desempenho satisfatório.

De acordo com Oliveira-Castro, Lima e Veiga (1996), tais fatores podem fazer parte de diversos níveis de análise: do mais abrangente, como o extraorganizacional (situação econômica do país, oferta de mão de obra, de empregos, legislação trabalhista) e o organizacional (clima e cultura organizacionais, políticas e práticas de administração e benefícios, desenvolvimento de pessoas, imagem da organização na sociedade, sistemas de promoções funcionais), ou os mais específicos, como os níveis representados pelo ambiente de tarefas (características do trabalho, tipo de relacionamento interpessoal do grupo no trabalho, qualidade da comunicação entre chefia e avaliado, adequação do ambiente físico) e pelas características do trabalhador (personalidade, habilidades, conhecimentos, atitude, idade, sexo, escolaridade, motivações, estilo cognitivo, aparência pessoal, entre outros).

Nessa mesma direção, nos últimos anos pesquisas começaram a estudar os efeitos do contexto social sobre o processo de avaliação de desempenho (AD) (LEVY; WILLIAMS, 2004). Tal perspectiva considera que essa avaliação ocorre em um contexto específico, e, para o seu sucesso, é fundamental entender o contexto social (DIJK; SCHODL, 2015).

Por exemplo, Levy e Williams (2004) identificaram o efeito do contexto social, ou seja, as circunstâncias em que ocorrem as avaliações, sobre o processo de AD, e como essa temática está sendo abordada na literatura. A pesquisa identificou uma maior consciência quanto à importância do contexto social nesse processo de avaliação, destacando três aspectos: 1) ampliou o conceito de efetividade da AD, enfatizando as reações dos avaliados; 2) observou a importância da influência do ambiente e da cultura de *feedback* sobre os resultados das avaliações; e 3) a possível

relevância de um conjunto de variáveis, como: estratégias de gestão de pessoas, tecnologia, estratégias de RH e condições econômicas que são importantes para a compreensão do processo de AD, e que têm sido pouco exploradas. A partir da revisão de literatura esses autores desenvolveram um modelo em que as variáveis distais (contextuais) influenciam as variáveis proximais relacionadas aos processos e à estrutura da avaliação e, conseqüentemente, interferem no comportamento dos avaliadores e avaliados.

Para Levy e Williams (2004), as variáveis distais são fatores contextuais que interferem em diversos sistemas de recursos humanos, incluindo a AD. Entre elas estão: cultura da sociedade em que a organização está inserida, fatores econômicos externos, metas organizacionais, composição da força de trabalho, desenvolvimento tecnológico. As variáveis proximais de processo são aquelas que têm impacto direto sobre a forma como a AD é realizada, o que inclui a relação avaliador/avaliado ou prestação de contas. As variáveis proximais de estrutura relacionam-se com a configuração ou composição da AD, com itens como: dimensões da AD, treinamento direcionado para AD, frequência da AD, recursos do sistema, documentação utilizada, entre outros. Definir o contexto organizacional em que a AD ocorre é essencial para compreender e desenvolver mecanismos para AD efetivas; tal contexto ocupa um papel importante no sucesso do processo de avaliação e em como os envolvidos reagem a ele (LEVY; WILLIAMS, 2004).

Metodologia

Esta seção descreve as principais características do desenho de pesquisa com o objetivo de aumentar a transparência e garantir a replicabilidade dos resultados (KING, 2015; JANZ, 2015; ROCHA *et al.*, 2014). Este estudo foi submetido ao Comitê de Ética e Pesquisa envolvendo seres Humanos/ UFPE, cuja aprovação se deu através do parecer consubstanciado nº 1.334.590. O trabalho adotou uma perspectiva multimétodo, combinando a técnica de estudo de caso, observação não participante, análise documental, estatística descritiva e multivariada. A pesquisa foi realizada através de um *survey* na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e o questionário (ANEXO 1) foi elaborado a partir de Santos (2005)¹³.

A primeira etapa foi relacionada aos dados demográficos e funcionais dos servidores, contendo informações quanto ao sexo, tempo de serviço, idade, exercício de função de direção, chefia ou assessoramento, categoria da avaliação,

¹³ Santos (2005) analisou a percepção de servidores envolvidos na avaliação de desempenho de duas instituições públicas e identificou quatro fatores: requisitos e resultados de uma avaliação de desempenho efetiva (RRADE), preparo, ação e prioridades gerenciais (PAPG), impacto sobre o indivíduo e seu comportamento no trabalho (IICT) e influência do relacionamento e da cultura na avaliação de desempenho (IRCAD).

se cedido, cargo, unidade de lotação e escolaridade. A segunda parte se utilizou de questões relacionadas ao contexto da avaliação de desempenho.

A escala utilizada no instrumento foi do tipo *Likert*¹⁴ 5 pontos (1-discordo totalmente; 2-discordo parcialmente; 3-nem concordo, nem discordo; 4-concordo parcialmente e 5-concordo totalmente). A aplicação do *survey* foi feita entre os dias 24 de novembro a 30 de dezembro de 2015, de maneira presencial e durante o expediente, no próprio local de trabalho dos servidores. Ocorreu em diferentes horários (manhã/ tarde/ noite) e dias da semana (segunda a sexta-feira).

As respostas foram submetidas à análise fatorial e, posteriormente, a regressão linear foi utilizada para avaliar a relação entre a variável dependente e as independentes (HAIR *et al.*, 2009).

A observação não participante ocorreu concomitantemente à aplicação dos questionários, enquanto os servidores respondiam, relatavam situações e acrescentavam suas experiências, o que permitiu o enriquecimento das informações obtidas.

A população de interesse é formada por 3.961 servidores técnico-administrativos da UFPE, lotados no campus Recife¹⁵. O nível de confiança da amostra é de 95%, e o erro máximo é de 5%, totalizando 350 observações. Para garantir a representatividade da população, a amostra foi estratificada por centro. A estratificação dos dados e a tabulação foram realizadas com auxílio do *Microsoft Excel* 2010. Todas as análises estatísticas foram implementadas a partir do *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS)¹⁶, versão 20. Na pesquisa de campo foi possível coletar mais casos do que o mínimo estipulado pelo desenho amostral, totalizando 550 unidades. Dessa forma, foi possível reduzir o erro de 5% para 3,88%.

Resultados

O perfil incluído na amostra contou com 60,4% de mulheres e 39,6% de homens. A idade variou entre 21 e 66 anos, com média de 40,32 e o desvio padrão de 10,85. Com relação ao tempo de serviço, há valores entre 1 e 43 anos, com uma média de 11,32 e desvio padrão de 10,71. No geral, 31,1% possuem funções de confiança, dos quais 28,9% são funções gratificadas e 2,2% cargos de direção. A maioria

¹⁴ De acordo com Vieira e Dalmoro (2008), a construção de escalas de mensuração está relacionada ao trabalho seminal de Rensis Likert publicado em 1932, e caracteriza-se pelos respondentes precisarem marcar apenas os pontos fixos estipulados na linha, em um formato de cinco categorias de resposta (pontos), que vão de “aprovo totalmente” a “desaprovo totalmente”.

¹⁵ Dados obtidos através do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape).

¹⁶ Disponível em: <http://www-01.ibm.com/software/analytics/spss/>

dos cargos é de nível médio (55,8%) e a formação acadêmica predominante foi a especialização (52,7%).

Num levantamento feito por Marconi (2010) sobre a escolaridade da força de trabalho no Brasil, entre o período de 1993 (antes da reforma do Estado) e 2007, o nível de escolaridade do setor público supera o privado. O dos estatutários (Governo Federal) é superior aos militares, celetistas e não estatutários sem carteira em qualquer dos três níveis de governo, o que indica um perfil diferenciado desses servidores perante os contratados por outros regimes, possivelmente pelas particularidades das ocupações vinculadas a cada um deles¹⁷.

A amostra de 550 casos ultrapassou o número considerado suficiente para utilizar uma análise fatorial em um *survey* composto por 24 itens, uma vez que a razão entre o número de casos e a quantidade de variáveis deve ser de pelo menos cinco para um, tendo como tamanho mais aceitável a proporção de dez para um (HAIR *et al.*, 2009). Neste estudo, a razão foi cerca de 20 casos para cada variável, o que confere maior robustez aos resultados.

Tecnicamente, o primeiro passo foi observar a correlação entre as variáveis que devem ser superiores a 0,30 (HAIR *et al.*, 2009). Também foi aplicado o teste de *Kaiser-Meyer-Olkin* (KMO), que varia entre 0 e 1, sendo melhor o quanto mais próximo de 1. A estatística *Bartlett Test of Sphericity* (BTS) foi estatisticamente significativa ($p < 0,05$), indicando que a análise fatorial é adequada¹⁸ (HAIR *et al.*, 2009). O modelo selecionado foi o que apresentou o melhor ajuste estatístico. A Tabela 1 descreve as medidas de adequação da amostra e o percentual de variância explicada para cada dimensão extraída¹⁹.

¹⁷ Os não estatutários são funcionários que formam o quadro de pessoal há muito tempo e não possuem direitos iguais aos outros que executam as mesmas atividades (MARCONI, 2010).

¹⁸ O teste de esfericidade de Bartlett analisa a presença de correlações entre as variáveis e fornece a significância estatística de que a matriz de correlação apresenta correlações significantes entre ao menos algumas delas (HAIR *et al.*, 2009).

¹⁹ O critério de percentagem de variância é um método que se baseia no alcance de um percentual cumulativo especificado da variância total extraída por fatores sucessivos. Nas Ciências Sociais, uma solução que explique 60% dessa variância é considerada satisfatória (HAIR *et al.*, 2009).

**Tabela 1 – Medidas de adequação da amostra e percentual de variância explicada**

Dimensão1	KMO	BTS (chi2)	p-valor	% da variância
Efetividade da avaliação do estágio probatório	0,805	854,264	0,000	57,09
Ação gerencial	0,827	703,490	0,000	54,43
Suporte da instituição	0,782	675,409	0,000	62,55
Valorização do estágio probatório enquanto avaliação	0,770	692,978	0,000	62,70

Fonte: dados da pesquisa

A consistência da escala foi medida pelo *Alfa de Cronbach* ($\alpha=0,914$) para os 24 itens; segundo Hair *et al.* (2009), o valor satisfatório é de 0,70. A Tabela 2 detalha os valores para as dimensões²⁰.

Tabela 2 – Coeficiente de confiabilidade dos componentes

Dimensão	Alfa de Cronbach	Número de itens
Efetividade da avaliação do estágio probatório	0,811	5
Ação gerencial	0,788	5
Suporte da instituição	0,797	4
Valorização do estágio probatório enquanto avaliação	0,800	4

Fonte: dados da pesquisa

Os Quadros 1, 2, 3 e 4 relacionam os itens, sua descrição e as comunalidades em cada dimensão, respectivamente²¹.

²⁰ Para analisar o *alfa de Cronbach*, a rotina utilizada é: analisar – escala – análise de confiabilidade.

²¹ A comunalidade é o quantitativo total de variância que uma variável compartilha com todas as demais variáveis incluídas na análise (HAIR *et al.*, 2009).

Quadro 1 – Itens efetividade da avaliação do EP e comunalidades

Efetividade da avaliação do estágio probatório		
Item	Descrição	Comunalidade
3	Os dados fornecidos pela avaliação do estágio probatório na UFPE têm sido informações importantes para o processo de tomada de decisão.	0,577
5	O sistema de avaliação do estágio probatório na UFPE é uma ferramenta de gestão que auxilia o avaliador a obter melhores resultados na área em que ele é responsável.	0,616
7	O resultado da avaliação do estágio probatório na UFPE corresponde ao desempenho analisado.	0,523
16	O reconhecimento do mérito profissional é um dos principais resultados da avaliação do estágio probatório na UFPE.	0,588
17	O retorno (<i>feedback</i>) fornecido/recebido na avaliação do estágio probatório contribui para melhorar o trabalho realizado.	0,550

Fonte: dados da pesquisa

Quadro 2 – Itens ação gerencial e comunalidades

Ação gerencial		
Item	Descrição	Comunalidade
8	Os avaliadores estão preparados para conduzir o processo de avaliação do estágio probatório na UFPE.	0,564
9	Os avaliadores na UFPE consideram a função de avaliar como própria de seu cargo.	0,552
10	Na UFPE os avaliadores conhecem bem o trabalho dos avaliados.	0,512
11	Os avaliadores valorizam o sistema de avaliação do estágio probatório na UFPE.	0,618
12	Os avaliadores na UFPE reconhecem a responsabilidade que possuem ao tornar estável um servidor ou exonerá-lo.	0,476

Fonte: dados da pesquisa

Quadro 3 – Itens suporte da instituição e comunalidades

Suporte da Instituição		
Item	Descrição	Comunalidade
1	Os resultados da avaliação do estágio probatório são utilizados como insumos para outros processos de gestão de pessoas, como: capacitação, plano de sucessão, de desenvolvimento profissional, mobilidade etc.	0,605
2	A UFPE considera a avaliação do estágio probatório uma das ações gerenciais prioritárias.	0,652
4	A avaliação do estágio probatório tem sido utilizada como um importante instrumento de gestão à disposição da UFPE.	0,730
6	A UFPE incentiva os avaliadores a melhorar constantemente seus métodos de acompanhamento do desempenho e de avaliação.	0,515

Fonte: dados da pesquisa

Quadro 4 – Itens valorização do EP enquanto avaliação e comunalidades

Valorização do estágio probatório enquanto avaliação		
Item	Descrição	Comunalidade
19	A utilização da avaliação do estágio probatório permite a melhoria da qualidade do trabalho.	0,535
21	O estágio probatório possibilita a formação do novo servidor para executar a função pública.	0,661
22	A avaliação do estágio probatório permite a efetivação de servidores mais bem preparados para exercer a função pública.	0,738
24	O estágio probatório é um importante mecanismo para inserção da meritocracia no serviço público.	0,574

Fonte: dados da pesquisa

A efetividade da avaliação do estágio probatório é formada por itens atribuídos à utilidade e aos resultados da avaliação do estágio probatório e uso do *feedback*, os quais são abordados na literatura como critérios característicos de avaliações de desempenho efetivas (OLIVEIRA-CASTRO; LIMA; VEIGA, 1996; ODELIUS, 2000; DIJK; SCHODL, 2015). A ação gerencial apresenta características quanto ao preparo e atuação do avaliador no exercício da avaliação. Por sua vez, o suporte da instituição aborda aspectos vinculados à assistência, prioridade e ações implementadas pela instituição em favor do sistema de avaliação do estágio probatório. Por fim, a valorização do estágio probatório enquanto avaliação agrupa elementos que abordam o quanto o servidor valoriza o estágio probatório como ferramenta para efetivar melhores servidores.

Enquanto respondiam aos itens, alguns servidores compartilharam sua opinião quanto ao sistema de avaliação do estágio probatório, e a observação não participante foi utilizada para coletar estas informações. Entre os aspectos destacados, foi abordada a utilização dos dados adquiridos na avaliação. Para eles, essas informações deveriam ser utilizadas tanto para o seu desenvolvimento quanto para promoções, entretanto, não é o que de fato acontece.

Quanto à atenção dispensada pela instituição ao sistema de avaliação, a percepção é de que essa ainda é insuficiente. Segundo os respondentes, esse dispositivo ainda não foi incluído na agenda de prioridades, não há um acompanhamento que analise sua implementação e identifique as áreas a serem desenvolvidas. Na opinião deles, é importante que os agentes públicos sejam submetidos a uma avaliação antes de adquirir a estabilidade, assunto abordado no item 20 do *survey* e que apresentou um percentual bastante expressivo de concordância (88,6%)²².

O preparo dos avaliadores e suas práticas também foram mencionados. Em geral, tem-se a percepção de que esses servidores não são treinados para exercer essa função e precisam ser conscientizados da importância desse dispositivo. Para eles, a relação entre avaliador/avaliado diz muito sobre o resultado da avaliação. Tal afirmação corrobora o que diz Marconi (2010), o qual relata que essa relação de chefe e subordinado, própria da avaliação individual, pode inibir um processo efetivo de avaliação, visto que a afinidade entre eles pode atrapalhar uma avaliação isenta.

Outra situação apontada refere-se às notas atribuídas. Houve relatos de casos de servidores que, apesar de não apresentarem bom desempenho, acabavam sendo aprovados. Para melhor entender essa situação, foi observada a correlação entre a assertiva 13, que abordava se o possível desgaste ocasionado pela inabilitação

²² Assertiva 20: É importante que o servidor público seja avaliado antes de adquirir a estabilidade. Esse percentual foi composto por respostas concordo parcialmente (15,1%) e concordo totalmente (73,5%).

no estágio probatório influenciava a avaliação e 14 que buscou saber se o servidor identificava se as notas, independente do desempenho, apresentavam valores próximos ao máximo na avaliação do estágio probatório.

A análise apresentou uma correlação positiva entre as afirmativas e é estatisticamente significativa ($r=0,385$) ($p\text{-valor}<0,000$), o que indica que, quanto mais concordam que o desgaste gerado pela reprovação de um servidor influencia a avaliação, maior é a percepção de que as notas tendem a ter valores próximos ao máximo na avaliação do estágio probatório. Ou seja, é possível que, para evitar conflitos ou desgaste ocasionados pela inabilitação na avaliação, os avaliadores tendem a avaliá-los com notas acima do desempenho apresentado.

Esse achado é semelhante ao resultado mencionado por Barbosa (2003) sobre uma pesquisa realizada com servidores da administração direta e indireta, a qual constatou que os chefes não gostam de avaliar, por entender que essa tarefa sempre causa descontentamento entre os funcionários. Para desviar-se desse tipo de situação, há uma tendência de avaliar todos de maneira positiva.

Para identificar que variáveis explicam a percepção da efetividade da avaliação do estágio probatório (variável dependente - VD), efetuou-se uma análise de regressão linear múltipla para analisar o efeito do suporte da instituição, ação gerencial e valorização do estágio probatório enquanto avaliação sobre essa VD. As demais variáveis: sexo, tempo de serviço, idade, função gratificada e escolaridade também foram incluídas. A seguir, apresentamos o modelo estimado:

$$Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \beta_8 X_8 + \varepsilon$$

Y representa a variável dependente, ou seja, a efetividade da avaliação do estágio probatório; α , intercepto, representa o valor esperado da variável dependente na ausência de variáveis independentes; β representa a variação observada na variável dependente ao se elevar a variável independente em uma unidade; X_1 representa o Suporte da Instituição, mensurado através da análise fatorial (AF) com itens do *survey*; X_2 representa a ação gerencial, mensurada através da análise fatorial com itens do *survey*; X_3 representa a valorização do estágio probatório enquanto avaliação, mensurada através da AF com itens do *survey*; X_4 representa a variável sexo, medida de forma dicotômica (0=masculino e 1=feminino); X_5 representa a variável tempo de serviço, aferida em número de anos completos; X_6 representa a variável idade, mensurada em número de anos completos; X_7 representa a variável função gratificada, mensurada de forma dicotômica (0=não possui e 1=possui) e X_8 representa a variável escolaridade, medida de forma ordinal de 1 a 6, em que quanto maior o valor, maior a escolaridade. Por fim, ε representa o termo aleatório de erro. A Tabela 3 apresenta o resumo das estatísticas de ajuste do modelo.

Tabela 3 – Resumo das estatísticas de ajuste do modelo

R	R ²	R ² ajustado	Erro padrão da estimativa	F	p-valor
0,863 ^a	0,745	0,741	0,509	197,334	0,000

Fonte: dados da pesquisa

R - representa a correlação do modelo estimado com a variável dependente, no caso, a percepção da efetividade da avaliação do estágio probatório. Como pode ser observado, a correlação é de 0,863, o que indica uma forte associação entre as variáveis explicativas e a variável dependente. O R² representa a proporção da variável dependente explicada pelo conjunto das variáveis independentes. Nesse modelo, essa estatística foi de 0,745, explicando cerca de 75% da variação da variável dependente. O R² ajustado - igual ao R² e ajusta pela contribuição adicional de cada variável (número de observações e variáveis incluídas no modelo). Quanto mais parecido com o R², melhor. O R² ajustado (0,741) foi muito próximo do R² (0,745). A Tabela 4 apresenta os coeficientes do modelo.

Tabela 4 – Coeficientes de regressão

Modelo	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	p-valor
	B	Erro Padrão	Beta		
(Constante)	-0,243	0,147		-1,651	0,099
Suporte da Instituição	0,464	0,028	0,464	16,720	0,000
Ação Gerencial	0,343	0,027	0,343	12,546	0,000
Valorização do EP enquanto avaliação	0,240	0,026	0,240	9,376	0,000
Sexo	0,037	0,045	0,018	0,809	0,419
Tempo de serviço	-0,007	0,004	-0,072	-1,880	0,061
Idade	0,006	0,004	0,070	1,830	0,068
Função gratificada	0,044	0,048	0,020	0,910	0,363
Escolaridade	0,007	0,026	0,006	0,257	0,797

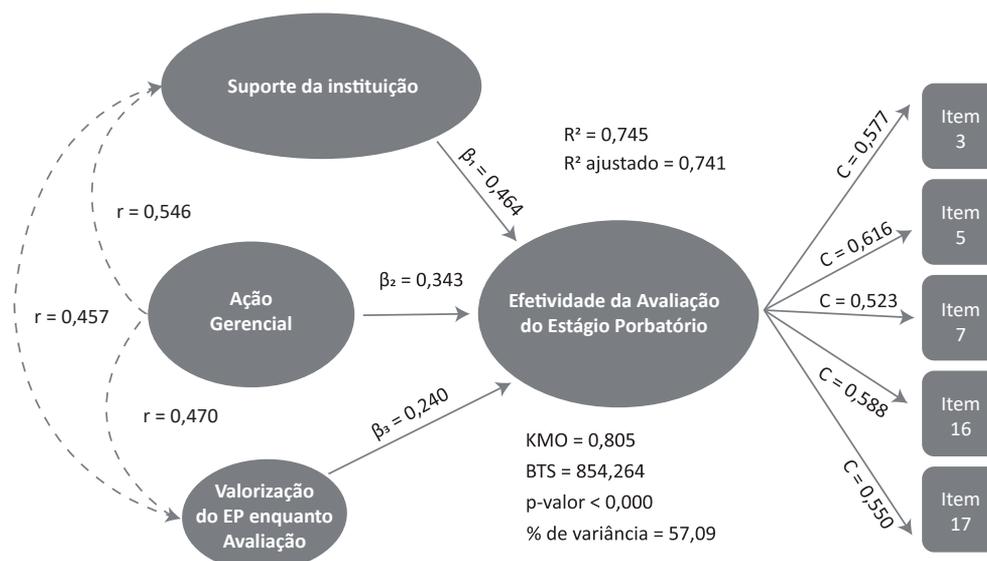
Fonte: dados da pesquisa

A hipótese de pesquisa foi confirmada, visto que fatores contextuais foram mais importantes para explicar a percepção da efetividade da avaliação do estágio probatório do que variáveis pessoais (SANTOS, 2005). Em particular, quando o suporte da instituição aumenta em um desvio padrão, a percepção da efetividade da avaliação do estágio probatório aumenta em 0,464 desvio padrão, controlando pelas demais variáveis (p -valor $<0,001$). Similarmente, quando a ação gerencial aumenta em um desvio padrão, a percepção da efetividade da avaliação do estágio probatório aumenta em 0,343 desvio padrão, controlando pelas demais variáveis (p -valor $<0,001$). Por fim, quando a valorização do estágio probatório enquanto avaliação aumenta em um desvio padrão, a percepção da efetividade da avaliação do estágio probatório aumenta em 0,240 desvio padrão, controlando pelas demais variáveis (p -valor $<0,001$). Em termos substantivos, esses resultados indicam que o suporte da instituição é a dimensão mais importante para explicar a variação da variável dependente.

Em relação às variáveis individuais, observa-se que as mulheres (grupo=1) têm uma percepção ligeiramente mais positiva do que os homens (grupo=0). No entanto, o coeficiente não foi estatisticamente significativo (p -valor=0,419). Quanto maior o tempo de serviço, menor é a percepção da efetividade da avaliação do estágio probatório (p -valor=0,061)²³. Quando acrescido um ano à idade, a percepção da Efetividade da Avaliação do Estágio Probatório aumenta em 0,006; o coeficiente foi significativo a 10% (p -valor=0,068). Quanto à função gratificada, os que possuem função (grupo=1), apresentam uma percepção um pouco mais positiva do que os que não possuem (grupo=0). No entanto, o coeficiente não foi estatisticamente significativo (p -valor=0,363). Quando aumenta a escolaridade em uma unidade, a percepção da efetividade da avaliação do estágio probatório aumenta em 0,007. Entretanto, o coeficiente não foi estatisticamente significativo (p -valor= 0,797). A Figura 1 sumariza os coeficientes do modelo.

²³ Nas Ciências Sociais, normalmente são adotados três diferentes patamares para analisar o p -valor: 0,1 (significativo no nível de 10%); 0,05 (significativo no nível de 5%) e 0,01 (significativo no nível de 1%) (FIGUEIREDO FILHO; SILVA JÚNIOR, 2009).

Figura 1– Representação gráfica dos resultados²⁴



Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa

Os Quadros indicam as variáveis observadas do *survey* (itens 3, 5, 7, 16 e 17) e apresentaram as seguintes comunalidades: ($C_3 = 0,577$; $C_5 = 0,616$; $C_7 = 0,523$; $C_{16} = 0,588$ e $C_{17} = 0,550$, respectivamente). Esses itens formaram a dimensão efetividade da avaliação do estágio probatório (EAEP), que apresentou como medidas de adequação da amostra (KMO=0,805; BTS=854,264; p-valor<0,000 e variância explicada=57,09%). Além dessa, foram formadas suporte da instituição (SI), ação gerencial (AG) e valorização do estágio probatório enquanto avaliação (VEPA), variáveis não observáveis e representadas pelas elipses. A efetividade da avaliação do estágio probatório (VD) foi submetida a um modelo de regressão múltipla, tendo os demais fatores como variáveis independentes. A regressão apresentou $R^2 = 0,745$ e R^2 ajustado=0,741. As setas unidirecionais representam os coeficientes de regressão, ou seja, o impacto das Variáveis Independentes (VIs) sobre a VD (SI=0,464; AG=0,343 e VEPA=0,240). Além disso, as linhas pontilhadas representam a correlação entre as dimensões latentes (SI x AG: $r = 0,546$; SI x VEPA: $r = 0,457$ e AG x VEPA: $r = 0,470$).

Considerações finais

Este estudo analisou os fatores que influenciam a percepção da efetividade da avaliação do estágio probatório. O desenho de pesquisa utilizou um *survey* e

²⁴ As variáveis: sexo, tempo de serviço, idade, função gratificada e escolaridade, foram suprimidas por questão de formatação.

identificou quatro dimensões: efetividade da avaliação do estágio probatório, suporte da instituição, ação gerencial e valorização do estágio probatório enquanto avaliação. Fatores relacionados ao contexto da avaliação do estágio probatório foram mais importantes para explicar a percepção de sua efetividade do que variáveis pessoais, confirmando a hipótese de pesquisa.

Em particular, o suporte da instituição apresentou o maior nível de explicação. Além disso, as dimensões efetividade da avaliação do estágio probatório e ação gerencial são similares às encontradas por Santos (2005), ainda que os itens utilizados não tenham sido exatamente iguais. Tecnicamente, esses resultados sugerem que as dimensões identificadas são confiáveis.

Para além da análise estatística, foram realizadas também conversas informais e observação não participante com o objetivo de identificar os sentimentos dos servidores em relação a elementos não contemplados no instrumento e/ou não diretamente observáveis. Entre os relatos, observamos a utilização das informações adquiridas na avaliação e como a instituição direciona esforços para a sua efetividade. Para eles, esses resultados deveriam ser melhor aproveitados, e consideram que o sistema recebe pouco investimento. Faltam ações para aprimorar os métodos utilizados, esclarecimento e treinamento para os avaliadores, o que acaba prejudicando sua efetividade.

Operacionalmente, os resultados indicam que, para que a avaliação do estágio probatório seja efetiva, algumas intervenções devem ser realizadas. O Suporte da Instituição causou maior impacto sobre a EAEP, o que requer a intensificação de esforços para: 1) criar grupos de trabalho para estudar o sistema de avaliação e os métodos utilizados, a fim de desenvolver práticas e procedimentos; 2) utilizar as informações advindas da avaliação em outros processos de gestão; 3) oferecer um ambiente favorável ao desenvolvimento do estagiário para o exercício de suas funções; e 4) priorizar esse sistema de avaliação, fornecendo o apoio necessário para o seu bom funcionamento.

A ação gerencial foi a segunda dimensão que mais explicou a EAEP. Quanto aos avaliadores: 1) devem receber treinamento, interagir com outros profissionais e trocar experiências com instituições para desenvolver suas técnicas de avaliação; 2) ser instruídos quanto à responsabilidade que possuem ao inabilitar ou tornar estável um servidor; e 3) conscientizá-los sobre o impacto causado à instituição quando se efetiva servidores sem a devida capacidade.

Além disso, políticas de sensibilização que esclareçam as finalidades desse instrumento devem ser priorizadas. A valorização do estágio probatório enquanto avaliação também causou efeito positivo sobre a EAEP, com isso, devem ser implementados: 1) treinamentos junto aos profissionais que atuam

diretamente no sistema de avaliação, para melhorar sua implementação; 2) palestras que conscientizem os servidores quanto à importância desse mecanismo e esclareçam sobre suas principais finalidades; e 3) implantar ações voltadas à valorização do sistema, o que possibilitará uma postura diferenciada dos servidores frente a esse dispositivo.

Este trabalho apresentou algumas limitações. A obtenção de dados primários é um procedimento que apresenta vários obstáculos, um deles é a disponibilidade dos entrevistados para participar do estudo e o tempo dedicado à coleta, que acaba tendo que ser dividido com as atividades profissionais. Atingir o quantitativo mínimo de observações (350) também foi um desafio, uma vez que o *survey* foi aplicado pessoalmente e não contou com financiamento externo.

A utilização de apenas um caso também é um fator restritivo (GERRING, 2004). Isso impossibilita a comparação com outras realidades e a generalização dos resultados observados. Além disso, a interpretação desses deve ser feita com prudência, visto que a efetividade aqui mensurada é a percepção da efetividade e não a efetividade real.

Para pesquisas futuras, outras variáveis relacionadas ao contexto da avaliação do estágio probatório, não utilizadas neste estudo, podem ser testadas como variáveis independentes. Esta pesquisa também poderá ser replicada em diferentes instituições públicas ou, utilizando-se outras estratégias metodológicas, será possível identificar achados diferenciados ou complementares à ótica aqui adotada. Sugere-se que o suporte da instituição – dimensão que demonstrou maior efeito sobre a EAEP – seja investigado em outras análises e sua contribuição observada de forma mais específica.

Este artigo apresenta uma contribuição original sobre a percepção da efetividade da avaliação do estágio probatório em instituições públicas federais brasileiras. É inovador na metodologia empregada e pode auxiliar na formulação de políticas especialmente voltadas para melhorar a qualidade da burocracia no país, uma vez que, além de abordar um tema ainda pouco explorado, propõe ações para desenvolver as práticas atualmente utilizadas. Nesse sentido, tentamos colaborar com a disseminação de conhecimento sobre o tema e incentivar outros pesquisadores, possibilitando que outros estudos explorem essa temática sob diferentes perspectivas.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L. Uma leitura da gestão de pessoas sob a perspectiva do mérito, desempenho e resultados. In: TEIXEIRA, H. J.; BASSOTI, I. M.; SANTOS, T. S. (Orgs) *Mérito, desempenho e resultados: ensaios sobre gestão de pessoas para o setor público*. 1ª Ed. São Paulo. FIA/USP. 2014.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: *um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*. RAP. Rio de Janeiro. 2007. Edição Especial Comemorativa 67-86, 1967-2007.

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; SPINK, P. K. (orgs.) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7ª. Edição. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2006.

ALVES, A. R. *Notas sobre estágio probatório na Constituição Federal de 1988*. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1629, 17 dezembro de 2007.

BARBOSA, L. *Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas*. 4ª. Ed., Editora FGV, Rio de Janeiro, 216 p. 2003.

BATESON, M.; NETTLE, D.; ROBERTS, G. Cues of being watched enhance cooperation in a real-world setting. *Biology letters*, v. 2, n. 3, p. 412-414, 2006.

BERGUE, S. T. *Gestão estratégica de pessoas no setor público*. São Paulo. Ed. Atlas, 2014.

BEZERRA, R. O. *Fatores organizacionais e individuais no processo de avaliação de desempenho do estágio probatório: estudo de caso no Instituto Federal de Minas Gerais – Campus Ouro Preto*. Dissertação. Belo Horizonte. 2013.

BITTENCOURT, C. A. L. Do estágio probatório e sua efetiva utilização. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro: Dasp, v. 3, n. 1 e 2, p. 38-71, set/out.1948.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm> Acesso em: 03 de abril de 2015.

_____. Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936, que reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei284-28-outubro-1936-503510-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 05 de fevereiro de 2016

_____. Decreto-lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939, dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1713-28-outubro1939-411639-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 11 de fevereiro de 2016.

BRESSER PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania*. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional. Enap. 1ª. Ed. Brasília. 1998.

BRESSER PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: Bresser-Pereira, L.C.; Spink, P. (org.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 3a. ed., Rio de Janeiro, FGV. 1998a.

BRESSER PEREIRA, L.C. Da administração burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P. K. (orgs.) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7ª. Edição. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2006.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. The professionalization of Brazilian federal bureaucracy (1995-2014): advances and dilemmas. *Brazilian Journal of Public Administration*. Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 1-26, jan. - fev. 2017.

DEADRICK, D. L.; GARDNER, D. G.. Maximal and typical measures of job performance: an analysis of performance variability over time. *Human Resource Management Review*, v. 18, p. 133-145, 2008.

DENISI, A. S. Performance appraisal and performance management: a multilevel analysis. In: KLEIN, K.J.; KOZLOWSKI, S. W. J. (ed) *Multilevel Theory, Research, and Methods in Organizations*. 2000. São Francisco, Jossey-Bass.

DENISI, A. S.; PRITCHARD, R. D. Performance appraisal, performance management and improving individual performance: a motivational framework. *Management and Organization Review*, v. 2, ed. 2., p. 253–277, 2006.

DIJK, D.; SCHODL, M. M. Performance appraisal and evaluation. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (Second Edition). Pages 716–721, 2015.

ELLIOT, R. H.; PEATON, A. L. *The probationary period in the selection process: a survey of its use at the state level*. Public Personnel Management, v. 23, n. 1, p. 4759, 1994.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Relatório de avaliação da política de Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa (GDATA)*. Brasília, Enap, 2003.

FICAGNA, A. V. O. et al.; *Sistema de avaliação do estágio probatório: o caso da Prefeitura Municipal de Sarandi-RS*. In: Encontro da Anpad, 38, 2014, Rio de Janeiro. Anais...Rio de Janeiro: Anpad, 2014

FIGUEIREDO FILHO, D. B.; SILVA JÚNIOR, J. A. Desvendando os mistérios do coeficiente de correlação de Pearson. *Revista Política Hoje*, v. 18, n. 1, 2009.

GERRING, J. What Is a Case Study and What Is It Good for? *The American Political Science Review*, v. 98, n. 2, p. 341-354, may, 2004.

GUIMARÃES, T. A.; NADER, R. M.; RAMAGEM, S. P. Avaliação de desempenho de pessoal: uma metodologia integrada ao planejamento e à avaliação organizacionais. *RAP*. Rio de Janeiro, v. 32, n. 6, p. 43-61, 1998.

GUIMARÃES, T. A.; LEITÃO, J. S. S.; LOURENÇO, R. L. R. Avaliação de desempenho baseada em resultados em organização de pesquisa e desenvolvimento: a percepção de pesquisadores sobre sua finalidade, objetivos e limitações. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 83-94, julho/setembro, 1999.

HAIR, J. F. et al. *Análise multivariada de dados*. 6ª. Ed. Bookman. 2009.

JANZ, N. Bringing the gold standard into the classroom: replication in university

- teaching. *International Studies Perspectives*. v. 0, p. 1–16, 2015.
- JOHNSON, R.; LIBECAP, G. *The federal civil service system and the problem of bureaucracy: the economics and politics of institutional change*. The London and Chicago: University of Chicago Press, 1994.
- KING, G. Replicação, replicação. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 6, n. 2, 2015.
- LEVY, P. E.; WILLIAMS, J.R. The social context of performance appraisal: a review and framework for the future. *Journal of Management*.v. 30, n. 6, p. 881–905, 2004.
- MAIA, A. A. O problema do estágio probatório. *Revista do Serviço Público*. p. 6-23, julho, 1958.
- MARCONI, N. Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas. In: LOUREIRO, M.R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (orgs.) *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Brasília: Ed. FGV, 1ª. Ed. 2010. p. 219-275.
- MODESTO, P. Estágio probatório: questões controversas. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*. Número 10. 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-10-ABRIL-2007-PAULO%20MODESTO.pdf>>. Acesso em: 31 de outubro de 2016.
- O DELIUS, C.C. Experiências de avaliação de desempenho na administração pública federal. *Cadernos Enap*. Brasília: Enap, 2000.
- OLIVEIRA-CASTRO, G. A. O.; LIMA, G. B. C; VEIGA, M. R. M. Implantação de um sistema de avaliação de desempenho: métodos e estratégias. *Revista de Administração*. São Paulo, v. 31, n. 3, p. 38-52, 1996.
- PACHECO, R. S. A agenda da nova gestão pública. In: LOUREIRO, M.R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (orgs.) *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Brasília: Ed. FGV, 1ª. ed. 2010. p. 183-218.
- PINTO, J. F.; BEHR, R. R. Contradições na avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos em educação na universidade pública. *Cadernos Ebape.Br*, v.13, n. 4, Artigo 8, Rio de Janeiro, Out/ Dez. 2015.
- REZENDE, F. C. *Por que falham as reformas administrativas?* Editora FGV, 1ª ed. Rio de Janeiro, 2004.
- RIBEIRO, L. G. R. Estágio probatório (Doutrina, legislação e crítica). *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro: Dasp, v. 3 Ano 08, n. 2, p. 58-67, Agosto, 1945.
- ROCHA, E. C. *et al.* A Importância da replicabilidade na Ciência Política: o caso do SIGOBR. *Revista Política Hoje - 2a Edição – v. 22*, p. 213-229, 2014.
- RODRIGUES, R. J. P. Regime jurídico do servidor público nos Estados Unidos. Consultoria Legislativa. *Câmara dos Deputados*. Estudo. Novembro. 1995. Brasília.
- RYNES, S. L.; GERHART, B.; PARKS, L. Personnel psychology: performance evaluation and pay for performance. *Annual Review of Psychology*, v. 56, p. 571–600, 2005.
- SANTOS, P. R. G. *Avaliação de desempenho no contexto da administração pública federal direta: aspectos determinantes de sua efetividade*. Dissertação. Unb. Brasília. 2005.

SILVA, M.B.P. *Período probatório no serviço público federal: validação de itens avaliados segundo a percepção dos servidores do Iffluminense*. Dissertação. Campos dos Goytazes-RJ, 2016.

SONNENTAG, S.; FRESE, M. Performance concepts e performance theory. In. S. SONNENTAG, S. (Ed.). *Psychological management of individual performance*. p. 3-25. New York: 2002.

STAHL, O.G. *Public personnel administration*, 8th ed. New York: Harper and Ro.1983.

SUDANO, C. G. P. *Estágio probatório e reformas na gestão pública: um estudo de caso da avaliação no início de carreira no estado de São Paulo*. Dissertação. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2011.

VIEIRA, K. M.; DALMORO, M. Dilemas na construção de escalas tipo Likert: o número de itens e a disposição influenciam nos resultados? ENCONTRO DA Anpad, 22., 2008, Rio de Janeiro. Anais...Rio de Janeiro: Anpad, 2008

WHEELER, E. P. The rise and progress of the merit system. *Political Science Quarterly*. v. 34, n. 3, p. 486-492, set., 1919.

Luciana Cristina Silva da Luz

Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Atualmente é servidora técnica-administrativa e assistente da Pró-reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida da UFPE. Contato: lulu.cluz@gmail.com

Dalson Britto Figueiredo Filho

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor do Departamento de Ciência Política (DCP) e coordenador científico do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da UFPE (MPPP/UFPE). Atualmente é pesquisador visitante da Universidade de Nottingham, Reino Unido. Contato: dalsonbritto@yahoo.com.br

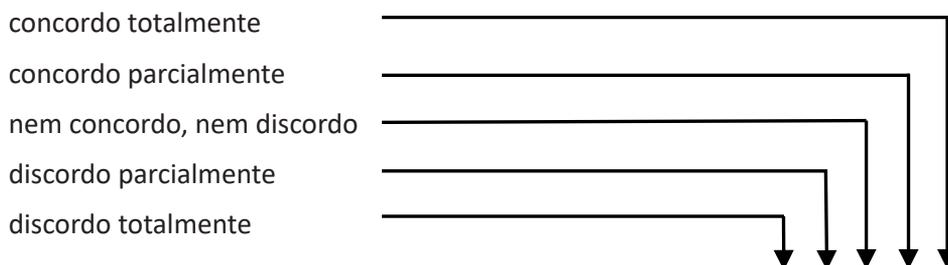
ANEXO 1 – QUESTIONÁRIO

Este questionário faz parte da pesquisa intitulada: Efetividade da Avaliação do Estágio Probatório em uma instituição pública federal. Os dados desta pesquisa são sigilosos e os respondentes não serão identificados.

DADOS DEMOGRÁFICOS: Sexo: [] Masculino [] Feminino
 Tempo de Serviço: (em anos) _____ Idade: _____
 Possui função de direção, chefia, assessoramento: [] Não [] Sim [] FG [] CD
 [] Avaliado [] Avaliador [] Outro Cedido: [] Não [] Sim
 Cargo: _____ Lotação: _____
 Escolaridade atual: [] Fundamental [] Ensino Médio (2º grau) [] Superior
 [] Especialização [] Mestrado [] Doutorado

ATENÇÃO!

A escala vai de 1(discordo totalmente), 2(discordo parcialmente), 3 (nem concordo, nem discordo), 4 (concordo parcialmente) e 5(concordo totalmente).



1	Os resultados da Avaliação do Estágio Probatório são utilizados como insumos para outros processos de gestão de pessoas, como: capacitação, plano de sucessão, de desenvolvimento profissional, mobilidade, etc.	1	2	3	4	5
2	A UFPE considera a Avaliação do Estágio Probatório uma das ações gerenciais prioritárias.	1	2	3	4	5
3	Os dados fornecidos pela Avaliação do Estágio Probatório na UFPE têm sido informações importantes para o processo de tomada de decisão.	1	2	3	4	5
4	A Avaliação do Estágio Probatório tem sido utilizada como um importante instrumento de gestão à disposição da UFPE.	1	2	3	4	5
5	O sistema de Avaliação do Estágio Probatório na UFPE é uma ferramenta de gestão que auxilia o avaliador a obter melhores resultados na área em que ele é responsável.	1	2	3	4	5

6	A UFPE incentiva os avaliadores a melhorar constantemente seus métodos de acompanhamento do desempenho e de avaliação.	1	2	3	4	5
7	O resultado da Avaliação do Estágio Probatório na UFPE corresponde ao desempenho analisado.	1	2	3	4	5
8	Os avaliadores estão preparados para conduzir o processo de Avaliação do Estágio Probatório na UFPE.	1	2	3	4	5
9	Os avaliadores na UFPE consideram a função de avaliar como própria de seu cargo.	1	2	3	4	5
10	Na UFPE os avaliadores conhecem bem o trabalho dos avaliados.	1	2	3	4	5
11	Os avaliadores valorizam o sistema de Avaliação do Estágio Probatório na UFPE.	1	2	3	4	5
12	Os avaliadores na UFPE reconhecem a responsabilidade que possuem ao tornar estável um servidor ou exonerá-lo.	1	2	3	4	5
13	O possível desgaste ocasionado pela reprovação na Avaliação do Estágio Probatório influencia a avaliação.	1	2	3	4	5
14	Você identifica que, independente do desempenho, as notas têm valores próximos ao máximo, no sistema de Avaliação do Estágio Probatório da UFPE.	1	2	3	4	5
15	A Avaliação do Estágio Probatório na UFPE decorre de um processo onde há diálogo entre avaliador e avaliado.	1	2	3	4	5
16	O reconhecimento do mérito profissional é um dos principais resultados da Avaliação do Estágio Probatório na UFPE.	1	2	3	4	5
17	O retorno (feedback) fornecido/ recebido na Avaliação do Estágio Probatório contribui para melhorar o trabalho realizado.	1	2	3	4	5
18	A estabilidade que pode ser recebida em função da Avaliação do Estágio Probatório é relevante para motivar alguém a trabalhar melhor.	1	2	3	4	5
19	A utilização da Avaliação do Estágio Probatório permite a melhoria da qualidade do trabalho.	1	2	3	4	5
20	É importante que o servidor público seja avaliado antes de adquirir a estabilidade.	1	2	3	4	5
21	O estágio probatório possibilita a formação do novo servidor para executar a função pública.	1	2	3	4	5

22	A avaliação do estágio probatório permite a efetivação de servidores mais bem preparados para exercer a função pública.	1	2	3	4	5
23	A UFPE propicia adaptação do servidor minimizando as divergências entre as expectativas iniciais e a real natureza de suas funções.	1	2	3	4	5
24	O estágio probatório é um importante mecanismo para inserção da meritocracia no serviço público.	1	2	3	4	5

RSP

Desafios à implantação de modelos de gestão por competências em uma autarquia federal

Célia Cristina Pecini von Kriiger

Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ)

Emmanuel Paiva de Andrade

Universidade Federal Fluminense (UFF)

Andreia Maria da Silva

Instituto de Engenharia Nuclear (IEN)/CNEN

Cláudia de Oliveira Mourão

Comunicação e Expressão Consultoria Especializada Ltda

Rosa Amelia Pizzol

Universidade Federal Fluminense (UFF)

Simone Teixeira Poubel Lima

Grupo JCA

Este trabalho identifica desafios na implantação de modelo de gestão por competências (GpC) no Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ), ocorrida em 2010. O pano de fundo são as avaliações dos resultados obtidos em órgãos públicos durante os 10 anos de vigência do decreto que insere GpC como instrumento da política de pessoal no serviço público. O método utilizado foi o estudo de caso, tomando como unidade de análise o grupo de servidores que participaram da experiência no JBRJ. A coleta de dados utilizou fontes documentais do próprio JBRJ e de outros órgãos públicos, além de materiais empíricos da literatura examinada e entrevistas realizadas com servidores que atuaram na experiência do JBRJ. Os resultados mostraram convergência entre os limites percebidos *a posteriori* pelos servidores e aqueles sistematizados nas reuniões de avaliação nos 10 anos em estudo, com destaque para a construção de ambiência organizacional prévia e adequada.

Palavras-chave: gestão de pessoas, gestão por competências – implantação, modelo de gestão, administração federal

[Artigo recebido em 31 de outubro de 2016. Aprovado em 19 de julho de 2018.]

Desafíos a la implantación de modelos de gestión por competencias en una autarquía federal

Este trabajo identifica desafíos en la implantación de un modelo de gestión por competencias (GpC) en el Jardín Botánico de Río de Janeiro (JBRJ) ocurrido en 2010. El telón de fondo son las evaluaciones de los resultados obtenidos en órganos públicos durante los 10 años de vigencia del decreto que inserta GpC como instrumento de la política de personal en el servicio público. El método utilizado fue el estudio de caso, tomando como unidad de análisis el grupo de servidores que participaron de la experiencia en el JBRJ. La recolección de datos utilizó fuentes documentales del propio JBRJ y de otros organismos públicos, además de materiales empíricos de la literatura examinada y entrevistas realizadas con servidores que actuaron en la experiencia del JBRJ. Los resultados mostraron convergencia entre los límites percibidos a posteriori por los servidores y aquellos sistematizados en las reuniones de evaluación en los 10 años en estudio, con destaque para la construcción de ambiente organizacional previo y adecuado.

Palabras clave: gestión de las personas, gestión de competencias - implantación, modelo de gestión, administración federal

Challenges to the implementation of competency management models in a federal autarky

This work identifies challenges in the implementation of a competency management model (GpC) in the Botanic Garden of Rio de Janeiro (JBRJ) in 2010. The background is the evaluation of the results obtained in public agencies during the 10 years of the decree which inserts GpC as an instrument of personnel policy in the public service. The method used was the case study, taking as unit of analysis the group of servers that participated in the experience in the JBRJ. The data collection used documentary sources from the JBRJ itself and from other public agencies, as well as empirical materials from the literature examined and interviews with servers that worked on the JBRJ experience. The results showed a convergence between the limits perceived a posteriori by the servers and those systematized in the evaluation meetings in the 10 years under study, with emphasis on the construction of a previous and adequate organizational environment.

Keywords: people management, competency management - deployment, management model, federal administration



Introdução

A criação do Conselho Federal do Serviço Público e do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), na década de 1930, que, entre outras medidas, derivou na instituição de um órgão central para a política de recursos humanos, representa o primeiro esforço efetivo para constituição de um serviço público profissional no Brasil.

Desde esse período até a presente data, foram editados inúmeros dispositivos legais com o objetivo de regulamentar as relações entre Estado e servidores e normatizar os sistemas de atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, serviços gerais e outras ações comuns a todos os órgãos públicos federais (PIRES *et al.*, 2009).

Da publicação do Decreto nº 2.794, de 1º de outubro de 1998, que atribuiu relevância à política de desenvolvimento de recursos humanos no âmbito do Poder Executivo Federal até a edição do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que imprime novas diretrizes à política de desenvolvimento de pessoal para o serviço público federal, inserindo pela primeira vez o sistema de gestão por competências (GpC) como instrumento, observa-se uma evolução na missão da área de gestão de pessoas (BRASIL, 1998, 2006).

A área de gestão de pessoas, que até bem pouco tempo era denominada RH - Recursos Humanos, conforme expõe Gil (2017), migrou, no decorrer dos anos, de mera zeladora do cumprimento de exigências legais em relação ao trabalho e controle de pessoal para uma perspectiva mais ampla e estratégica que gere convergência entre os objetivos organizacionais e os resultados alcançados pelo servidor público, alinhando as competências individuais às competências institucionais (CAMÕES, 2014).

A definição das diretrizes que atendam a finalidade da política de desenvolvimento de pessoal vigente para o setor público, marca, na verdade, o início de uma série de desafios e problemas a serem enfrentados até que se cheguem a resultados desejados (BRASIL, 2006).

Dois grandes desafios emergem nesse cenário: (i) a construção de mecanismos efetivos de motivação dos servidores e (ii) o alinhamento das atividades de gestão de pessoas às estratégias das organizações e às diretrizes gerais estabelecidas pelos governos (PIRES *et al.*, 2009).

No relatório elaborado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para avaliar a gestão de recursos humanos do governo brasileiro, a GpC é apontada como uma ferramenta potencialmente poderosa para a integração estratégica das diferentes áreas de recursos humanos, devendo representar uma

prioridade para a administração brasileira. Nele está ressaltada, também, a série de obstáculos que tem de ser superada, de modo a desenvolver adequadamente um sistema integrado de GpC (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2010).

Passados dez anos da publicação do Decreto nº 5.707, observa-se, através de esforço contínuo do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) em organizar anualmente fóruns nacionais e publicar em portais públicos materiais específicos para orientação técnica, que a implantação efetiva de um modelo de GpC tem logrado êxito muito modesto, em poucos órgãos públicos (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2012, 2013).-1 ‘

De igual modo, são observadas dificuldades na inserção do tema da gestão do conhecimento na administração pública. A pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2015) mostra não ter ocorrido avanço significativo na externalização e na institucionalização da gestão do conhecimento, nos últimos dez anos, em dezoito organizações da administração direta que também participaram da pesquisa anterior, realizada em 2004.

Segundo Pires *et al.* (2009) e Gonçalves *et al.* (2017), a história das políticas de gestão de recursos humanos na administração pública brasileira é marcada por uma série de descontinuidades e por dificuldades significativas referentes à estruturação dos seus principais sistemas, o que ratificou o interesse por este trabalho.

Nesse contexto, é ilustrativo compreender os desafios enfrentados pelo Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ), autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, nos seus esforços para institucionalizar o tema e alinhá-lo ao planejamento estratégico, considerando que o mapeamento das competências organizacionais e individuais foi preliminarmente realizado na instituição em 2010 e não se efetivou até o momento.

Uma vez observado o cenário desafiador em nível nacional, o presente estudo objetiva diagnosticar e propor diretrizes de implantação de GpC no setor público federal a partir de literatura científica e empírica, de pesquisa documental e de estudo de caso realizado numa autarquia federal, identificando desafios detectados na experiência empírica de órgãos públicos envolvidos com a implantação.

Espera-se formular subsídios para balizar a elaboração de políticas públicas com ações mais dirigidas para a efetivação dos processos de implantação da GpC, que fornecerão o mapa capilar futuro de potencial humano disponível ou ainda por desenvolver no setor público.



Revisão da literatura

Em uma conjuntura de mudanças organizacionais sistemáticas, a GpC tem figurado como alternativa e/ou suporte aos modelos gerenciais tradicionais utilizados pelas organizações que impulsionem vantagem competitiva e mecanismos de desenvolvimento organizacional, de forma sustentável (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001; CARBONE *et al.*, 2009).

A abordagem da GpC foca seu esforço no desenvolvimento de competências fundamentais à consecução dos objetivos organizacionais e confere à organização um desempenho superior ao de seus concorrentes, além de estar entre as práticas ligadas primariamente à estruturação dos processos organizacionais que funcionam como facilitadores de identificação, criação, armazenamento, disseminação e aplicação do conhecimento organizacional (DURAND, 2000; PRAHALAD; HAMEL, 1990).

Nesse sentido, ao se tratar a gestão de pessoas sob o enfoque das competências, há que se considerar os diferentes níveis em que essas operam, conforme Fleury e Fleury (2001). No nível da pessoa, por exemplo, está se falando da competência do indivíduo, onde se inscreve a perspectiva do CHA, com suas referências ao conhecimento, habilidade e atitude. Já no nível das organizações, está se falando em grande medida das *core competences* de Prahalad e Hamel (1990), as quais guiam as estratégias centrais das organizações em meio a mudanças dos fatores de produção. Ou, quando se pensa em nível dos países, está se referindo aos sistemas educacionais e à formação de competências, conforme Fleury e Fleury (2008). Todas essas perspectivas se articulam, delimitando e impulsionando a esfera de influência da gestão por competências.

A gestão de pessoas se constitui, em seu aspecto mais amplo, na forma assumida pelas organizações para gerenciar e orientar o comportamento humano no trabalho, sendo a GpC um modelo de gestão que pode ser utilizado para direcionar as políticas e práticas da gestão estratégica de pessoas no contexto organizacional.

Conceitualmente, o termo competência derivou da linguagem jurídica utilizada ao final da Idade Média, referindo-se à faculdade atribuída a alguém ou a uma instituição para apreciar e julgar certas questões. Por extensão, também veio a designar reconhecimento social sobre a capacidade de alguém se pronunciar a respeito de determinado assunto. Mais tarde, a partir da perspectiva taylorista, passou a ser utilizado para qualificar o indivíduo capaz de realizar determinado trabalho. Ocorre que a frequência com que o termo competência é utilizado, faz com que adquira variadas conotações e seja empregado de diferentes maneiras (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001; ISAMBERT-JAMATI, 1997; MCLAGAN, 1997).

Dutra (2004) também percebe e sugere a existência de duas grandes correntes: a primeira, que entende a competência como um estoque de qualificações, ou seja, conhecimentos, habilidades e atitudes que credenciam a pessoa a exercer determinado trabalho, estando representada sobretudo por autores norte-americanos – Boyatzis (1982) e McClelland (1973) – e a segunda que, ao invés de associar a competência a um conjunto de qualificações do indivíduo, a relaciona às realizações da pessoa em determinado contexto, ou seja, ao que ela produz ou realiza no trabalho, representada principalmente por autores franceses – Le Boterf (1999) e Zarifian (1999).

O conceito de competência que emerge a partir dos debates dos anos 90 supera, portanto, a mera ideia da qualificação, expandindo-se da execução da tarefa para a realização do trabalho, correlacionado com situações profissionais cada vez mais mutáveis e complexas.

Por fim, esse conceito de conhecimento dialoga mas não se confunde com as categorias de Nonaka e Takeuchi (2008), para quem o conhecimento é simultaneamente tácito e explícito. Na dimensão explícita, o conhecimento dialoga com a ideia do conhecimento propriamente dito (saber) dos autores anteriores, e na dimensão tácita dialoga com a habilidade (saber fazer), que aliados à uma terceira dimensão da atitude (querer fazer), segundo Zarifian (2001), constituem aquilo que se denomina competência.

Conhecimento propriamente dito e Habilidade (Saber e Saber Fazer)

Durand (2000), ao se referir as duas primeiras dimensões da competência (conhecimento propriamente dito e habilidade), baseia-se na estrutura proposta por Sanchez (1997), que relaciona o conhecimento às perspectivas do “saber o que” (*know-what*) e do “por que fazer” (*know-why*) e a habilidade à perspectiva do “saber como fazer” dentro de determinado processo (*know-how*).

Conforme ilustrado no acrônimo do CHA – conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes – o saber e o saber fazer representam a qualificação profissional, parte correspondente à competência técnica, identificada como mais facilmente gerenciável pelos gestores quando observada na perspectiva da formação do indivíduo (LEME, 2006; CARBONE *et al.*, 2009; PIRES *et al.*, 2009).

Tem-se que para uma organização ser receptora e produtora de saber é indispensável que as pessoas que a formam estejam atentas ao seu próprio processo de aprendizagem e de autoconhecimento adquirido. Essa disposição é condição para que se estabeleça o processo de desenvolvimento e compartilhamento das competências e, por conseguinte, a produção do conhecimento nas organizações (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001).

Para Nonaka e Takeuchi (2008), o papel da organização no processo de criação do conhecimento organizacional é promover o contexto apropriado para facilitar as atividades de grupo, assim como a criação e o acúmulo de conhecimento em nível individual. Essa produção do conhecimento requer um campo ou espaço que se constitui nos chamados contextos capacitantes, cuja origem etimológica deriva do termo japonês *Ba*, que significa espaço no qual as pessoas compartilham o que sabem, livre e abertamente, com o objetivo de criar conhecimento (REZENDE *et al.*, 2014).

Lopes (2014) afirma que o reconhecimento e a decisão de criar, estruturar e institucionalizar os contextos capacitantes geram impacto importante na habilitação das organizações para atuar nas arenas competitivas, promover a dinâmica da criação do conhecimento e apropriar e transformar o conhecimento em valor, conforme destaca Longo *et al.* (2014).

Nesse sentido, os contextos capacitantes podem ser entendidos como conjunto de condições favoráveis que devem ser proporcionadas pela organização através da gestão, com o objetivo de permitir e facilitar o compartilhamento, a aprendizagem, a geração de ideias e inovações e, como um espaço em constante evolução, definido pela profundidade e qualidade dos relacionamentos emergentes (ALVARENGA NETO, 2008; REZENDE *et al.*, 2014).

Também Von Krogh, Ichijo e Nonaka (2001) definem os contextos capacitantes como espaço compartilhado que serve de fundamento para a criação do conhecimento e que se caracteriza, habitualmente, por uma rede de interações. A rede de interações e suas conexões, para Powell, Koput, e Smith-Doerr (1996), são consideradas como um *locus* de inovação, que faculta o acesso aos conhecimentos relevantes e difíceis de serem produzidos ou capturados dentro das organizações, além de fortalecer e expandir as suas competências internas.

Dessa forma o conhecimento organizacional pode ser visto como uma construção social, visto que não tem vida própria e inexistente sem a figura do trabalhador do conhecimento: aquele que constrói e reconstrói o conhecimento a partir de suas interações sociais no mundo do trabalho (REZENDE *et al.*, 2014). Para Fleury e Oliveira Junior (2008), esse conhecimento é resultado de interações ocorridas no ambiente de negócios, processos de aprendizagem e informação associada à experiência, intuição e valores, que vão formar a base das competências essenciais da empresa, conforme destacado por Rezende *et al.* (2014).

No momento da contratação de novos colaboradores, as organizações recebem uma bagagem de conhecimento que, em geral, excede ao que é requerido para o desempenho dos cargos. São os chamados excedentes cognitivos, que precisam ser identificados, mobilizados e aportados pelas ações estratégicas aos contextos capacitantes das organizações, dada a sua potencialidade. É quando o conhecimento

disponível se transforma em valor, tanto para as organizações quanto para as pessoas que delas fazem parte (LONGO *et al.*, 2014).

Atitude (querer fazer)

A terceira dimensão da competência refere-se à atitude (querer fazer) e está relacionada, segundo Durand (2000), aos aspectos sociais e afetivos do trabalho. A atitude, considerada como um saber por Durand (2006) – “saber ser”, tem relação direta com o comportamento e também com a vontade, o compromisso e a motivação.

Para “ser”, o indivíduo tem que, antes de tudo, querer ser ou fazer e, aí, reside o desafio maior, especialmente na cultura do setor público, de como mobilizar os recursos dos indivíduos para enfrentarem situações novas e complexas.

Para Tamayo e Schwartz (1993), não existe valor nas coisas, elas são sempre neutras, que podem ser transformadas em metas quando desejadas pelo indivíduo. Portanto, o desejo é a energia, a “potência de transformação”. Os valores se originam em um desejo ratificado e assumido, e que, através da razão, é transformado em querer, segundo o grau de afinidade ou parentesco que possui com o próprio indivíduo. Os autores afirmam ainda que os valores são metas que o indivíduo estabelece para si próprio e que obedecem a uma escala hierarquizada, uma vez que cada desejo tem um grau de maior ou menor importância na vida do indivíduo.

Nesse sentido, os valores possuem uma função que faz com que sejam determinantes da rotina diária, já que eles definem, em certa medida, a vida da pessoa e determinam a sua forma de pensar, de agir e de sentir (WILLIAMS, 1968). Funcionam como um dos motores que iniciam, orientam e controlam o comportamento humano, constituindo-se em projeto de vida e esforço para atingir metas individuais ou coletivas (FURTADO, 2003).

Também no acrônimo do CHA, a atitude (querer fazer) representa a parte correspondente à competência comportamental que, mesmo sofrendo influência do ambiente social, tem vinculação direta com a vontade do indivíduo, sugerindo uma autonomia individual que independe do gerenciamento dos gestores. Refere-se, portanto, a um sentimento ou à predisposição da própria pessoa, que influencia sua conduta em relação aos outros, ao trabalho ou às situações diversas. Isso dialoga com o agir responsável e reconhecido de Fleury e Fleury (2004), para quem esse comportamento implica em mobilizar, integrar e transferir conhecimento, recursos e habilidades para agregar tanto valor econômico à organização quanto valor social ao indivíduo (LEME, 2006; CARBONE *et al.*, 2009).



A aplicação sinérgica das dimensões conhecimento, habilidade e atitude gera, por fim, o desempenho profissional do indivíduo, evidenciando além da interdependência e complementariedade entre esses três elementos, a expressão de comportamentos no trabalho que contribuem para realizações e resultados (CARBONE *et al.*, 2009).

Também é possível associar o conceito de competência não apenas a pessoas, relacionando-o como um atributo individual, mas como um atributo coletivo, associado a equipes de trabalho ou mesmo às organizações. Isso ocorre em razão das relações sociais estabelecidas no grupo e da sinergia existente entre as competências de seus membros manifestarem uma competência coletiva em cada equipe de trabalho que, segundo Le Boterf (1999), representa mais do que a soma das competências individuais.

Nesse nível organizacional, Prahalad e Hamel (1990) referem-se à competência como um atributo essencial da organização, representando a sua capacidade de tornar-se eficaz no alcance dos objetivos estratégicos, conferindo-lhe vantagem competitiva, geração de valor distintivo junto aos clientes e dificuldade de ser imitada pela concorrência.

Assim, competência humana e competência organizacional se influenciam reciprocamente, constituindo-se na base da capacidade de agir e produzir entregáveis da organização (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001). Há ampla literatura sobre o tema competência humana e organizacional, parte da qual está sintetizada e analisada em Ruas *et al.* (2005, 2010).

Cultura organizacional no setor público

A implantação de novas práticas de gestão é um processo complexo em qualquer contexto mas, particularmente no setor público, se reveste de complexidade adicional pelos seus requisitos de racionalidade, normatização da hierarquia e impessoalidade, ou seja, as características da burocracia weberiana (GONÇALVES *et al.*, 2017). Isso envolve uma série de fatores, dentre os quais a construção de uma cultura organizacional compatível com o padrão de desenvolvimento tecnológico e com as exigências da inovação (SILVEIRA, 2008).

O desafio atual exige de servidores e gestores a assimilação de novas competências, bem como a compreensão das mudanças enquanto oportunidades para “criar e melhorar”, utilizando eficientemente os recursos disponíveis, de modo a atender as demandas da sociedade (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2012).

Um novo modelo de gestão de pessoas baseado em competências para o setor público requer a introdução na cultura organizacional de categorias como o pensamento estratégico, com vistas a alinhar e orientar as competências individuais e organizacionais, inserindo um fator de agregação de valor público, que possa resultar num serviço público de maior qualidade (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2012).

É nesse contexto que Guimarães (2000) associa a difusão da abordagem da competência como estratégia para a gestão de recursos humanos em organizações de governo, à medida que se introduz uma cultura de flexibilidade e de gestão empreendedora que permita às organizações públicas atuarem de forma mais eficiente junto a sociedade, diante de um mundo de rápidas transformações.

A cultura organizacional é um elemento chave na compreensão das ações humanas no trabalho, pois constitui um padrão de modos de perceber, sentir, pensar e agir em relação a um conjunto de normas e leis compartilhadas pelos membros de uma determinada organização (LIMA, 2011).

Newstrom (2008) afirma que a organização que produz suas normas internas baseadas nos princípios da moral e da ética está estimulando o desenvolvimento de uma cultura de costumes e valores que vai gerar uma forma de agir e externar o comportamento organizacional, único de cada instituição. Além disso, esses costumes e valores servirão de balizadores das atitudes dos profissionais, que ao receberem da liderança o exemplo e a prática diária de tais princípios e valores, contribuem por consolidar a cultura organizacional.

Tamayo (1999) defende que os valores organizacionais são princípios ou crenças, organizados hierarquicamente, relativos a metas e a comportamentos organizacionais desejáveis, que orientam a vida da organização e estão a serviço de interesses individuais, coletivos ou mistos. Os valores correspondem à dimensão motivacional das competências organizacionais, uma vez que podem motivar o indivíduo a agir, dando o direcionamento e a intensidade emocional necessários à sua ação.

São os valores organizacionais, segundo Tamayo e Gondim (1996), que contribuem para a identidade empresarial e determinam a percepção e a definição que os empregados têm das diversas situações organizacionais, bem como dos problemas e das formas de solucioná-los.

Por outro lado, o conceito de competência trazido por Fleury e Fleury (2004) faz referência a um saber agir responsável e reconhecido, que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimento, recursos e habilidades para agregar tanto valor econômico à organização quanto valor social ao indivíduo.



Complementarmente, Dutra (2001, 2008) relaciona a competência à entrega efetiva do indivíduo, que resulta em agregação de valor à organização, isto é, àquilo que permanece mesmo após a sua saída, conforme citado por Zandonade e Bianco (2014).

Portanto, não existe um caminho único ou o mais eficiente para implantar a GpC, mas sim estratégias para customizar modelos e processos de gestão compatíveis com o escopo e a diversidade cultural das organizações do setor público. E também, disposição dos profissionais e gestores envolvidos para, continuamente, refletir, inovar e agir sobre os processos de desenvolvimento e gestão de pessoas nas organizações públicas (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2012).

Metodologia

A pesquisa definiu como estratégia de investigação o estudo de caso, tendo como unidade de análise o conjunto de pessoas que participaram da experiência de implantação da GpC no Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ), em 2010.

A coleta de dados foi feita a partir de diversas fontes, utilizando-se, sempre que possível, a triangulação de fontes (YIN, 2009). O Quadro 1 abaixo mostra as etapas.

Quadro 1 – Estrutura da pesquisa

ESTRUTURA DA PESQUISA			
ETAPA	ATIVIDADE REALIZADA	INFORMANTE/ INFORMAÇÃO	PERÍODO
FONTE DE DADOS	Análise bibliográfica e documental	Literatura e experiência empírica	Janeiro/2015 a Maio/2016
	Construção do questionário (Asserções)	Evento Mesa Redonda Enap (Livro)	Novembro/2004 a Março/2005; 2008
	Construção do questionário (Categorias)	Evento Oficina MP (<i>Brainstorming</i>)	Novembro/2014
	Validação do questionário	Atores atuais JBRJ	Outubro/2015
	Aplicação do questionário	Atores anteriores JBRJ	Dezembro/2015 a Janeiro/2016
ANÁLISE DE DADOS	Tabulação de dados	Respostas do questionário	Fevereiro/2016 a Março/2016
	Discussão de resultados		Abril/2016 e Maio/2016
	Conclusão	Texto completo	Maio/2016

Fonte: Elaboração própria.

Foi utilizada documentação armazenada no JBRJ desde a experiência nele realizada em 2010, sob a coordenação técnica de uma consultoria externa, bem como documentos produzidos em outros órgãos públicos sobre experiências similares de implantação da gestão por competência.

Além disso, foi elaborado um questionário a ser aplicado a uma amostra extraída dentre os dezesseis servidores pertencentes ao quadro de pessoal do JBRJ que atuaram, direta ou indiretamente, no processo de mapeamento e implementação da GpC em 2010. Desses, foram ouvidos doze agentes, que compuseram o grupo que passou a ser denominado de perfil “geral” da análise.

Na composição desse grupo de doze (perfil “geral”), encontram-se seis respondentes integrantes do Grupo de Trabalho, classificado de perfil “GT” – instituído à época para atuar como interface de cada unidade organizacional do instituto e que foram capacitados pela consultoria externa – e quatro respondentes pertencentes às equipes técnico-operacionais, dos quais dois atuavam na unidade de Recursos Humanos, identificados como perfil “RH”, e dois na unidade de Tecnologia da Informação, distinguidos como perfil “TI”.

A validação do questionário foi realizada em final de outubro de 2015, um mês antes da aplicação efetiva do instrumento, da qual participaram três profissionais que compõem a equipe atual das unidades temáticas de Recursos Humanos (RH) e Planejamento Estratégico (PE) do JBRJ, áreas engajadas na continuidade do trabalho desenvolvido anteriormente pela consultoria externa.

Dois desses profissionais, em 2010, tinham sua lotação na unidade de RH, estando, portanto, indiretamente ambientados com o tema. Após validação, o questionário foi revisado com base nas modificações semânticas sugeridas para posterior aplicação. A aplicação do questionário pelo entrevistador ocorreu, individualmente, no decorrer dos meses de dezembro de 2015 e janeiro de 2016.

Para a tabulação dos dados foram utilizados os recursos do aplicativo Microsoft Office Excel 2010, tanto na criação de planilhas eletrônicas organizadoras dos dados levantados, quanto na geração de gráficos ilustrativos dos resultados obtidos.

A distribuição ordenada dos dados baseou-se nos conceitos elementares de estatística, como frequência absoluta, frequência relativa, média aritmética e moda, bem como nos recortes aplicados à população respondente.

Desses recortes, derivaram-se quatro grupos de perfis, identificados no conjunto da população analisada, segundo a responsabilidade exercida no projeto de implementação do mapeamento de competências do JBRJ em 2010, a saber: “Gestor”, “GT”, “RH” e “TI”.



Elaborando o questionário

O questionário foi estruturado em dois blocos: o Bloco 1 formado por duas questões de múltipla escolha, referindo-se à percepção da relevância da implantação de um modelo de GpC para o JBRJ, e o Bloco 2 constituído por quarenta asserções relacionadas à percepção das dificuldades encontradas na implementação dessa iniciativa.

O Bloco 2 foi elaborado com base no levantamento de informações extraídas do *brainstorming* realizado na “Oficina de Mapeamento de Competências nas Organizações Públicas”, evento do qual uma das autoras participou, em novembro de 2014, organizado pelo MP sob a instrutoria da Universidade Federal do Pará (UFPA), e que contou, também, com a participação de cerca de 50 profissionais oriundos de outras 33 instituições públicas.

Nesse *brainstorming*, foram identificados sete dos oito fatores causadores ou explicativos do problema, sendo o oitavo fator extraído do trabalho desenvolvido por Lemos e Cário (2014). Os oito fatores constituíram-se em desafios e evoluíram para as oito categorias tratadas pela pesquisa. Cada categoria agrupou cinco questões, obtendo-se quarenta frases afirmativas.

O conteúdo das frases afirmativas foi embasado no registro de dificuldades adaptadas para o livro “Gestão por competências em organizações do governo”, versão 2009, resultado da mesa-redonda de pesquisa-ação, coordenada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), evento que contou com a participação de representantes de 16 instituições públicas.

O primeiro dos fatores identificados trata do **(i) despreparo técnico dos profissionais** que atuam diretamente com o tema e pode ser constatado através da variação no grau de domínio sobre o tema “gestão por competências” apresentada pelos profissionais de RH nos encontros, fóruns e treinamentos organizados pelo MP desde o advento da Política Nacional de desenvolvimento de Pessoal (PNDP) em 2006.

Com relação à **(ii) descrença quanto à aplicabilidade no serviço público**, tem-se que as ferramentas que conduzem a uma gestão estratégica organizacional sejam de aplicabilidade direta na iniciativa privada, não havendo espaço para sua utilização no setor público.

Isso vem a impactar, consideravelmente, as iniciativas individuais dos órgãos públicos federais quando da implantação de um sistema de GpC, onde se destacam fatores limitantes como: 1) rigidez imposta pela legislação; 2) cultura característica do serviço público brasileiro; 3) insegurança quanto à sua aplicação e eficácia gerada pelo fato desse modelo ser recente e complexo e 4) descritivos de cargos com foco em responsabilidades, em detrimento das competências (RAMOS *et al.*, 2014).

Quanto à **(iii) ausência de patrocínio da alta direção**, entende-se que o setor público sofre a influência do regime de livre provimento e exoneração, sendo os ocupantes de cargos em comissão contratados temporariamente para o exercício de funções de confiança, através de indicações mais políticas do que, muitas vezes, meritórias ou por formação.

Isso se acentua quando conjugado ao fato de que a definição dos atributos da competência gerencial em cada organização varia conforme a fase do ciclo de vida em que se encontra e a cultura que possui. Nesse contexto, nem sempre a competência gerencial da alta direção estará relacionada ao negócio institucional, o que impacta no real interesse por parte do gestor público em implementar ações dessa natureza.

Observa-se que no fator identificado como **(iv) o desafio da cultura organizacional em diferentes estágios na área pública**, a cultura organizacional dos órgãos públicos varia nos níveis de sensibilização para a modernização da gestão pública, onde a intensidade da disposição para o novo depende do quanto a organização compartilha o sistema de significados por todo o seu quadro de pessoal.

Segundo Sandhu, Jain e Ahmad (2011), os aspectos relacionados à individualidade e a organização como um todo são modelados pela cultura individual e do grupo, que ao representar a coletividade dos membros da organização, cria uma cultura compartilhada.

O **(v) conhecimento acumulado desestruturado sistematicamente** no âmbito da administração pública federal, dificulta a sua coleta, organização, compartilhamento e análise do acervo de conhecimentos que favoreçam ao alcance dos objetivos institucionais (CARBONE *et al.*, 2009).

Como forma de minimizar o impacto gerado pelos conhecimentos pulverizados tem-se a inclusão da perspectiva do território como fio condutor, responsável por tecer e fixar capacidades, competências e estruturas de forma mais permanente (MOTTA; ANDRADE, 2011).

Afirmam Motta e Andrade (2011) que é no território que as clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia e pela história, se estabelecem e se reproduzem, influenciando e materializando de certa forma, como uma espécie de plataforma, o conjunto de possibilidades competitivas.

A experiência do evento da Oficina, realizada em 2014, para disseminar a metodologia de mapeamento de competências para os representantes dos órgãos públicos federais presentes, sob o apoio técnico da Universidade Federal do Pará, ilustra o desenvolvimento territorial exposto, através do empenho conjunto por maior compartilhamento e integração.



Historicamente, ocorre no setor público uma carência no que se refere ao comprometimento das pessoas e construção de uma visão compartilhada para que os resultados sejam efetivos. Estratégias e práticas organizacionais precisam ser tratadas tanto no nível da alta direção quanto do profissional, de forma que este saiba para onde a organização caminha e enxergue a sua contribuição nesse processo (BITENCOURT, 2010).

Ainda nesse contexto, tem-se o que se denomina de **(vi) ausência de autoconhecimento sobre o que “sabe” e sobre o “como faz”** que, baseado no acrônimo do CHA, onde as três letras representam os “pilares das competências”, refere-se, especificamente, à ausência de conhecimento de cada servidor sobre o que “sabe” e sobre o “como faz”. Isso, considerando-se o CHA, proposto por Leme (2006), como um conjunto de conhecimento, habilidade e atitude.

Complementar ao conceito do acrônimo do CHA, que embasou o fator anterior, tem-se o **(vii) problema atitudinal vinculado ao “querer fazer”**, fator caracterizado por um conjunto de circunstâncias, valores e disposições individuais, que ao passar pelo comprometimento organizacional e pelo alinhamento com a cultura institucional, no final das contas, acaba levando cada servidor a “querer fazer”, em uma medida ou intensidade que é função desse conjunto de circunstâncias.

Tem-se, assim, a idéia de que à época do evento da Oficina em 2014, sob a condução técnica da Universidade Federal do Pará, os atores locais participantes, oriundos de diferentes instituições, movidos pela busca de resultados; ao se colocarem em parceria para formular, propor e implantar ações conjuntas, compuseram o mosaico de um novo paradigma de articulação institucional cujo *leitmotiv* é a vontade de inovar e empreender.

O último fator discriminado diz respeito aos **(viii) fatores adversos relativos a mudanças de orientação ou de estrutura** e recebeu essa denominação pelos autores, inspirados no trabalho desenvolvido por Lemos e Cário (2014), que fazem menção às conjecturas que tendem a impactar um projeto, seja no nível de mudança gerencial ou de estrutura de sistemas ou de pessoal.

Para cada asserção, foram propostos cinco graus de avaliação, derivando em cinco alternativas de respostas baseadas na escala tipo Likert (1932): (4) concordo totalmente, (3) concordo parcialmente, (2) não concordo nem discordo (1) discordo parcialmente e (0) discordo totalmente. Foi atribuído peso para cada grau apurado e definido escore para cada escala de classificação.

Análise e discussão dos resultados

Após apontadas as dificuldades observadas ao longo dos dez anos de publicação do Decreto nº 5.707/2006, algumas facilidades podem ser ressaltadas para demonstrar que o cenário não é completamente desfavorável.

A primeira das facilidades detectáveis é a própria existência de amparo legal. Uma das estratégias da PNDP instituída pelo referido Decreto é a implantação do modelo de GpC na administração pública federal (APF). Fortalecendo ainda esse cenário favorável, destacamos a cobrança sistemática através do Tribunal de Contas da União (TCU) pelo correto cumprimento da legislação.

No portal do TCU, por exemplo, encontram-se inúmeras publicações de notícias que ilustram a recomendação daquele tribunal pela implementação de uma gestão estratégica de pessoas, orientada por competências, na APF. Isso nos remete a recordar uma frase do escritor francês Victor Hugo, nascido no século 19, segundo o qual “nada é tão irresistível quanto a força de uma ideia cujo tempo chegou”.

Em 2013, o TCU compilou informações prestadas por 305 organizações no sentido de subsidiar suas ações de controle e identificar modelos e bons exemplos a serem divulgados junto às unidades gestoras da esfera federal.

O resultado da avaliação da situação da governança e da gestão de pessoas nas organizações da APF demonstrou um cenário preocupante, de baixa capacidade de atuação dessa área frente aos componentes do modelo de avaliação fiscalizados. Na síntese do TCU observa-se sua insistência em chamar a atenção quanto à precariedade da governança e da gestão de pessoas nas instituições públicas federais.

Isso resultou em recomendações que originaram a publicação do Acórdão nº 3.023, de 13 de novembro de 2013, como a criação de banco de talentos e a implementação de um sistema de avaliação individual periódica para servidores com funções técnico-administrativas, vinculando a metas quantificáveis, perfis de competências e princípios de transparência, de forma a superar as lacunas verificadas (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013).

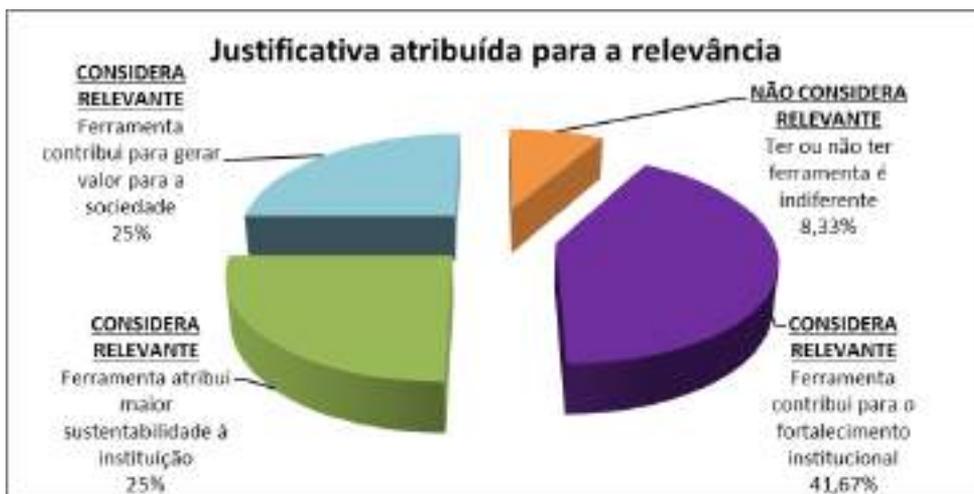
O descompasso entre a previsão legal e a operação efetiva parece, portanto, ser a regra no que diz respeito à implantação da gestão por competência no serviço público. O debate até aqui existente aponta inúmeras razões e o fato é que, a julgar pelas evidências sistematizadas pelo TCU, parece ter chegado o tempo para o qual se torna irresistível encontrar a solução do problema identificado no âmbito da APF.

Quando da aplicação do questionário, no Bloco 1, mais de 90% dos respondentes indagados sobre a relevância de um modelo de GpC no JBRJ, reconheceu a pertinência e importância do modelo para o instituto.

As causas para tamanha valorização variam desde aqueles que consideraram que a ferramenta contribui para o fortalecimento institucional até os que imaginam que, com a ferramenta, seja possível gerar mais valor para a sociedade, passando pelos que vêm na GpC uma forma de aumentar a sustentabilidade da instituição.

Essas três percepções, por sua vez, são complementares entre si e não mutuamente exclusivas, conforme evidenciado na fala dos sujeitos. A relevância percebida está representada no Gráfico 1.

Gráfico 1– Distribuição da justificativa atribuída para a relevância



Fonte: dados da pesquisa

Em prosseguimento, quando averiguados os fatores que mais dificultaram a implementação da iniciativa no JBRJ, tem-se que das oito categorias observadas no Bloco 2, somente aquela relativa à **“Descrença quanto à aplicabilidade no serviço público”** não foi percebida como fator relevante de dificuldade. Essa resposta vem desmistificar uma certa crença presente no setor público quanto à aplicabilidade da GpC, por considerá-la um modismo importado do setor privado.

Duas outras categorias se destacaram pela discordância entre servidores com atuação funcional diferente. São elas **“O desafio da cultura organizacional em diferentes estágios na área pública”** e **“Ausência de autoconhecimento sobre o que sabe e sobre o como faz”**. Aqui, os respondentes ligados à “TI” concordaram parcialmente com as assertivas, em função da sua própria orientação profissional, atenta aos riscos factíveis de impacto na execução de um determinado projeto de âmbito institucional.

A categoria **“Problema atitudinal vinculado ao querer fazer”** foi percebida pelos respondentes ligados às áreas de “RH” e “TI”, como uma dificuldade real. O

problema atitudinal é sempre passível de vieses por conta do tensionamento que introduz entre atos individuais e condições situacionais. Inclui-se, nessa perspectiva, a avaliação dos profissionais de “RH” e “TI” segundo a qual haveria descompasso entre o nível de empenho necessário e o efetivamente disponibilizado para a sua implantação. Essa visão seria cômoda para profissionais cuja tarefa requer certo grau de normatividade.

Já com relação à categoria **“Conhecimento acumulado desestruturado sistematicamente”**, são os gestores que a perceberam como dificuldade real, certamente marcados pela visão sistêmica do processo, em conflito com a fragmentação dos conhecimentos e habilidades construídos, sem um fio condutor que possa torná-los diretamente apropriáveis como competência organizacional.

As duas categorias que receberam os maiores graus de concordância são **“Despreparo técnico dos profissionais”** e **“Fatores adversos relativos à mudanças de orientação ou de estrutura”**. Entre os respondentes gestores, tais categorias foram medianamente percebidas como dificuldades efetivas e entre os profissionais de “RH” apenas a segunda delas.

Uma outra categoria também fortemente percebida como problema foi a **“Ausência de patrocínio da alta direção”**. Aqui, tanto para os gestores quanto para os profissionais de “RH” e “TI”, a ausência de patrocínio foi determinante para os resultados não obtidos. A percepção como dificuldade por tais perfis, indica que aqueles mais diretamente envolvidos no projeto, seja apoiando efetivamente, como os gestores, seja em sua operacionalização, como o pessoal de “RH” e “TI”, sentem seu impacto de forma mais acentuada. O Quadro 2 sintetiza esses resultados.



Quadro 2 – Percepção consolidada quanto às dificuldades encontradas por categoria

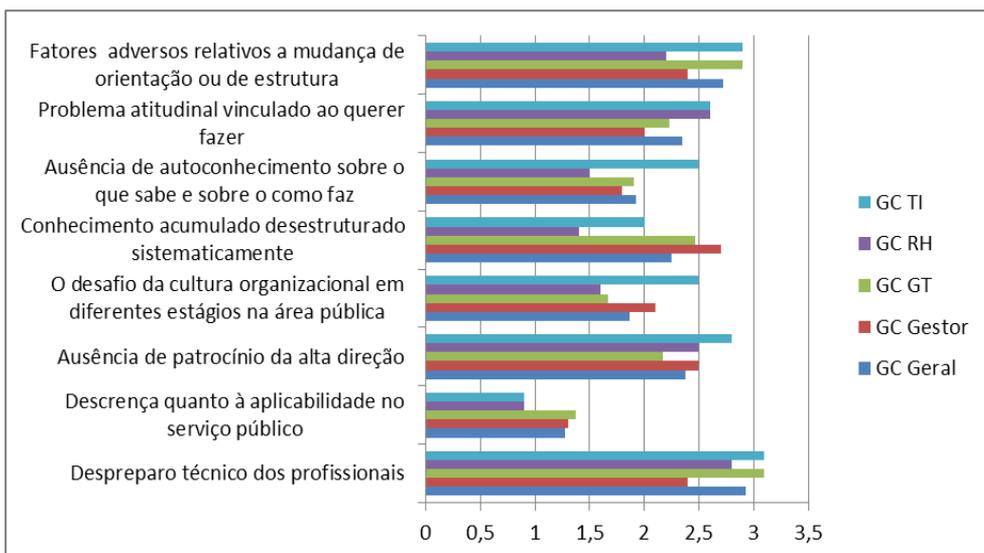
Categorias	GC Geral	GC Gestor	GC GT	GC RH	GC TI
Despreparo técnico dos profissionais	2,9	2,4	3,1	2,8	3,1
Descrença quanto à aplicabilidade no serviço público	1,2	1,3	1,3	0,9	0,9
Ausência de patrocínio da alta direção	2,3	2,5	2,1	2,5	2,8
O desafio da cultura organizacional em diferentes estágios na área pública	1,8	2,1	1,6	1,6	2,5
Conhecimento acumulado desestruturado sistematicamente	2,2	2,7	2,4	1,4	2,0
Ausência de autoconhecimento sobre o que sabe e sobre o como faz	1,9	1,8	1,9	1,5	2,5
Problema atitudinal vinculado ao querer fazer	2,3	2,0	2,2	2,6	2,6
Fatores adversos relativos a mudança de orientação ou de estrutura	2,7	2,4	2,9	2,2	2,9

Fonte: Dados da pesquisa.

Legenda: GC = Grau de Concordância; GT = Grupo de Trabalho; RH = Recursos Humanos; TI = Tecnologia da Informação

Os resultados do Quadro anterior, a partir da avaliação do Bloco 2 do questionário, estão ilustrados nos Gráficos 2 e 3, fornecendo uma visão de conjunto.

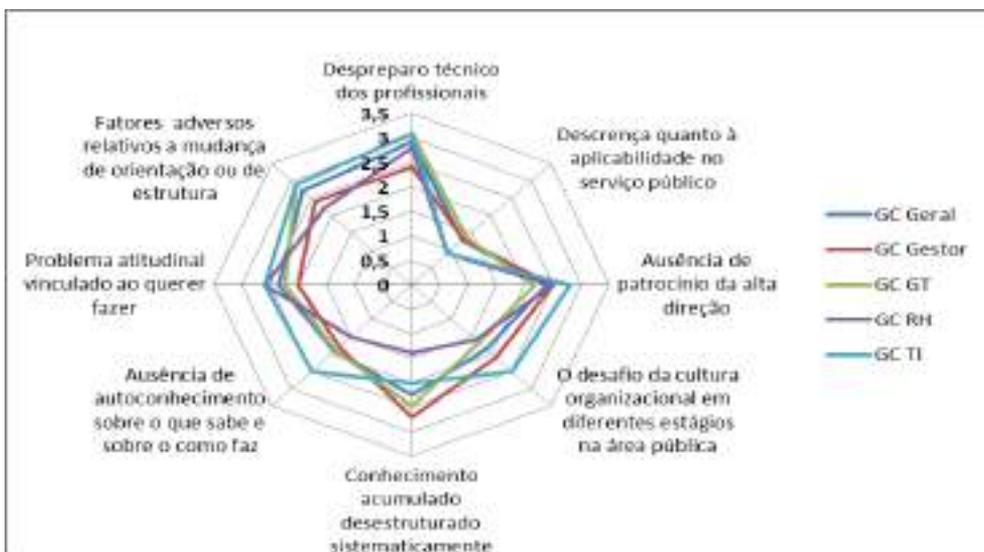
Gráfico 2 – Distribuição das dificuldades encontradas por categoria



Fonte: dados da pesquisa

Legenda: GC = Grau de Concordância; GT = Grupo de Trabalho; RH = Recursos Humanos; TI = Tecnologia da Informação

Gráfico 3 – Distribuição das dificuldades encontradas por categoria



Fonte: dados da pesquisa

Legenda: GC = Grau de Concordância; GT = Grupo de Trabalho; RH = Recursos Humanos; TI = Tecnologia da Informação



A Tabela 1, demonstra uma consolidação geral, destacando as classificações da escala Likert por categoria que obtiveram a maior frequência relativa e o maior escore de grau de concordância e que coincidiram no maior resultado colhido nessas classificações, ainda que variando em intensidade.

Tabela 1 – Consolidação dos maiores resultados por categoria

Categorias	>R (%)	Escala Likert	>Escore GC	Escala Likert
Despreparo técnico dos profissionais	70	CP	3,1	CP
Descrença quanto à aplicabilidade no serviço público	70	DT	1,3	DP
Ausência de patrocínio da alta direção	50	NCND	2,8	CP
Desafio da cultura organizacional em diferentes estágios na área pública	50	CP	2,5	CP
Conhecimento acumulado desestruturado sistematicamente	70	CP	2,7	CP
Ausência de autoconhecimento sobre “o que sabe” e sobre “o como faz”	50	CP	2,5	CP
Problema atitudinal vinculado ao querer fazer	60	CP e DP	2,8	CP
Fatores adversos relativos à mudanças de orientação ou de estrutura	70	CP	3,0	CP

Fonte: Dados da pesquisa.

Legenda: R (%) = Frequência Relativa; GC = Grau de Concordância; CP = Concordo Parcialmente; NCND = Não Concordo Nem Discordo; DP = Discordo Parcialmente; DT = Discordo Totalmente

Observa-se ainda na Tabela 1 que, entre as oito categorias analisadas pela pesquisa, seis foram percebidas como dificuldades encontradas na implementação do mapeamento por pelo menos um dos perfis observados, coincidindo o resultado tanto pela maior frequência relativa obtida quanto pelo maior escore no grau de

concordância.

São eles: Despreparo técnico dos profissionais; Desafio da cultura organizacional em diferentes estágios na área pública; Conhecimento acumulado desestruturado sistematicamente; Ausência de autoconhecimento sobre “o que sabe” e sobre “o como faz”; Problema atitudinal vinculado ao querer fazer e Fatores adversos relativos à mudanças de orientação ou de estrutura, contendo um grau de concordância entre 2,5 a 3,1, o que representa concordância parcial sobre as dificuldades assinaladas por essas categorias.

Esses resultados também encontram eco nas conclusões do evento da Enap de abril de 2016, o seminário “Gestão de Pessoas: experiências práticas na implantação da gestão por competências no setor público”, do qual participou um dos autores do presente estudo.

Nesse evento, representantes de quatro órgãos públicos compartilharam suas experiências na implementação da gestão por competência e refletiram sobre as dificuldades e os desafios ao se comemorar o décimo aniversário de edição do Decreto nº 5.707/2006.

Frente às experiências práticas apresentadas no referido evento, emergiu a compreensão de que uma cultura organizacional flexível pode acolher mais facilmente iniciativas de gestão estratégica de pessoas do que uma cultura organizacional tradicional e conservadora. E que a formação das equipes responsáveis pela implementação da GpC nos órgãos públicos deve considerar profissionais que, efetivamente, tenham dedicação exclusiva ao tema e estejam dispostos ao enfrentamento de desafios no seu contexto institucional.

Conclusão

O resultado obtido na presente pesquisa é convergente com o diagnóstico produzido no evento de Brasília em 2016 acerca da implantação de gestão por competência na administração pública. Aqui como lá, identificaram-se como principais entraves a descontinuidade na gestão dos órgãos públicos e a necessidade de apoio da administração superior, além da necessidade de sensibilizar todo o quadro de pessoal e de tornar o processo de GpC uma construção coletiva.

De fato, observou-se ao longo da pesquisa que a gestão pública, nas diferentes realidades institucionais em que opera, ainda enfatiza muito mais as estratégias, os processos e a estrutura, muitas vezes em detrimento de políticas e ações que fortaleçam a práxis e contribuam para o incremento da capacidade de mobilização das pessoas. Nesse contexto, a centralidade da pessoa fica mais uma vez realçada, seja no seu aspecto positivo, que faz as coisas acontecerem mesmo em face das

maiores dificuldades situacionais, por conta de um voluntarismo que impulsiona as ações, seja no seu aspecto negativo, que tende a conformar atitudes reativas de descrença e desânimo, conforme relatado no seminário de Brasília e confirmado no estudo de caso. Poder-se-ia dizer assim que a atitude do profissional é, de fato, fator relevante na implantação de modelos de GpC para o setor público. A sua própria perenidade na instituição pode fazer frente aos impulsos pro-fragmentação identificados na pesquisa.

Do exposto, podemos concluir que a implantação da GpC no setor público continua sendo um desafio cuja superação não está em horizonte próximo. São tantos os requisitos que estão postos para a efetividade da administração pública, desde a própria natureza do poder que envolve todo o processo, passando pela perspectiva de sustentabilidade das instituições na prestação de serviços à sociedade, enfrentando a problemática da responsabilidade social e da formação dos profissionais públicos, que pode parecer supérfluo insistir em um modelo de GpC. Pois foi para se contrapor a essa hipótese que empreendemos a pesquisa.

A GpC enseja uma transversalidade temática e uma perspectiva interdisciplinar capaz de produzir vínculos complexos no abrangente cenário da administração pública, tendo como centro efetivo as pessoas. É nesse sentido que a pesquisa se propôs a trazer à tona, a partir de um estudo de caso, ideias de um balizamento para a elaboração de políticas públicas de administração centradas na implantação da GpC.

Fica evidente que se a experiência real da implantação do modelo não for antecedida da criação de ambiência organizacional adequada para acolhê-lo, ainda assim, a experiência tem a capacidade, dadas as suas características mobilizadoras e participativas, de iniciar o impulso de uma mudança cultural necessária, quando de sua implementação e implantação em cada órgão.

Finalmente, não existe apenas uma única abordagem para a gestão da aprendizagem e das competências organizacionais. O presente estudo partiu do princípio de que gerir as competências organizacionais é uma boa forma de produzir valor de forma sustentável. No entanto, há que se aprofundar na discussão de qual o modelo mais propício para as especificidades do setor público. Essa discussão está por ser feita e merece aprofundamentos futuros.

Referências bibliográficas

ALVARENGA NETO, R. C. D. *Gestão do Conhecimento em organizações*: proposta de mapeamento conceitual integrativo. São Paulo: Saraiva, 2008.

BITENCOURT, C. e colaboradores. *Gestão Contemporânea de Pessoas - novas práticas, conceitos tradicionais*. Porto Alegre: Bookman, 2010.

BOYATZIS, R. E. *The competent management: a model for effective performance*. New York: John Wiley, 1982.

BRANDÃO, H. P.; GUIMARÃES, T. A. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo constructo? *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo: FGV, v. 41, n. 1, p. 8-15, jan/mar. 2001.

BRASIL. Decreto nº 2.794, de 1º de outubro de 1998. Institui a Política Nacional de Capacitação dos Servidores para a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 02 out. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2794.htm>. Acesso em: 03 fev. 2018.

BRASIL. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 24 fev. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato20042006/2006/Decreto/D5707.htm>. Acesso em: 31 jan. 2015.

CAMÕES, M. R. de S.; FONSECA, D. R. da e PORTO, V. (Orgs). Estudos em gestão pessoas no serviço público – *Cadernos, Enap 37*. Brasília: Enap, 2014. 142 p. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/Caderno37.pdf/4f0c1476-27c5-4205-8d91-eedafa3c3c76>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

CARBONE *et al.* *Gestão por competências e gestão do conhecimento*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

DURAND, T. L'alchimie de la compétence. *Revue Française de Gestion: théories mode d'emploi*, Paris, n. 127, p. 84-102, jan./fév. 2000. Disponível em:<<http://www.centre-inffo.fr/bib/motsclcs/QUALIFICATIONPROFESSIONNELLE.html>>. Acesso em: 28 ago. 2015.

DURAND, T. L'alchimie de la compétence. *Revue Française de Gestion: théories mode d'emploi*, Paris, n. 160, p. 261-292, jan.2006. Disponível em: <http://rfg.revuesonline.com/gratuit/RFG32_160_13_Durand-RFG160_HS.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2015.

DUTRA, J. S. (Org.). *Gestão por competências: um modelo avançado para o gerenciamento de pessoas*. São Paulo: Gente, 2001.

DUTRA, J. S. *Competências: conceitos e instrumentos para a gestão das pessoas na empresa moderna*. São Paulo: Atlas, 2004 (2008).

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Enap). Enap realizará seminário sobre gestão de pessoas. Notícias. Brasília, DF, 01 mar. 2016, 11h31. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/web/ptbr/pesquisas/enap?p_p_id=enapbuscaadicionaWebcef_WAR_enapbuscascomplementaresportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1>. Acesso em: 13 abr. 2016.

FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A. Construindo o conceito de competência. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 05, ed. especial, p. 183-196, 2001.

- FLEURY, A. C. C.; FLEURY, M. T. L. *Estratégias empresariais e formação de competências: um quebra-cabeça caleidoscópico da indústria brasileira*. São Paulo: Atlas, 2004.
- FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A. C. C. Desenvolver competências e gerir conhecimentos em diferentes arranjos empresariais: o caso da indústria brasileira de plástico. In: FLEURY, M. T. L.; OLIVEIRA JUNIOR, M. M. (Orgs.) *Gestão estratégica do conhecimento: integrando aprendizagem, conhecimento e competências*. São Paulo: Atlas, 2008.
- FURTADO, Valéria de A. *A influência dos valores pessoais como fatores facilitadores ou dificultadores na administração da organização escolar*. Dissertação (Mestrado) – Programa de pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.
- GIL, A. C. **Gestão de pessoas: enfoque nos papéis estratégicos**. 2a. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- GONÇALVES, A. de O. *et al.* Que modelo é esse? As alterações nos processos de capacitação de recursos humanos nos 20 anos do Plano Mare. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa: UFV, v. 9, n. 4, p. 298-309, out/dez. 2017. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/1311/pdf#.WomCibynHIU>>. Acesso em: 20 dez. 2017.
- GUIMARÃES, T. A. A nova administração pública e a abordagem da competência. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, v. 34, n. 3, p. 125-140, maio/jun. 2000.
- INSTITUTO DE PESQUISA DE ECONOMIA APLICADA (Ipea). *Texto para Discussão – nº 2.066*. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2066a.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2016.
- INSTITUTO DE PESQUISAS JARDIM BOTÂNICO DO RIO DE JANEIRO (JBRJ). Extranet JBRJ. *Apresentação do Relatório Técnico nº1 da Fundação Getúlio Vargas (FGV) - Projeto Modelo de Gestão por Competências*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://extranet.jbrj.gov.br/dirad/CRH/apresentacao_gestao_competenciasi.pdf>. Acesso em: 07 out. 2015.
- ISAMBERT-JAMATI, V. O apelo à noção de competência na revista *L'orientation scolaire et professionnelle*: da sua criação aos dias de hoje. In: ROPÉ, F.; TANGUY, L. (Orgs.). *Saberes e competências: o uso de tais noções na escola e na empresa*. Campinas: Papirus, 1997.
- LEME, R. *Avaliação de desempenho com foco em competência: a base para remuneração por competência*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006.
- LE BOTERF, G. *Compétence et navigation professionnelle*. Paris: Éditions d'Organisation, 1999.
- LE MOS, D. da C.; CÁRIO S. A. F. A interação Universidade-Empresa em Santa Catarina para o desenvolvimento inovativo: natureza, evolução, formatos, benefícios e barreiras. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (EnAnpad), 38. , 2014, Rio de Janeiro, RJ. Anais... Rio de Janeiro: Anpad, 2014.
- LIKERT, Rensis. A technique for the measurement of attitudes. *Archives of Psychology*, v. 22, n. 140, p. 5-55, 1932. Disponível em: <<http://www.voteview.com>>

/pdf/Likert_1932.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2016.

LIMA, L. de; SILVA, L. E. P. da; HOROSTECK, M. F. Cultura Organizacional. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA (SEGeT), 08., 2011, Resende, RJ. Anais... Resende: AEDB, 2011.

LONGO, R. M. J. *et al.* *Gestão do Conhecimento: a mudança de paradigmas empresariais no século XXI*. São Paulo: Senac, 2014.

LOPES, E. G. Conexão Entre Estratégia e Conhecimento na Criação de Valor Adicional para Stakeholders Expressivos: uma Nova Forma de Organizar os Contextos Capacitantes. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA (SEGeT), 11., 2014, Resende, RJ. Anais... Resende: AEDB, 2014.

MCCLELLAND, D. C. Testing for competence rather than intelligence. *American Psychologist*, p. 1-14, jan. 1973.

MCLAGAN, P. A. Competencies: the next generation. *Training & Development*, p. 40-47, may 1997.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (MP). *Guia da Gestão da Capacitação por Competências nos Órgãos da Administração Pública Federal*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2013-03-28.9924370611/guia-gestao-da-capacitacao-por-competencias%20%282%29.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (MP). *Guia de Referência Prático - Mapeamento e Avaliação de Competências para uso no Sistema de Capacitação*. Portal SIPEC. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<https://portalsipec.planejamento.gov.br/arquivos/dialogos-setoriais-sobre-gestao-por-competencias-no-sistema-de-pessoal-civil-da-administracao-federal/arquivo.2013-12-03.1582580473>>. Acesso em: 06 mar. 2016.

MOTTA, E. F. R. O. da; ANDRADE, E. P. de. Inovação, Empreendedorismo e Formação do Engenheiro. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO EM ENGENHARIA (Cobenge), 39., 2011, Blumenau, SC. Anais... Brasília: Abenge, 2011.

NEWSTROM, John W. *Comportamento Organizacional: o comportamento humano no trabalho*. São Paulo: McGraw-Hill, 2008.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. Teoria da criação do conhecimento organizacional. In: _____. *Gestão do conhecimento*. Porto Alegre: Bookman, 2008.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo - Relatório da OCDE: Brasil 2010. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.avozdocidadao.com.br/images/HR_Review_of_Brazil_2010.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2018.

PIRES, A. K. *et al.* *Gestão por competências em organizações de governo*. Mesa redonda de pesquisa-ação. Brasília: Enap, 2009.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. The core competence of the corporation. *Harvard Business Review*, v. 68, n. 3, p. 79-91, may/june 1990.

POWELL, W. W.; KOPUT, K. W.; SMITH-DOERR, L. Interorganizational Collaboration and the Locus of Innovation: Networks of Learning in Biotechnology. *Administrative Science Quarterly*, v. 35, p. 17-40, 1990.

Science Quarterly, v. 41, p. 116-145, 1996.

RAMOS, C. C. *et al.* Desenvolvimento de Metodologia para Avaliar Competências de Servidores Públicos Federais. *Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*, Belém: Unama, v.3, n.2, p. 25-41, 2014.

REZENDE, J. F. (Org.). *Gestão do Conhecimento, capital intelectual e ativos intangíveis: teorias, métodos e debates sobre a geração de valor nas organizações contemporâneas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

RUAS, R. L. *et al.* O conceito de competência de A a Z: análise e revisão nas principais publicações nacionais entre 2000 e 2004. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 29., 2005, Brasília, DF. Anais... Brasília: Anpad, p.1-14.

RUAS, R. L. *et al.*; Gestão por Competências: Revisão de Trabalhos Acadêmicos no Brasil no período 2000 a 2008. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 34., 2010, Rio de Janeiro, RJ. Anais... Rio de Janeiro: Anpad, p. 1–16.

SANCHEZ, R. Managing articulated knowledge in competence-based competition. In: Heene, A.; Sanchez, R. (Eds.). *Strategic learning and knowledge management*, Chichester, England: John Wiley & Sons, 1997.

SANDHU, M. S.; JAIN, K. K.; AHMAD, I. U. K. bte. Knowledge sharing among public sector employees: evidence from Malaysia, *International Journal of Public Sector Management*, v. 24, n. 3, p. 206-226, 2011.

SILVEIRA, V. N. S. Racionalidade e organização: as múltiplas faces do enigma. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 12, n. 4, p. 1107-1130, out/dez. 2008.

TAMAYO, A.; SCHWARTZ, S. H. Estrutura motivacional dos valores humanos. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, Brasília: UnB, Instituto de Psicologia, v. 9, n. 2, p. 329-348, maio/ago. 1993.

TAMAYO, A.; GONDIM, M. G. C. Escala de valores organizacionais. *Revista de Administração*, São Paulo: Rausp, v. 31, n. 2, p. 62-72, abr/jun. 1996.

TAMAYO, A. Valores e Clima Organizacional. In: TAMAYO, A.; PAZ, M. das G. T. da (Orgs). *Escola, Saúde e Trabalho: estudos psicológicos*. Brasília: UnB, 1999.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Sumários Executivos: Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/transparencia/gestgov/pdf-gestao-de-pessoas/tcu-sumarios-executivo-levantamento-de-governanca-e-gestao-de-pessoas-2013>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

VON KROGH, G.; ICHIJO, K.; NONAKA, I. *Facilitando a criação de conhecimento: reinventando a empresa com o poder da inovação contínua*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.

WILLIAMS, R. The concept of values. In: SILLS, D. (Ed.) *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: Macmillan, p. 283-287, 1968.

YIN, R. K. *Case study research, design and methods (applied social research methods)*. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2009.

ZANDONADE, V.; BIANCO, M. de F. O trabalho abstrato e a noção de competências: discutindo essa inter-relação no contexto do trabalho industrial. *Organização & Sociedade*, Salvador: UFBA, v. 21, n. 70, p. 443-466, 2014.

ZARIFIAN, P. *Objectif compétence: pour une nouvelle logique*. Paris: Liaisons, 1999.

ZARIFIAN, P. *Objetivo Competência: por uma nova lógica*. São Paulo: Atlas, 2001.

Célia Cristina Pecini von Krieger

Possui mestrado em Sistemas de Gestão pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Atualmente é Analista em Ciência e Tecnologia Senior em Gestão de Pessoas no Instituto de Pesquisa Jardim Botânico do Rio de Janeiro.

Emmanuel Paiva de Andrade

Possui doutorado em Sistemas de Gestão Sustentáveis pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Atualmente é Professor Titular do Departamento de Engenharia de Produção da UFF. Contato: emmanueluff@gmail.com

Andreia Maria da Silva

Possui mestrado em Sistemas de Gestão pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Atualmente é Analista em Ciência e Tecnologia da Comissão Nacional de Energia Nuclear do Instituto de Engenharia Nuclear (CNEN/INEN). Contato: amsilva@ien.gov.br

Cláudia de Oliveira Mourão

Possui mestrado em Sistemas de Gestão pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Atualmente trabalha como consultora na área de comunicação. Contato: claudia@comexpressao.com.br

Rosa Amelia Pizzol

Possui mestrado em Sistemas de Gestão pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Atua nas áreas de Gestão do Conhecimento e Gestão de Competências. Contato: rosameliap@bol.com.br

Simone Teixeira Poubel Lima

Possui mestrado em Sistemas de Gestão pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Atua na área de recursos humanos e gestão. Contato: simone.poubel@gmail.com



QUESTIONÁRIO PARA COLETA DE DADOS

BLOCO 1 – PERCEPÇÕES QUANTO À RELEVÂNCIA					
Considerando a sua experiência na iniciativa de mapeamento das competências do JBRJ em 2010, você considera relevante a implantação de um modelo de gestão por competências para o Instituto? Responda SIM ou NÃO.	SIM		NÃO		
Qual a afirmação ao lado que melhor expressa a sua opinião acerca de um modelo de gestão por competências para o JBRJ? Assinale com um “X” a melhor resposta.	Ferramenta não contribui com nada	Ter ou não ter ferramenta é indiferente	Ferramenta contribui para o fortalecimento institucional	Ferramenta atribui maior sustentabilidade à instituição	Ferramenta contribui para gerar valor para a sociedade
BLOCO 2 – PERCEPÇÕES QUANTO ÀS DIFICULDADES ENCONTRADAS					
Na sua percepção, que fatores mais dificultaram a iniciativa de implementar o mapeamento das competências do JBRJ realizado em 2010, considerando-se o contexto do serviço público federal?					
Informe o seu grau de concordância com cada uma das afirmativas abaixo, assinalando com um “x” a que melhor se aproxima da sua percepção, considerando para (4) concordo totalmente, (3) concordo parcialmente, (2) não concordo nem discordo (1) discordo parcialmente e (0) discordo totalmente.	0	1	2	3	4

Despreparo técnico dos profissionais	1 Os profissionais do JBRJ diretamente envolvidos na implementação não estavam suficientemente preparados tecnicamente.					
	2 Existiam poucas pessoas qualificadas para “tocar” o projeto dentro da instituição.					
	3 A metodologia adotada não era apropriada à realidade do JBRJ.					
	4 Existiam dificuldades operacionais ligadas à infraestrutura (quantidade de pessoal, logística, distância entre as unidades etc) que comprometiam a implementação na instituição.					
	5 Havia pouca experiência na implementação de projetos dessa natureza para o instituto.					
Descrença quanto à aplicabilidade no serviço público	6 As tecnologias disponíveis de informática eram incipientes para abarcar um sistema de gestão por competências para o contexto da gestão pública.					
	7 Projetos como esse são para a realidade da iniciativa privada e não para o serviço público.					
	8 O desafio é geral, se considerarmos que foram poucos os órgãos públicos que conseguiram implantar e implementar em sua realidade institucional.					
	9 As ações de RH nunca dão em nada, não terminam.					
	10 O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão quer dificultar com mais uma ferramenta de gestão de pessoas para a administração pública.					



Ausência de patrocínio da alta direção	11 Faltou apoio da direção do JBRJ para acontecer.					
	12 A ausência de uma efetiva comunicação interna comprometeu o prosseguimento da iniciativa.					
	13 Só ia dar certo se os líderes “comprassem” a ideia e participassem junto a seus servidores.					
	14 Os dirigentes não acreditavam que a iniciativa melhorasse o desempenho institucional.					
	15 A rotatividade por critérios políticos de altos dirigentes comprometeu a continuidade do apoio ao projeto.					
O desafio da cultura organizacional em diferentes estágios na área pública	16 A diferença de cultura entre as diversas unidades do JBRJ dificultou a implantação.					
	17 Faz parte: no serviço público nada tem fim mesmo.					
	18 O problema estava em resistir à mudança e ao que é novo.					
	19 Como a iniciativa geraria input para a capacitação de pessoal, esperava-se milagres imediatos.					
	20 Não tem jeito: o serviço público só vai melhorar se houver mudanças na sua base.					

Conhecimento acumulado desestruturado sistematicamente	21 O conhecimento “espalhado”, sem um ordenamento, dificultou o processo de organizá-lo em competências.					
	22 A dificuldade estava na natureza complexa e inovadora do projeto de identificar o conhecimento disponível.					
	23 O desafio estava no quadro de pessoal diversificado, que nem sempre está alinhado aos objetivos institucionais.					
	24 A dificuldade aumentou porque os sistemas governamentais não se falam entre si.					
	25 A falta de estrutura de TI comprometeu a implantação da iniciativa.					
Ausência de autoconhecimento sobre o que “sabe” e sobre o “como faz”	26 É fato que o servidor público não sabe o que sabe (desconhece o conhecimento que possui).					
	27 É fato que o servidor público não sabe como faz o que habitualmente faz (desconhece a habilidade que possui).					
	28 A multiplicidade de objetivos finalísticos do JBRJ prejudicou a identificação das próprias competências.					
	29 Tem-se que a capacitação de pessoas serve para treinar pessoas pontualmente e não para desenvolver suas competências continuamente.					
	30 É utopia querer que o servidor reconheça as suas competências e seja o responsável pelo seu autodesenvolvimento.					



Problema attitudinal vinculado ao "querer fazer"	31 No serviço público manda quem pode e obedece quem tem juízo, onde a obrigação se sobrepõe à motivação.					
	32 Os projetos na administração pública não tem princípio, meio e fim, pois falta mobilização.					
	33 Conhecimento existe, mas falta vontade de querer fazer.					
	34 Não há comprometimento no serviço público e ninguém cumpre prazos.					
	35 Há uma grande distância entre o "falar que vai fazer" e o "fazer acontecer".					
Fatores adversos relativos a mudança de orientação ou de estrutura	36 No serviço público ocorrem mudanças de orientação normativa com bastante frequência.					
	37 A falta de planejamento na introdução de mudanças estruturais no serviço público malogram as iniciativas.					
	38 A ausência de diretrizes no serviço público inviabiliza o processo de implantação, não havendo amparo normativo para a execução.					
	39 Além de a legislação gerar inúmeras interpretações que não se alinham, há muita legislação dispendo sobre um mesmo tema, o que dificulta saber o que precisa ser atendido.					
	40 O rigor da lei estabelece a implantação, mas não considera a ausência de estrutura.					

RSP

Alinhamento da gestão de processos com os mecanismos do modelo de governança pública do TCU: o estudo de caso em uma universidade federal da Amazônia Oriental

Alan Carlos Pereira da Costa

Universidade Federal do Amapá (Unifap)

Ana Flavia Pacheco Leal

Universidade Federal do Amapá (Unifap)

Lana Caroline Barbosa do Nascimento

Universidade Federal do Amapá (Unifap)

Cláudio Márcio Campos de Mendonça

Universidade Federal do Amapá (Unifap)

Lenin Cavalcanti Brito Guerra

Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN)

O objetivo deste trabalho foi identificar as relações existentes entre os mecanismos de Governança Pública do Tribunal de Contas da União (TCU) e a implementação de uma gestão de processos no âmbito da Universidade Federal do Amapá. Do ponto de vista metodológico, quanto aos fins, este estudo é descritivo e exploratório, com abordagem ao problema ocorrendo de forma qualitativa; quanto aos meios, pode ser caracterizado como um estudo de caso. Na coleta de dados, elaborou-se um instrumento de pesquisa à luz dos mecanismos de governança pública do TCU e foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os principais gestores da Unifap. No tratamento dos dados coletados, foi realizada análise de conteúdo. Os resultados apontaram relação entre a adoção de uma gestão de processos com os mecanismos de governança pública apresentados pelo TCU (2014), de modo que os processos permitem à governança maior transparência quanto às atividades executadas, definição das competências entre os atores do processos, e identificação de falhas.

Palavras-chave: gestão de processos – implementação, governança, transparência governamental, accountability, administração pública

[Artigo recebido em 23 de dezembro de 2017. Aprovado em 31 de julho de 2018.]

Alineamiento de la gestión de procesos con los mecanismos del modelo de gobernanza pública del Tribunal de Cuentas de Brasil (TCU): el estudio de caso en una universidad federal de Amazonia Oriental

El objetivo de este trabajo fue identificar las relaciones entre la gestión de procesos utilizando BPMN y los mecanismos de Gobernanza Pública del Tribunal de Cuentas de Brasil (TCU) en una Universidad Pública de la Amazonía Oriental brasileña. Desde el punto de vista metodológico, en cuanto a los fines, este estudio es descriptivo y exploratorio, con abordaje al problema ocurriendo de forma cualitativa, y cuántos a los medios, puede ser caracterizado como un estudio de caso. En la recolección de datos, se elaboró un instrumento de investigación a la luz de los mecanismos de gobierno público del TCU y se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con los principales gestores de Unifap. En el tratamiento de los datos recolectados, se realizó análisis de contenido. Los resultados señalaron una relación entre la adopción de una gestión de procesos con los mecanismos de gobernanza pública presentados por el TCU (2014), de modo que los procesos permiten la gobernanza, mayor transparencia en cuanto a las actividades ejecutadas, definición de las competencias entre los actores del proceso, identificación de fallos.

Palabras clave: gestión de procesos - implementación, gobernanza, transparencia gubernamental, accountability, administración pública

Process management alignment with Brazilian State Audit Cort (TCU) public governance model mechanisms: a case study in a East Amazon Federal University

This article's objective was to identify relations between Brazilian State Audit Cort (TCU) Public Governance mechanisms and process management implementation in brazilian's Amapá Public University (Unifap). In relation to methodology, by the purposes, this research is descriptive and exploratory, and by the means, it can be characterized as a case study. In the data collect, a research instrument was elaborated in light of TCU's public governance and semi structured interviews were done to the main managers of each of Unifap area. In collected data treatment, it was used the content analysis. The results pointed the relation between adoption of a process management and public governance mechanisms presented by the TCU (2014), so that the processes, allows the governance, bigger transparency to the activities performed, defining the competencies among the processes' actors and failures identification.

Keywords: process management - implementation, governance, government transparency, accountability, public administration

Introdução

Diante do processo de transformação como característica do contexto atual, Martins e Marini (2010) apontam que a globalização e a revolução tecnológica, além de outros fatores, modificam o papel do Estado e exigem novas concepções de gestão pública. No esteio da difusão da cultura gerencial e da crise do Estado, sobretudo a partir dos anos 1970, a necessidade de tornar o Estado mais eficiente possibilitou a ascensão de modelos como a Nova Administração Pública, que trouxeram para o setor público a lógica do foco nos resultados, a partir da adoção de ferramentas gerenciais advindas do setor privado.

Já nos anos 90, esse contexto propiciou discutir a governança na esfera pública e resultou no estabelecimento dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas (IFAC, 2013): transparência, integridade e prestação de contas.

No contexto brasileiro, o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de controle externo do Governo Federal que auxilia o Congresso Nacional no acompanhamento da execução orçamentária e financeira do país, estabeleceu formalmente os princípios da governança pública brasileira. Para garantir avaliação, direcionamento e monitoramento, as práticas de gestão pública devem adotar mecanismos de liderança, a qual refere-se ao conjunto de práticas relacionadas aos aspectos humanos ou comportamentais; de estratégia, que considera a avaliação do ambiente interno e externo da organização, a construção de cenários, definição e operacionalização da estratégia; de controle, que estimulem a transparência e a *accountability*, com o objetivo de conduzir às políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da população (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014).

Uma das ferramentas que auxilia a implementação de uma gestão pública baseada nos princípios da governança pública é o gerenciamento de processos, que tem na Business Management Process Notation (BPMN) uma das abordagens mais utilizadas. Para Campos e Lima (2012), o mapeamento de processos possibilita ao gestor a macro compreensão do fluxo operacional e as relações entre as diversas etapas do processo e a identificação dos pontos fortes e fracos, maximizando o desempenho organizacional.

O BPMN tem sido utilizado por diversas organizações públicas, sobretudo após a criação do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), em fevereiro de 2005, com a finalidade de “contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País”, que tem como um de seus fundamentos a “Orientação por processos e Informações” (BRASIL, 2005). Um dos documentos

gerados pelo Gespública é o “Guia ‘d’ – Simplificação Administrativa e de Gestão de Processos”, manual desenvolvido para auxiliar na melhoria das rotinas e para o aprimoramento da gestão interna dos órgãos.

As Instituições Federais de Educação Superior (IFES), como autarquias federais, também têm adotado procedimentos de gestão alinhados à governança pública, como a BPMN. Este estudo foi desenvolvido na Universidade Federal do Amapá (Unifap), instituição de ensino superior situada no norte do Brasil, em uma região conhecida como Amazônia Oriental. O artigo objetiva identificar as relações existentes entre os mecanismos de Governança Pública do TCU e a implementação de uma gestão de processos no âmbito da Universidade Federal do Amapá. Para preservar os entrevistados, ocupantes de cargos de Reitoria ou Pró-reitoria, optou-se por não revelar seus nomes.

Além desta seção introdutória, o referencial teórico aborda temas como a governança pública, seus mecanismos e componentes, processos, gestão de processos e por processos e processos na gestão pública; na metodologia apresenta-se o percurso metodológico do estudo. A análise dos resultados está dividida de acordo com os mecanismos de governança estabelecidos pelo TCU: liderança, estratégia e controle; as considerações finais apontam as principais conclusões obtidas com a pesquisa.

Referencial teórico

Governança pública

Há na literatura diversos conceitos sobre governança, sendo dificultoso caracterizar de forma uniforme ou padronizar a definição acerca dessa temática devido à multiplicidade de conceitos (SILVA; SENNA; LIMA JUNIOR, 2014); portanto, essa definição não se coloca livre de contestações (SECCHI, 2009). Segundo o TCU (2014), a governança ligada ao setor público compreende, sobretudo, os mecanismos de liderança, estratégia e controle colocados em prática para avaliar, direcionar e monitorar o comportamento da gestão.

O conceito de governança surgiu no âmbito privado, a partir da necessidade dessas organizações de disponibilizarem ao mercado, em especial aos acionistas, informações além daquelas previstas como obrigatórias na legislação. A adoção desse modelo induziu as empresas privadas a seguirem certos princípios, como equidade, transparência, *accountability*, *compliance* e definição de responsabilidades (SCOLFARO, 2013). A principal motivação que conduziu à adaptação da governança corporativa aplicada ao setor público consiste na dificuldade que o Estado tem

de efetivar suas práticas, que, por vezes, são vagarosas e intransigentes, o que influencia diretamente da qualidade dos serviços oferecidos à população (MATIAS-PEREIRA, 2010).

De acordo com o International Federation of Accountants (IFAC) (2013), governança pública pode ser compreendida como todos os mecanismos (administrativos, legais, políticos etc) que são colocados em prática para garantir que os resultados desejados pelas partes interessadas sejam primeiramente definidos e alcançados. Em um ambiente pautado na ética, Fortini e Shermam (2017) enfatizam que a governança pública torna-se fundamental para o incremento da eficiência e para a diminuição de comportamentos de gestores públicos em desacordo com as boas práticas administrativas, bem como assume o papel de fiscalizar e regular suas ações.

De modo geral, governança pública consiste no sistema que determina o equilíbrio e repartição do poder entre os envolvidos, como cidadão, governantes, alta administração, gestores e colaboradores, de modo a permitir que o bem comum e o interesse da coletividade prevaleçam sobre os interesses ou anseios de pessoas ou grupos (MATIAS-PEREIRA, 2010). Contribuindo com esse entendimento, Moraes Filho (2015) coloca que governança pública também pode ser entendida como um conjunto de princípios e estratégias empregadas pelos gestores públicos que auxiliam na condução das políticas públicas, fornecendo orientação para a tomada de decisão e buscando a maximização dos resultados e minimização das problemáticas.

Mecanismos e componentes de governança pública do TCU

Para que as funções que compõem a governança sejam realizadas de modo adequado, o TCU (2014) afirma que é necessária a adoção de alguns mecanismos de governança (liderança, estratégia e controle) e seus respectivos componentes, descritos abaixo:

Mecanismo liderança

Diz respeito a uma série de práticas, humanas ou comportamentais, que permitam requisitos mínimos para o exercício da governança, práticas essas como: pessoas capacitadas, motivadas, com condutas éticas adequadas e que assumam as principais funções da organização e liderem os trabalhos (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014). A liderança é um dos temas essenciais para a boa governança pública e envolve alguns aspectos formais como separação dos poderes, sistema de controle e avaliação, dentre outros (ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2002). Esse mecanismo possui 4 componentes, que

serão apresentados abaixo:

- a. **Pessoas e Competências:** trata sobre as pessoas que trabalham na organização, as competências que possuem, conhecimentos, habilidades e atitudes dos dirigentes, que, no âmbito da organização, devem ser direcionados aos resultados (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014). Além disso, a escolha dos membros da alta administração deve ser embasada na busca gestores que possuam a competência necessária de acordo com a função (NASCIMENTO; AGUIAR, 2015).
- b. **Princípios e Comportamentos:** na busca constante da excelência nos serviços prestados, as organizações devem contar com pessoas que, além de devidamente capacitadas, apresentem conduta ética adequada. Para tal, pode-se adotar um código de ética para definição de condutas e mecanismos de controle que evitem determinadas ações desviantes (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014).
- c. **Liderança Organizacional:** esse componente perpassa pela delegação de competências e coordenação das estruturas das unidades (PENEDO; QUELHAS, 2016); a partir de então, as chefias passam a planejar, organizar e executar ações que contribuam para o cumprimento dos objetivos e metas organizacionais, sendo que a responsabilidade final pelos atos delegados permanece com o gestor máximo (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014).
- d. **Sistemas de Governança:** compreende a forma como os diversos atores que participam da governança organizam-se, relacionam-se e comportam-se para o alcance da boa governança. Envolve, no setor público, as estruturas e os processos que estão diretamente envolvidos com as instâncias internas, externas a governança (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014).

Mecanismo Estratégia

O mecanismo estratégia está dividido em três componentes e trata do processo de tomada de decisão para definição dos rumos da organização, por meio da avaliação e prospecção de cenários, identificação das necessidades e expectativas dos *stakeholders* e alinhamento organizacional, entre outros (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014).

- a. **Relacionamento com as partes interessadas:** aborda a respeito de como a organização deve manter os *stakeholders* alinhados com os objetivos da instituição, envolvendo-os para a melhor identificação das necessidades e expectativas. Como resultado almejado, espera-se um relacionamento considerado adequado por diversas partes, bem como o equilíbrio e a

promoção dos dados e informações aos interessados (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014). Complementando esse entendimento, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (2015) e Mello (2006) colocam como fundamental que os agentes da governança formulem estratégias de comunicação com as partes interessadas, com a disseminação de políticas, procedimentos, práticas e normas da organização, de modo equitativo (BRASIL, 2017).

- b. **Estratégia organizacional:** discorre acerca da escolha do modelo da estratégia organizacional, para que esta compreenda as partes interessadas já citadas na sua formulação e definição de objetivos, viabilizando a eficiência e eficácia ao atingir os propósitos definidos, além de incluir o processo de avaliação dos resultados (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014). A importância desse componente está na impossibilidade de se falar na governança em instituições que não tenham a estratégia delineada e que não possuam objetivos definidos (KRÜGER, 2016).
- c. **Alinhamento transorganizacional:** desenvolve sobre como as instituições devem estar relacionadas de maneira transorganizacional, com objetivos e propósitos que possam se impulsionar e fortalecer, com a utilização de mecanismos que possam propiciar a atuação uniforme e cooperada para que todos os atores possam colaborar com a missão da empresa de maneira coerente (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014). Estimula as organizações a trabalharem de modo conjunto para a elaboração e condução de políticas públicas (OLIVEIRA, 2015).

Mecanismo controle

O mecanismo controle engloba uma série de práticas que procuram garantir que a organização está tomando o rumo inicialmente estabelecido, conforme a estratégia (OLIVEIRA, 2015), avaliando e tratando os riscos de modo adequado (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014). Esse mecanismo é formado por três componentes que serão apresentados abaixo.

- a. **Gestão de riscos e controle interno:** refere-se a definir quais riscos são aceitáveis a cada natureza das atividades (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014). Com o crescimento organizacional, as organizações têm necessidade da implantação de mecanismos de controles mais fortes, uma vez que o administrador não pode supervisionar pessoalmente cada atividade desempenhada pelos colaboradores (LÉLIS; MARIO, 2009). Portanto, as organizações devem buscar definir critérios de gestão de riscos, bem como manter o processo monitorado e avaliado, visando minimizar impactos

negativos e assegurando um melhor desempenho (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014).

- b. **Auditoria interna:** responsável por auxiliar a gestão quanto à adequação do controle de riscos e prevenção a fraudes executado no ambiente, tendo papel essencial de apoio à administração no que se refere à conduta dos servidores e desenvolvimento dos processos por meio de sugestões de aperfeiçoamento e orientações (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2017). Portanto, para o cumprimento do resultado esperado, a organização deve determinar a função e posição da auditoria interna, definindo suas atividades, viabilizando sua independência e que esta contribua efetivamente com a melhoria do desempenho dos processos (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014).
- c. **Accountability e transparência:** o TCU (2014) argumenta que a implementação de um sistema de governança na gestão pública passa pela inserção de mecanismos de prestação de contas e de responsabilização das ações para garantir a apropriada *accountability*. Oliveira (2015) complementa afirmando que esse componente também pode ser compreendido como uma série de práticas referentes à transparência, prestação de contas e avaliação da satisfação dos *stakeholders*. Desse modo, oportunizar o acesso aos resultados da gestão às partes interessadas contribui para que a administração repare processos deficientes e viciosos, identificando onde podem ser melhorados (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2017).

Conforme demonstrado no Quadro 1, os mecanismos de governança pública foram associados a um conjunto de componentes que, quando executados de forma adequada, contribuem para o alcance dos objetivos e, por conseguinte, para o estabelecimento da boa governança pública.



Quadro 1 – Componentes dos mecanismos de governança

Mecanismos	Componentes
Liderança	Pessoas e competências
	Princípios e comportamentos
	Liderança organizacional
	Sistema de governança
Estratégia	Relacionamento com partes interessadas
	Estratégia organizacional
	Alinhamento transorganizacional
Controle	Gestão de riscos e controle interno
	Auditoria interna
	<i>Accountability</i> e transparência

Fonte: TCU (2014)

Para o TCU (2014), todos os três mecanismos (liderança, estratégia e controle) podem ser analisados e devem estar alinhados com as quatro perspectivas de observação da governança no setor público, a saber: sociedade e estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades; e atividades intraorganizacionais. O objetivo é obter direcionamentos de altos níveis que se repliquem para os níveis abaixo na estrutura organizacional.

Conceitos de processos

Os processos são essenciais e estão presentes em todos os tipos de organizações; todo tipo de trabalho importante faz parte de algum processo. A ideia de processo ultrapassa a transformação de *inputs* em *outputs* e o objetivo de gerar valor ao usuário, e estende-se, também, a aspectos como o *feedback* e a repetibilidade (GONÇALVES, 2000).

Processo pode ser definido como um conjunto de atividades inter-relacionadas, que interagem entre si e que transformam entradas em saídas (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2005). Os processos seguem uma sequência predeterminada de atividades que conduzem a um resultado esperado para o atendimento das necessidades e expectativas dos clientes e de quaisquer partes interessadas (FNQ, 2009). Carvalho (2015) contribui para o entendimento do conceito, argumentando

que os processos seguem certas regras e restrições, ou seja, seguem um fluxo de acordo com certos pré-requisitos.

Outra definição é de que o processo consiste no meio de organização do trabalho e dos recursos com intuito de proporcionar um resultado – produto ou serviço – e agregar valor ao cliente (SHARP; MCDERMOTT, 2009). Segundo Maranhão e Macieira (2004), o entendimento de processo está intimamente atrelado à existência de três elementos: o que será transformado (*input*); a transformação em si (execução do processo) e o resultado da transformação (*output*).

Há diversas classificações na literatura sobre os processos, entre elas a de Gonçalves (2000), que os agrupa em três categorias:

- Processos de negócio: são aqueles direcionados para a área de atuação da empresa e que são apoiados por outros processos internos, gerando um produto ou serviço que é percebido por um cliente;
- Processos organizacionais: são todos aqueles processos voltados para a organização e que viabilizam o funcionamento coordenado entre os mais diversos subsistemas da organização, garantindo desse modo o suporte adequado aos processos de negócio;
- Processos gerenciais: são os processos focados nos gerentes, e têm como objetivo a medição e ajustes de desempenho necessários na organização.

Louzada e Duarte (2013) colocam que não basta apenas possuir processos organizados — é necessário que estes estejam alinhados para a obtenção de metas comuns a todos na empresa. Isso significa que todas as partes executoras e fornecedores dos processos devem estar alinhados para a agregação de valor ao cliente.

Gestão de processos e por processos

Há na literatura e na doutrina uma distinção no que concerne ao conceito de Gestão de Processos e de Gestão por Processos. Sordi (2008) explica que a Gestão de Processos consiste em uma abordagem mais reduzida e ocorre quando se faz a gestão de um ou mais processos de forma isolada, enquanto que a Gestão por Processos consiste em uma abordagem administrativa que prioriza e trata os processos de forma sistêmica e integrada.

Na Gestão por Processos, as funções da organização são visualizadas a partir da sequência lógica de suas atividades e tarefas, diferentemente da abordagem funcional tradicional, na qual as organizações atuam de forma isolada, burocratizada e sem muita visão holística. (BRASIL, 2013)

Rezende (2015) compreende que esse modelo de gestão – de processos –, entre outras coisas, permite maior clarificação das operações e responsabilidades; detectar com mais facilidade os gargalos e falhas de integração; redução de retrabalhos, que, como se sabe, além de prejudicarem a produtividade, acabam ocasionando custos e desperdícios de tempo e de recursos.

Um dos elementos mais importantes dos processos é seu gerenciamento, que pode ser realizado utilizando diversas abordagens. A mais conhecida é o Business Process Management (BPM) que se configura como um método de gerenciamento de processos de negócio, no qual conta com a assistência de ferramentas tecnológicas para seu desenvolvimento (SANTOS; DEDA; OLIVEIRA, 2015). O BPM é uma nova forma de observar os processos de negócio em uma organização e compreende todo o trabalho realizado com a finalidade de entregar o produto ou serviço ao cliente, entre todas as áreas envolvidas. Desse modo, o BPM presume que os objetivos organizacionais podem ser alcançados com definição, desenho, controle e transformação desses processos de negócio (BPM CBOOK, 2013).

De acordo com Hammarstrom (2012), a utilização do BPM permite a modelagem, padronização e documentação dos processos, o que facilita a transmissão e disseminação de informações no âmbito da empresa e auxilia em treinamentos e na continuação das atividades por novos colaboradores, além de observar os processos de forma macro, independente da estrutura hierárquica.

Processos na gestão pública

A ideia de processos na gestão pública está intimamente ligada à apregoada eficiência administrativa, princípio introduzido no bojo constitucional com a Emenda Constitucional 19/98. Moreira Neto (2006) dispõe que tal princípio consiste em uma imposição ao Estado para que ele atenda às demandas da sociedade com a máxima qualidade e com o menor dispêndio de custos e recursos; em suma, representa que as atividades no serviço público devem ser exercidas com celeridade, adequação, presteza e com rendimento funcional.

Batista Júnior (2004) ressalta que a eficiência em âmbito público é mais complexa do que a existente no privado, pois o Estado dedica-se, precipuamente, à prestação de serviços públicos essenciais, sem finalidade lucrativa. Em geral, a mensuração do nível de eficiência é feita a partir do nível de atendimento aos objetivos previstos na lei, no ordenamento jurídico.

Em virtude do “foco no cidadão” a administração pública deve direcionar seus processos ao atendimento das necessidades da sociedade e, para isso, é imprescindível que os agentes administrativos tenham seus processos modelados,

automatizados e geridos, de modo a viabilizar maior controle, qualidade e efetividade às iniciativas desempenhadas. Entende-se, dessa forma, que o enfoque em processos também representa uma diretriz estratégica para uma organização. (BRASIL, 2011)

O mapeamento de processos corresponde ao início do trabalho de simplificação, etapa na qual é realizado o levantamento das atividades e normas e, posteriormente, esboçado o atual fluxo do processo. É uma ferramenta que viabiliza a promoção de melhoria dos processos existentes ou mesmo a formulação de uma nova estrutura. Segundo Datz *et al.* (2004), sua aplicação permite a redução de custos, a identificação e solução de falhas de integração entre sistemas e possibilita melhorias no desempenho da organização.

O mapeamento de processos faz-se de grande relevância também no que concerne à transmissão e disseminação de informações e conhecimento no âmbito das organizações (REZENDE, 2015), o que perpassa a ideia de gestão do conhecimento, à medida que se busca por meio dele registrar e documentar as etapas do processo. Segundo Nonaka e Takeuchi, (2008) a Gestão do Conhecimento representa um dos mais novos e importantes recursos competitivos para as organizações.

Prado Júnior (2013) ressalta que, no âmbito da administração pública, a primeira etapa do mapeamento de processos consiste na identificação dos processos organizacionais existentes na instituição, levando em consideração a legislação vigente, a estrutura funcional do órgão e seu planejamento estratégico – especialmente missão, visão, valores, objetivos e metas.

Pinho *et al.* (2007) afirma que diversas técnicas podem ser usadas para realização de mapeamento de processos, entre elas: mapa de processo; fluxograma; mapofluxograma; diagrama de fluxo de dados (DFD); blueprint e IDEF3. Dentre essas ferramentas, uma das mais utilizadas é o fluxograma.

A seção a seguir apresenta os procedimentos metodológicos da pesquisa.

Metodologia

Utilizando como base o conceito de Gil (2017), esta pesquisa está caracterizada como exploratória e descritiva, quanto aos seus fins, por ser um estudo com respaldo na lógica interpretativista; para estudo e análise dos dados foi realizada uma abordagem qualitativa. Quanto aos meios, de acordo com Yin (2010), caracteriza-se como um estudo de caso único, que permite uma investigação aprofundada e empírica de um determinado fenômeno, utilizando como base o contexto real e suas diversas variáveis de análise — no caso desta pesquisa, uma Universidade Federal brasileira localizada na região amazônica.



A Universidade Federal do Amapá, aqui pesquisada, passa desde 2016 pela implantação de um novo sistema informatizado de gestão acadêmica e administrativa. Nesse cenário, a universidade tem direcionado seus esforços para o mapeamento, padronização e otimização de todos os seus processos. O método de gestão norteador utilizado pela universidade foi o BPM, e a notação de processos empregada tem sido o BPMN, por meio do *software* Bizagi, que é uma das ferramentas mundialmente mais utilizadas no mercado para modelagem de processos com a referida notação. A pesquisa teve como participantes e respondentes seis dos seus principais gestores da instituição e que ocupam os cargos descritos a seguir e estão classificados da seguinte forma na análise e interpretação de resultados: Reitoria (E1), Pró-Reitoria de Planejamento (E2), Pró-Reitoria de Extensão e Ações Comunitárias (E3), Pró-Reitoria de Cooperação e Relações Interinstitucionais (E4), Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (E5) e a Pró-Reitoria de Ensino de Graduação (E6).

Para o estudo, foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais, sobretudo no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e Documentação dos Procedimentos Operacionais Padrão - POP, documento elaborado pela Pró-Reitoria de Planejamento e que tem como objetivo direcionar e padronizar o mapeamento dos processos da Universidade. Como técnica complementar de coleta dos dados, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os participantes, que, de acordo com Provanov e Freitas (2013) são consideradas essenciais na pesquisa qualitativa, pois têm como objetivo primário a compreensão dos significados atribuídos aos elementos e situações que não foram anteriormente estruturados e utilizam suposições do pesquisador.

Para tratamento e análise dos dados obtidos nas entrevistas, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, através das fases de pré-análise, exploração do material e o tratamento dos resultados e interpretação. A partir do referencial teórico utilizado optou-se por utilizar categorias de análise com base nos mecanismos e componentes de governança do setor público, definidos pelo TCU (2014), a saber: a) **Liderança** (pessoas e competências; princípios e comportamentos; liderança organizacional; sistema de governança); b) **Estratégia** (relacionamento com partes interessadas; estratégia organizacional; alinhamento transorganizacional) e c) **Mecanismos de controle** (gestão de riscos e controle interno; auditoria interna; *accountability*; transparência). Assim, após reunidas as categorias de análise, foi possível ter uma maior compreensão da metodologia de implantação dos processos na Universidade Federal do Amapá e permitido confrontar-se com a teoria utilizada.

A próxima seção traz os resultados da pesquisa, cuja coleta de dados ocorreu no primeiro semestre de 2017.

Análise e interpretação dos resultados

Com o propósito de facilitar o entendimento sobre a gestão de processos, a análise dos resultados foi feita com base na divisão que sugere o TCU (2014), que subdivide a governança em três grandes mecanismos (liderança, estratégia e controle), que são subdivididos nos respectivos componentes:

Mecanismo estratégia

Inicialmente, buscou-se compreender junto aos entrevistados as **principais justificativas para a implementação de uma gestão de processos na Unifap**. A partir do relato dos entrevistados, foi possível perceber que, entre os principais motivos que fundamentam essa ação, estão “identificar e conhecer”, além de “definir fluxos e uniformizar” os processos da instituição. Isso está de acordo com Paim (2007) quando este cita que entre os primeiros passos para a implementação de processos em uma instituição estão entender o ambiente da organização, bem como distinguir e eleger os principais processos a serem mapeados.

Corroborando para esse entendimento, o entrevistado E5 relatou que o gerenciamento de processos permite “maior rapidez na resposta às demandas da comunidade acadêmica e do público interno”. Salgado *et al.* (2013) contribui com esse entendimento citando que as universidades públicas, por serem organizações complexas, carecem de um gerenciamento de processos mais eficiente para a prestação de um serviço com mais qualidade.

Os hábitos organizacionais do setor público contribuem para a rigidez e burocratização dos serviços (BIAZZI; MUSCAT; BIAZZI, 2011). Os autores ainda citam a execução do trabalho por parte dos servidores em “*modus operandi*”, com ligação extrema a regras e legislação, sem levantar questionamentos sobre a melhor forma de realização das atividades. Nesse aspecto, os entrevistados justificam a implementação de uma gestão de processos para dar celeridade na tramitação desses, além de reduzir retrabalhos e empoderar os servidores que executarão os procedimentos, fazendo-os refletir quanto ao melhor caminho e andamento dos processos.

Desse modo, a partir dessas exposições iniciais, ficou perceptível o que os gestores esperam quanto à implementação de uma gestão de processos, visando ao maior conhecimento e padronização das rotinas e fluxos operacionais, além de oferecer maior celeridade nas respostas às demandas da sociedade.

O tema processos foi citado na construção do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da Unifap (2015), na condição de objetivo estratégico “aprimorar os processos operacionais e gerenciais”, relacionado à perspectiva de processos

internos. Ao serem questionados quanto à **contribuição da Gestão de Processos para o alcance de objetivos elencados no PDI**, os gestores citaram “maior eficiência administrativa” e “a facilidade para atingir as metas que foram estabelecidas” como fatores preponderantes para uma melhor gestão. Em conformidade com o assunto, o TCU (2015) aponta que os indicadores têm o poder de mensurar e esclarecer informações sobre o desempenho da estratégia.

É de grande importância que as organizações tenham capacidade de conhecer seu atual desempenho utilizando parâmetros de medidas que forneçam informações e deem embasamento ao gestor para uma tomada de decisão mais precisa e imediata revisão de inconsistências (BRASIL, 2016).

Acerca da contribuição dos processos para o alcance das metas estabelecidas no PDI, o E4 menciona entre as vantagens o estabelecimento de indicadores, os quais, de acordo com o E3, também viabilizam a maior integração entre ensino, pesquisa e extensão. Portanto, conforme exposto, o mapeamento de processos e a criação de indicadores para os mesmos têm impacto direto em um objetivo estratégico específico, como também influenciam indiretamente em outros aspectos do PDI, como “reduzir custos operacionais”, “fortalecer a política de governança corporativa” e “avaliar e acompanhar o desenvolvimento institucional”. Nesse sentido, pode-se perceber que os gestores reconhecem a importância do mapeamento de processo para a consecução dos objetivos elencados no PDI.

O relacionamento com as partes interessadas é um dos componentes constituintes do mecanismo estratégia, abordado neste tópico. Desse modo, quando questionados sobre **como o mapeamento de processos pode facilitar a comunicação e acesso de informação das partes interessadas**, os gestores elencaram “clareza e transparência de como os processos são desenvolvidos”, “disseminação do conhecimento” e “permitir o acompanhamento por parte dos usuários (interno e externo)” como benefícios resultantes do mapeamento de processos.

Portanto, com base no exposto podemos inferir que o mapeamento e a divulgação dos processos ajudarão a gestão da Unifap a se comunicar melhor com a comunidade acadêmica, dando autonomia ao usuário, disponibilizando as informações corretas, regulares, acertadas, passando, desse modo a desconectar o conhecimento individual para o conhecimento institucional. Nesse sentido, Evangelista (2010) evidencia que os cidadãos estão saindo da condição de “clientes” para a situação de “sócios” do Estado, agindo como parceiros e exercendo maior controle e fiscalização quanto às atividades exercidas. Desse modo, as pessoas tornam-se mais conscientes em relação ao seu poder de influência nas políticas públicas, bem como à importância do acompanhamento das atividades.

Uma facilidade citada pelo E4 sobre a comunicação com as partes interessadas é a possibilidade de redução de falhas; outro benefício apontado pelo E2 diz respeito à redução do desencontro de informações entre os envolvidos. Diante do relatado, a comunicação na gestão pública deve primar pelo fluxo de informações que são do interesse coletivo e individual, permitindo o diálogo efetivo entre as organizações, as pessoas que a compõem e a sociedade (LEMONS, 2011).

Quando perguntados em relação a **como sua pró-reitoria/reitoria pode contribuir no estabelecimento de mecanismos de Benchmarking**, os gestores citaram as visitas técnicas a instituições de referência em processos como forma de viabilizar a capacitação dos servidores que executam atividades de natureza similar, como forma de captar aprendizado quanto às melhores práticas. O gestor E4 ressalta que a participação efetiva em eventos de grande relevância sobre a temática em instituições referência na referida área podem potencializar e aprimorar a gestão de processos na universidade. Aires *et al.* (2012) discorrem sobre o tema enfatizando que as organizações de serviços públicos de ensino devem buscar o aperfeiçoamento contínuo de seus processos, seja aprimorando seus processos ou adotando práticas diferenciadas, tornando isso elemento primordial para a melhoria dos serviços prestados à comunidade acadêmica.

Com base nisso, entende-se que a administração da universidade pode e está fazendo uso de práticas inovadoras na gestão, sendo que essas práticas podem transcender a área de processos e convergir de maneira eficaz em outras funções como treinamento de servidores, processos de avaliação de desempenho, entre outros.

Mecanismo de controle

Iniciando com a categoria controle, buscou-se observar a **forma como se realizará o controle e o acompanhamento dos processos já mapeados e dos que serão implementados**. Os gestores citaram a ocorrência de reuniões de avaliação e, especificamente o E2, cita a possibilidade de criação de um módulo específico no Sipac (Sistema integrado de patrimônio, administração e contratos), e o E5 acrescenta que a verificação do desempenho desses processos no sistema poderá ser mais eficiente.

O Gespública (BRASIL, 2014) propõe a avaliação e monitoramento pela mais alta instância de governança interna da organização, para que, dessa forma, possa ser feito o controle observando regulamentos e legalidade, a concordância com a conduta sugerida e a melhor execução das atividades.

A verificação e a gerência dos processos são um passo fundamental para a prestação de serviços com cada vez mais qualidade, visto que essa ação permite

a elaboração de medidas corretivas nos fluxos processuais, assim como a identificação de falhas e retrabalhos. Nesse sentido, percebe-se que os gestores possuem estratégias razoáveis para o acompanhamento e controle dos processos da universidade.

Procedendo com a temática, foi examinado **de que maneira o mapeamento pode dar mais transparência aos processos para os clientes, fornecedores da Unifap e órgãos reguladores (TCU, MEC, etc)**. Os entrevistados apontaram como principais pontos a interação com a comunidade e o acompanhamento de suas demandas pela mesma. Desse modo, observa-se que os processos podem proporcionar maior transparência e permitir uma melhor orientação de como as atividades são executadas, do seu passo a passo e das responsabilidades de quem as executa.

Evangelista (2010) corrobora com o apresentado afirmando que a disponibilização das informações sustenta um maior controle social. O gestor E1 acrescenta que uma contribuição do mapeamento é a *accountability*, que surge como uma nova forma de posicionar o servidor público, em consonância com Silva *et al.* (2016), que argumenta que esse servidor deve ser colocado como líder e portador do interesse público, ressaltando que é indispensável a participação dos cidadãos para que a *accountability* seja funcional. Nota-se que a participação do servidor como agente-cidadão que forneça as informações é essencial para a concretização de uma prestação de contas acertada, sendo também primordial o acompanhamento pelo restante da sociedade.

A última questão dessa categoria buscava identificar a percepção dos gestores quanto à **contribuição do mapeamento e a padronização de processos na avaliação da eficiência e eficácia do desempenho dos processos**. As respostas mais citadas apontaram a busca por novas maneiras de resolver os conflitos como auxílio do mapeamento de processos e, como notado pelos E1 e E2, mensurar o tempo médio da execução dos processos.

Com os processos mapeados, torna-se mais claro identificar onde há retrabalhos ou erros que fazem o processo retornar ou ficar parado. A mensuração dos processos deve ser constante e periódica, indicando e prevendo possíveis necessidades de redesenho do processo, além disso, as oportunidades de melhoria devem ser apresentadas às partes interessadas para análise e avaliação, resultando na atualização sistemática (PRADO JÚNIOR, 2013).

Contudo, nota-se a falta de elaboração de outros indicadores para o acompanhamento do desempenho dos processos. A elaboração de indicadores é uma etapa essencial para verificação dos resultados e redesenho das atividades falhas no processo (FADUL; SILVA, 2008; JESTON; NELIS, 2006).

Mecanismo de liderança

O último mecanismo investigado foi o de liderança, que diz respeito a uma série de práticas que asseguram as condições para o exercício da governança. Relacionado a esse mecanismo, buscou-se verificar se houve algum **processo de sensibilização dentro das pró-reitorias para a implantação do POP e, no caso de resposta positiva, de que forma se deu essa sensibilização.**

Observa-se que, na grande maioria das pró-reitorias, a sensibilização ocorreu por meio de reuniões nas quais foram discutidas questões relativas ao mapeamento. O gestor E4 relatou que sua pró-reitoria passou por capacitação sobre gestão de processos, ocasiões em que foram expostos os principais conceitos de mapeamento de processos e as técnicas que seriam utilizadas na universidade.

Outro ponto importante, destacado por E2, é que o projeto nasceu de uma iniciativa do nível estratégico da universidade (*top-down*), sendo o desafio engajar os demais níveis da universidade. Essa abordagem vai de encontro com os resultados encontrados por Moreira (2015), que observou o contrário do fato aqui citado. A liderança na organização é um fator crucial para o sucesso na implantação do projeto, seja liderando o processo ou fornecendo um cenário onde o mesmo possa acontecer por meio de suporte, financiamento e empenho (JESTON; NELIS, 2008).

Divergindo do que foi afirmado pelos demais entrevistados, o gestor E6 discorre que não houve reuniões indutivas na pró-reitoria, e relata também que os servidores têm baixa procura e motivação em relação ao mapeamento de processos. Jeston e Nelis (2008) destacam que uma das mudanças cruciais é no posicionamento dos líderes quanto à motivação da equipe, seu conhecimento e habilidades que serão transmitidos ao grupo. Nota-se que as reuniões indutivas e de treinamento surtiram efeito satisfatório aos que fizeram o uso, entretanto, nem todos os setores tiveram o mesmo interesse.

Dando prosseguimento à temática liderança, foi analisado **de que forma o mapeamento de processos pode ajudar no balanceamento de poder entre as estruturas administrativas (pró-reitorias, divisões, setores)** da universidade. Acerca do assunto, os entrevistados fizeram referência à descentralização de poder e à tomada de decisão. Segundo o E1, o mapeamento viabiliza maior autonomia; já E3 destaca o empoderamento aos participantes dos processos. Tôrres (2005) argumenta que no passado havia uma visão mecanicista a respeito das organizações, onde líderes eram providos de poder e conduziam o conjunto de tarefas a serem executadas por cada unidade. Entretanto, essa visão passou a ser substituída conforme o passar do tempo, buscando não somente um líder, mas pessoas com autodomínio e destaque para resolver conflitos e inconsistências

conforme o andamento das atividades, agregando valor não somente ao “fim” dos processos, mas também durante todo o andamento do mesmo.

Portanto, percebe-se a preocupação dos gestores em reavaliar os papéis na tomada de decisão e o alinhamento das competências e responsabilidades das partes interessadas nos processos. Isso está de acordo com TCU (2014) quando coloca que a consecução de um bom sistema de governança perpassa necessariamente pela análise criteriosa das estruturas organizacionais presentes na instituição.

Na compreensão de E6, a partir da identificação de responsabilidades e competências, os processos tendem a ser mais facilmente mapeados. Tal fato é essencial no que diz respeito à definição de quem executará determinadas atividades, podendo ser utilizada como instrumento de controle, verificando se a atividade foi realizada por seu responsável. De acordo com Silva (2014), na implementação de uma gestão de processos, deve-se conferir responsabilidades à equipe para a tomada de decisão necessária, de modo a evitar a concentração de poder na mão de poucos participantes do processo (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014).

Com o intuito de identificar o envolvimento da equipe nesse processo de implementação do POP, os entrevistados foram questionados quanto ao **engajamento e participação dos servidores no mapeamento de processos, e quais as dificuldades e resistências encontradas**. A maioria dos gestores afirmou que há engajamento e participação dos servidores no mapeamento.

Porém, para o E1 não há engajamento da equipe, pois o mecanismo motivacional empregado não surtiu o efeito desejado aos servidores. Outro ponto relevante afirmado pelo E6 de maneira enfática é que não há motivação, proatividade, compromisso ou interesse por parte dos servidores. Um dos fatores citados pelo entrevistado, e ressaltado pelo E1, como possíveis causas dessas inconformidades, é a falta da força de vontade dos servidores. A respeito disso, Carvalho (2015, p. 31) registra que um dos fatores críticos para o êxito na implantação de uma gestão por processos está em modificar as “atitudes e perspectivas” das pessoas que avaliam, bem como as que executam os processos.

Outro ponto citado é a falta de liderança presente e motivacional, que possivelmente pode desencadear o desinteresse dos servidores pelo mapeamento. Medeiros e Gutierrez (2015) argumentam que não basta apenas o comprometimento da equipe, mas também a presença de um líder que inspire credibilidade e confiança aos demais.

O alinhamento com outros setores da universidade foi uma dificuldade citada pelos entrevistados E4 e E5. Tal característica também foi observada por Rodrigues (2015), sendo que, quanto maior for a quantidade e a complexidade de processos com envolvimento de diversos atores, mais difícil será seu alinhamento. Esse fato pode ser entendido observando a abordagem de transição de uma gestão funcional para uma gestão de processos. O conceito de processo transversal, que busca integrar as atividades do início ao fim do processo, é desconhecido no modelo funcional, em que o processo só é visualizado dentro de uma unidade funcional (PAIM *et al.*, 2009).

O último questionamento dessa categoria buscou extrair a **percepção dos gestores quanto à relação entre gestão dos processos (mapeamento) e a conduta ética dos servidores da universidade**. A impessoalidade foi um dos itens citados, sendo potencializada com o mapeamento. O E2 citou o processo de licitação como exemplo, em que a falta de algumas etapas, como publicação ou elaboração de pareceres acarretaram em falha do processo e, quando se tem isso institucionalizado e descrito com clareza, está-se atendendo a diversos princípios atrelados à ética, inclusive a impessoalidade.

Por meio dos relatos, notou-se a preocupação dos gestores E1 e E6 quanto à execução de determinadas atividades essenciais para a legalidade do processo, e à sua descrição detalhada como forma de garantir a execução dos trâmites obrigatórios e impedir eventuais desvios éticos. Fortini e Sherman (2017) contribuem com esse entendimento, afirmando que uma das particularidades mais importantes da governança está na sua ênfase na prevenção de condutas desviantes, e não em sua repressão. Portanto, uma preocupação da governança é evitar eventuais inconsistências, e a gestão de processos pode contribuir com isso descrevendo as atividades e o fluxo do processo para maior entendimento dos atores que nele estão envolvidos.

Acerca disso, o E3 menciona o comprometimento e a conduta profissional dos servidores, no sentido de empenhar-se em errar menos e buscar corrigir os erros, além de buscar transmitir o conhecimento dos processos para outrem, de modo a tornar possível que mais de uma pessoa saiba executar o processo.

Por fim, buscou-se identificar a percepção dos gestores quanto ao **mapeamento e a gestão de processos e sua contribuição à Unifap na profissionalização da sua gestão e no fortalecimento dos mecanismos de governança pública** (liderança, estratégia e controle). Entre os itens observados, o mais citado pelos entrevistados E3, E4, E5 e E6 foi a maturidade e segurança na execução dos processos, com a diminuição do amadorismo e da pessoalidade e amadurecimento da gestão.



A criação de uma memória organizacional também foi citada pelos gestores, no que diz respeito à produção contínua do fluxo do trabalho, independentemente do perfil de liderança do gestor. A memória organizacional é um importante componente da gestão do conhecimento (FREIRE *et al.*, 2012), e permite a manutenção das rotinas de trabalho e das melhores práticas exercidas pelas equipes passadas (MAGALHÃES *et al.*, 2014), sendo que a retenção do conhecimento garante que a execução dos processos, entre outros, não seja afetada ou postergada caso o especialista do processo deixe a organização (HELMANN; CARVALHO, 2007).

O fortalecimento da equidade, por meio do equilíbrio de poder entre os setores, foi relatado pelos E1 e E2. Nesse sentido, o E2 acrescenta que a equidade consiste no tratamento isonômico dado à informação, sendo a mesma para todos a partir do mapeamento, que também foi um dos benefícios encontrados por Moreira (2015). Portanto, o mapeamento permite a divulgação e o acesso igualitário aos *stakeholders* do processo, considerando que as instituições públicas contemplam também a sociedade.

Mecanismos e componentes

No Quadro 2, estão destacados os pontos considerados mais relevantes orientados pelos mecanismos e seus respectivos componentes, na perspectiva dos gestores da Universidade Federal do Amapá.

Quadro 2 – Pontos relevantes por categoria de análise

MECANISMO	COMPONENTES	QUESTIONAMENTO	PONTOS RELEVANTES
Estratégia	Relacionamento com partes interessadas	Como o mapeamento de processos pode facilitar a comunicação e acesso de informação das partes interessadas	Clareza e transparência sobre como os processos são desenvolvidos; disseminação do conhecimento; permitir o acompanhamento por parte dos usuários; redução de falhas e desencontro de informações.
	Estratégia organizacional	Contribuição da Gestão de Processos para o alcance de objetivos elencados no PDI	Maior eficiência; facilitar o atingimento das metas estabelecidas no PDI; integrar ensino, pesquisa e extensão; estabelecer indicadores.
		Principais justificativas para a implementação de uma gestão de processos na Unifap	Celeridade; definir fluxos; uniformizar, aprimorar e reduzir retrabalhos nos processos; empoderamento; conhecer e identificar os processos; maior rapidez na resposta.
	Alinhamento transorganizacional	Considerações a respeito de como sua pró-reitoria/reitoria pode contribuir no estabelecimento de mecanismos de <i>benchmarking</i>	Visitas técnicas; participação em eventos de grande relevância.



Controle	Gestão de riscos e controle interno	Realização do controle e o acompanhamento dos processos já mapeados e dos que serão implementados	Publicidade dos processos; sistema interno; correção imediata de falhas durante os processos.
	Auditoria interna	Contribuição do mapeamento e a padronização de processos na avaliação da eficiência e eficácia do desempenho dos processos	Mensuração do tempo médio dos processos; buscar novas maneiras de resolver conflitos
	<i>Accountability</i> e transparência	De que maneira o mapeamento pode dar mais transparência aos processos para os clientes, fornecedores da Unifap e órgãos reguladores (TCU/ MEC etc)	Interação com a comunidade; acompanhamento das demandas; <i>accountability</i> .
Liderança	Pessoas e competências	Processo de sensibilização dentro das pró-reitorias para a implantação do POP, no caso de resposta positiva, de que forma se deu essa sensibilização.	Reuniões de indução e sensibilização.
	Princípios e comportamentos	Relação entre gestão dos processos (mapeamento) e a conduta ética dos servidores da universidade	Impessoalidade, comprometimento e conduta profissional dos servidores.
	Liderança organizacional	Engajamento e participação dos servidores no mapeamento de processos, e quais as dificuldades e resistências encontradas	Engajamento dos servidores na maioria dos setores; dificuldade de alinhamento.
	Sistema de governança	De que forma o mapeamento de processos para balanceamento de poder entre as estruturas administrativas (pró-reitorias, divisões, setores)	Descentralização do poder e tomada de decisão; autonomia; empoderamento; alinhamento; definição de responsabilidades e competências.

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

O Quadro 2 apresenta os pontos relevantes de cada categoria de análise de acordo com os pontos mais citados pelos gestores, elencando os principais benefícios da implantação da gestão de processos na instituição pesquisada e sua relação com a liderança, estratégia e controle, apresentados pelo TCU (2014) como mecanismos para o alcance da boa governança pública. Percebe-se que, na perspectiva dos gestores, os processos possuem grande relevância no que concerne à divulgação de informações às partes interessadas (transparência) e também para compreender como auxiliam no alcance dos objetivos definidos no PDI da Universidade, além de mostrarem a importância de uma liderança adequada para a motivação e alinhamento dos setores em prol do mapeamento.

Sugere-se, com base nos relatos dos gestores, que os processos mapeados sejam utilizados como uma ferramenta de controle na diminuição de erros e retrabalhos, na mensuração da performance e na *accountability*. Por fim, observa-se seu impacto nas pessoas, seja no fortalecimento da impessoalidade ou na construção das relações de poder.

Considerações finais

No contexto atual, marcado pela necessidade de transparência e prestação de contas, a utilização e o fortalecimento dos mecanismos de governança pública tornam-se imprescindíveis à otimização da gestão institucional – inclusive das IFES. A partir da implementação efetiva de um sistema de governança, torna-se possível prestar serviços à sociedade, utilizando os recursos públicos eficientemente, de modo a garantir e promover o bem-estar e desenvolvimento social. Nesse sentido, o objetivo geral do estudo foi identificar as relações existentes entre os mecanismos de governança pública do TCU e a implementação de uma gestão de processos no âmbito da Universidade Federal do Amapá.

A partir de uma análise qualitativa, identificou-se a relação existente entre a adoção de uma gestão de processos na Unifap e os mecanismos de governança do TCU (2014). No mecanismo estratégia, foi possível verificar, por meio do estudo bibliográfico e relato dos entrevistados, que é essencial o esforço e interesse da alta administração para uma implementação adequada de uma gestão de processos, onde os administradores possam ser capazes de produzir resultados mensuráveis a partir dos processos, facilitando a avaliação e produzindo conhecimento para todos os envolvidos.

Apesar de não ter iniciado utilizando como base os mecanismos de governança pública apresentados no TCU (2014), a implementação de uma gestão de processos na Unifap, especificamente o mapeamento de processos, apresenta



finalidades e objetivos que incidirão no fortalecimento da governança pública nessa instituição, proporcionando maior eficiência, interação com a comunidade e maior controle social.

A utilização do mapeamento de processos na referida instituição demonstra, também, forte ligação com os princípios da administração pública, em especial em uma instituição de Ensino Superior Federal, que tem como prioridade a formação de cidadãos voltados à prosperidade social e ao desenvolvimento regional. Essa ação promove o fortalecimento do princípio da impessoalidade, por meio da descrição detalhada de cada atividade, dos respectivos responsáveis e do trâmite apropriado ao processo, assegurando que cada etapa seja cumprida conforme prescrita, obstruindo o uso de quaisquer benefícios ou entraves.

Ao vincular o mapeamento de processos com o mecanismo de liderança, é notório que os setores que obtiveram maior êxito em qualidade e volume de processos mapeados contam com uma administração que lida melhor com os servidores e comunidade, reforçando que o empenho de todos os participantes, desde os que mapeiam, executam e avaliam é fator essencial para o sucesso da gestão de processos.

Em relação ao mecanismo de controle, os resultados apontaram que as ferramentas que serão utilizadas para o acompanhamento dos processos proporcionarão maior controle social, tanto no acompanhamento das demandas por parte do usuário, quanto na identificação e correção de falhas de atividades específicas. Porém, no presente, não se percebe o uso efetivo dessas ferramentas, podendo-se citar o uso não aprofundado do sistema de gestão integrado da universidade; apesar de este ter sido implantado recentemente, há módulos específicos para o acompanhamento de processos que não estão sendo devidamente utilizados.

Isso sugere uma incompatibilidade entre o que foi relatado pelos gestores e o recomendado pelo TCU (2014), uma vez que os gestores valorizam a transparência e a publicidade dos processos relacionados aos mecanismos de estratégia e controle, mas ainda não efetuam de maneira intensa a publicação desses.

A importância deste estudo é correlacionar duas temáticas essenciais para a administração pública: processos e governança. Constata-se, por meio dos resultados obtidos com o estudo, que a gestão de processos é um meio que viabiliza a efetividade da governança. Nesse sentido, usuários internos e também a comunidade externa tornam-se beneficiários, pois, à medida que os processos são devidamente mapeados, é possível promover elementos norteadores como transparência, eficiência, conduta profissional, impessoalidade, bem como assegurar o acompanhamento por parte dos usuários (controle social), que, em uma abordagem maior, também estão entre os objetivos da governança pública.

Uma limitação do trabalho tem relação com o tempo de implementação do mapeamento de processos, ou seja, os relatos dos gestores estão relacionados a perspectivas, pois os processos não foram totalmente disponibilizados e validados para uma parcela da comunidade acadêmica (docentes e discentes), embora tenham sido apresentados para os gestores e técnicos-administrativos da Universidade e suas respectivas pró-reitorias.

Recomenda-se, para pesquisas futuras, fazer uma análise dos resultados obtidos com a implantação de todos os processos, analisando a percepção dos gestores envolvidos, bem como dos demais membros da comunidade acadêmica, docentes, discentes e técnicos-administrativos.

Referências bibliográficas

AIRES, R. *et al.* Benchmarking de escolas de governo do Brasil: proposta de melhoria para a Escola de Serviço Público do Estado da Paraíba – Espep. *Sistemas & Gestão*, São Paulo, v. 7, n. 4, p. 570-583, 2012. LATEC. <http://dx.doi.org/10.7177/sg.2012.v7.n4.a5>.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBRISO 9000: sistema de gestão da qualidade – fundamentos e vocabulários*. Rio de Janeiro: ABNT, 2005.

BATISTA JÚNIOR, O. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

BIAZZI, M. R. de; MUSCAT, A. R. N.; BIAZZI, J. L. Modelo de aperfeiçoamento de processos em instituições públicas de ensino superior. *Gestão & Produção*, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 869-880, 2011. FapUnifesp (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-530x2011000400013>.

BPM CBOK, A. *Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio Corpo Comum de Conhecimento*. São Paulo: Association of Business Process Management Professionals Brazil, 2013. 453 p.

BRASIL. *Manual do Conselheiro de Administração*. Brasília: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – Sest, 2017. 40 p.

BRASIL. *Construindo e gerenciando indicadores: guia metodológico*. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2016. 94 p.

BRASIL. *Programa Gespública: modelo de excelência em gestão pública*. Brasília: MP/Segep, 2014.

BRASIL. Escritório de Processos Organizacionais do MPF. *Manual de Gestão por Processos*. Brasília: MPF/PGR, 2013. 73 p.

BRASIL. *Guia de Gestão de Processos do Governo: Áreas de integração para governo eletrônico, arquitetura e-PING de inteporabilidade*. Brasília: Sepro, 2011. 93 p.

BRASIL. Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Brasília,

2005. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm> Acesso em 08 nov. 2017.

CAMPOS, Renata Alves; LIMA, Sandra Maria Peron De. *Mapeamento de Processos: Importância para as organizações*, 2012. Disponível em: <http://www.ufrrj.br/codep/materialcursos/projetomapeamento/MapeamentoProcesso s.pdf>

CARVALHO, K. A.; SOUSA, J. C. Gestão por processos: novo modelo de gestão para as instituições públicas de ensino superior. *Revista Administração em Diálogo – Rad*, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 1-15, 1 maio 2017. Portal de Revistas PUC SP. <http://dx.doi.org/10.20946/rad.v19i2.25298>.

CARVALHO, K. *Gestão por processos organizacionais na Universidade de Brasília: estudo de caso*. 2015. 147 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Gestão Pública, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

DATZ, D.; MELO, A. C. S.; FERNANDES, E. Mapeamento de processos como instrumento de apoio à implementação do custeio baseado em atividades nas organizações. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 24., 2004, Foz do Iguaçu. *Anais...* Foz do Iguaçu: Enegep, 2004. p. 1-15.

EVANGELISTA, L. *Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania*. 2010. 34 f. Monografia (Especialização) – Curso de Orçamento Público, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2010.

FADUL, E.; SILVA, L. Retomando o debate sobre a reforma do Estado e a nova gestão pública. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 23., 2008, Rio de Janeiro. *Anais...* São Paulo: Anpad, 2008. p. 1-16.

FORTINI, C.; SHERMAM, A. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da administração pública brasileira. *Int. Públ*, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 27-44, jun. 2017.

FREIRE, P. *et al.* Memória organizacional e seu papel na gestão do conhecimento. *Revista Ciências da Administração*, Florianópolis, v. 14, n. 33, p. 41-51, jun. 2012.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE (FNQ). *Critérios de excelência*. São Paulo: FNQ, 2009.

GIL, A. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GONÇALVES, J. As empresas são grandes coleções de processos. *Rae – Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 6-19, jan. 2000.

HAMMARSTROM, R. *Automação na tramitação de processos em instituições públicas*. 2012. 100 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Engenharia Mecânica, Universidade de Taubaté, Taubaté, 2012.

HELMANN, C.; CARVALHO, H. Práticas de gestão do conhecimento que promovem a retenção de conhecimento tecnológico no setor de pesquisa e desenvolvimento. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 27., 2007, Foz do Iguaçu. *Anais...* Foz do Iguaçu: Enegep, 2007. p. 1-10. INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. 108 p.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). *Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework*. Nova Iorque: International Public Sector Study, 2013.

JESTON, J.; NELIS, J. *Business process management: practical guidelines to successful implementations*. Burlington: Elsevier, 2008.

KRÜGER, M. *Maturidade em governança com base nas práticas recomendadas pelo TCU: estudo de caso em um tribunal regional do trabalho*. 2016. 123 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Mestrado, Instituto Superior de Administração e Economia (Isae), Curitiba, 2016.

LÉLIS, D.; MARIO, P. D. C. Auditoria interna com foco em governança, gestão de riscos e controle interno: análise da auditoria interna de uma empresa do setor energético. In: CONGRESSO USP – CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 1., 2009, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Congresso USP, 2009. p. 1-14.

LEMONS, V. *O processo de comunicação na gestão pública na prefeitura da cidade de São José dos Campos*. 2011. 40 f. Monografia (Especialização) – Curso de Gestão Pública Municipal, Universidade Federal Tecnológica do Paraná, São José dos Campos, 2011.

LOUZADA, C.; DUARTE, A. Gestão por processo: estudo de caso em uma empresa de varejo de colchões. *Rev. Científica Eletrônica Uniseb*, Ribeirão Preto, v. 1, n. 1, p. 36-53, jan. 2013.

MAGALHÃES, T.; DALMAU, M.; SOUZA, I. Gestão do conhecimento para tomada de decisão: um estudo de caso na empresa Júnior. *Revista de Gestão Universitária da América Latina- Gual*, Florianópolis, v. 7, n. 2, p. 108-129, jun. 2014.

MARANHÃO, M.; MACIEIRA, M. *O processo nosso de cada dia: modelagem de processos de trabalho*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. *Um guia de governança para resultados na administração pública*. Brasília: Publix Conhecimento, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 1, n. 2, p. 109-134, jun. 2010.

MEDEIROS, L.; GUTIERREZ, R. O mapeamento de processos como fator de melhoria da gestão acadêmica de uma universidade federal. In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 11., 2015, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Cneg, 2015. p. 1-19.

MELLO, G. *Governança corporativa no setor público federal brasileiro*. 2006. 127 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Ciências Contábeis, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MORAES FILHO, M. A transparência como instrumento de democracia na governança pública brasileira. *Ffbusiness*, Fortaleza, v. 13, n. 16, p. 1-16, jun. 2015

MOREIRA, Elzeni Alves. *Gestão e mapeamento de processos nas instituições públicas: um estudo de caso na diretoria de administração de pessoal da Universidade Federal do Rio Grande do Norte*. 2015. 110 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Gestão Pública, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

- MOREIRA NETO, D. F. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- NASCIMENTO, L.; AGUIAR, J. Governança corporativa aplicada à gestão pública: uma análise das práticas de governança no processo de gestão da Universidade Federal de Uberlândia. In: UFU, 1., 2015, Uberlândia. *Anais...* Uberlândia: UFU, 2015. p. 1-18.
- NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. *Gestão do conhecimento*. Porto Alegre: Bookman, 2008.
- ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Liderança e Setor Público no Século 21: Governança*. Brasília: Seges, 2002. 128 p.
- OLIVEIRA, S.; NETO, M. *Análise e modelagem de processos de negócio: foco na notação BPMN (Business Process Modeling Notation)*. São Paulo: Atlas, 2009.
- OLIVEIRA, Alden Manguiera de. *Governança no setor público sob o prisma do controle externo: a experiência do Tribunal de Contas da União (TCU) na avaliação das políticas públicas e na indução do seu aperfeiçoamento como alavanca ao desenvolvimento nacional*. 2015. 178 f. TCC (Graduação) – Curso de Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, Escola Superior de Guerra (esg), Rio de Janeiro, 2015.
- PAIM, R. *et al. Gestão de processos: pensar, agir e aprender*. Porto Alegre: Bookman, 2009.
- PAIM, R. *As tarefas para gestão de processos*. 2007. 498 f. Tese (Doutorado) – Curso de Doutorado em Ciência em Engenharia da Produção, Coppe/UFRJ, Rio de Janeiro, 2007.
- PENEDO, F.; QUELHAS, O. Práticas de governança pública: aspectos da liderança em institutos de previdência municipal. In: ENGEMA, 16., 2016, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Engema, 2016. p. 1-16.
- PINHO, A.; MONTEVECHI, J.; ALMEIDA, D. Combinação entre as técnicas de fluxograma e mapa de processos no mapeamento de um processo produtivo. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO (ENEGEP), 27., 2007, Foz do Iguaçu. *Anais...* Foz do Iguaçu: Enegep, 2007. p. 1-11.
- PRADO JUNIOR, Tarcísio. *Gestão por processos: instrumento de governança na administração pública*. 2013. 48 f. TCC (Graduação) – Curso de Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, Escola Superior de Guerra (ESG), Rio de Janeiro, 2013.
- PROVANO, C.; FREITAS, E. *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.
- REIS, G. *Modelagem de processos de negócios com BPMN: curso completo*. São Paulo: Portal Bpm Ltda, 2008. 105 p.
- REZENDE, J. *Balanced Scorecard e a gestão do capital intelectual*. 6. ed. São Paulo: Elsevier Trade/profissional, 2015. 328 p.
- RODRIGUES, G. O. *Aplicação da gestão de processos em uma universidade pública do estado de São Paulo*. 2015. 116 f. Dissertação (Mestrado) – Mestre em Engenharia de Produção, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Bauru, 2015.
- SALGADO, C. *et al. Contribuições à melhoria de processos organizacionais: uma avaliação empírica sob a perspectiva de mapeamento de processos em uma unidade*

- da Universidade Federal da Paraíba. *Holos*, Natal, v. 29, n. 1, p. 151-169, jan. 2013.
- SANTOS, A. F. C.; DEDA, R. R.; OLIVEIRA, A. A. Identificação de ontologias com BPM no ambiente da saúde: uma revisão sistemática. *Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, Recife, v. 13, n. 1, p. 176-186, jun. 2015.
- SCOLFORO, R. *Lei de acesso à informação e governança pública no município de Lavras: fatores favoráveis e limitantes*. 2013. 144 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública, Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2013.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, São Paulo, v. 43, n. 2, p. 347-369, jun. 2009.
- SHARP, A; MCDERMOTT, P. *Workflow modeling: tools for process improvement and application development*. Norwood: Artech House, 2009.
- SILVA, A. *et al.* Aplicação da *accountability* na administração pública no Brasil. In: ENCONTRO ACADÊMICO FACPED, 10., 2016, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza: Faced, 2016. p. 22-28.
- SILVA, R.; SENNA, E.; LIMA JUNIOR, O. Governança pública: dimensões e atributos de desempenho aplicados à governança de plataformas logísticas. *Revista Alcance Eletrônica*, Itajaí, v. 21, n. 1, p. 98-125, jun. 2014.
- SILVA, J. *O mapeamento de processos organizacionais no setor público: estudo de caso do escritório de processos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)*. 2014. 59 f. TCC (Graduação) – Curso de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- SORDI, J. *Gestão por processos: uma abordagem da moderna administração*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Referencial de combate a fraude e corrupção: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública*. Brasília: Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2017. 132 p.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Plano estratégico do Tribunal de Contas da União: 2015 - 2021*. Brasília: TCU, 2015. 96 p.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria*. Brasília: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 98 p.
- TÔRRES, J. Teoria da complexidade: uma nova visão de mundo para a estratégia. *Integra Educativa*, Valparaíso, v. 2, n. 2, p. 189-202, 2005.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ. *Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI): 2015-2019*. Macapá: Unifap, 2015. 113 p.
- YIN, R. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2010. 248 p.
- ZUCATTO, L. *et al.* Proposição de indicadores de desempenho na gestão pública. *Contexto*, Porto Alegre, v. 16, n. 9, p. 1-24, jun. 2009.



Alan Carlos Pereira da Costa

Discente do oitavo semestre do curso de bacharelado em Administração pela Universidade Federal do Amapá. Atua como consultor na área de processos organizacionais. Contato: costaalan95@gmail.com

Ana Flavia Pacheco Leal

Bacharel em Administração pela Universidade Federal do Amapá, atua na área bancária. Contato: ana.leal1404@gmail.com

Lana Caroline Barbosa do Nascimento

Bacharel em Administração pela Universidade Federal do Amapá, Servidora do Poder Executivo Federal na Unifap, cargo Administradora. Contato: lananascimento15@gmail.com

Cláudio Márcio Campos de Mendonça

Doutor em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, atua como professor do magistério superior na Universidade Federal do Amapá, Campus Marco Zero. Contato: cmarcio@gmail.com

Lenin Cavalcanti Brito Guerra

Doutor em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, atua como professor do magistério superior no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, Campus Natal Central. Contato: guerra04@gmail.com

RSP