

RSP

Revista — do — Serviço Público

Vol. 70, nº 2
Abr/Jun 2019
ISSN: 0034-9240

Trends in Public Administration after Hegemony of the
New Public Management: a literature review
Pedro Luiz Cavalcante

Informações sobre desempenho orçamentário: estudo
comparativo das normas orçamentárias no Brasil e
Estados Unidos da América
Maciel Carlos Antunes

A participação eletrônica no Uruguai, Chile e Colômbia a
partir da teoria da ação comunicativa
Jorge Lheureux de Freitas, Marie Anne Macadar, Eder Henriqson

Ministérios como "barganha": coalizão de governo e
organização do Poder Executivo
Jaqueline da Silva Borges, Sheila Cristina Tolentino Barbosa

Reflexões e dilemas sobre a ouvidoria pública no Brasil:
uma análise das ouvidorias do Poder Executivo Federal
Thales Torres Quintão

Quality Saúde – uma adaptação transcultural
multicêntrica dos constructos da escala Servqual de
satisfação para o SUS, por translação de conhecimento
de especialistas e usuários
*Galba Freire Moita, Allan Claudius Queiroz Barbosa, Vitor Manuel
Reis Raposo*

Enap



Brasília – 2019

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: Diogo Godinho Ramos Costa

Diretora de Seleção e Formação de Carreiras: Diana Magalhães de Souza Coutinho

Diretor de Educação Continuada: Paulo Marques

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

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação: Fernando de Barros Figueiras

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 (Fundação Getúlio Vargas); 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 (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); Pedro Lucas de Moura Palotti (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); 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 Figueiras. Editor executivo: Flavio Schettini Pereira. Colaboradora: Ana Paula Soares Silva. Revisão: Adriana Vieira Braga, Luiz Augusto Barros de Matos e Renata Fernandes Mourão. 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, 2019

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 sítio da Enap:

www.ena.gov.br

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS - Área 2-A

70610-900 - Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096/3092

www.ena.gov.br

editora@ena.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

- Trends in Public Administration after Hegemony of the New Public Management: a literature review**
Tendências na Administração Pública após a hegemonia da New Public Management: uma revisão de literatura 198
Pedro Luiz Cavalcante
- Informações sobre desempenho orçamentário: estudo comparativo das normas orçamentárias no Brasil e Estados Unidos da América**
Performance informed budgeting: comparative study of the budget rules in Brazil and the United States of America 219
Maciel Carlos Antunes
- A participação eletrônica no Uruguai, Chile e Colômbia a partir da teoria da ação comunicativa**
Electronic participation in Uruguay, Chile and Colombia from the communicative action theory 239
Jorge Lheureux de Freitas, Marie Anne Macadar, Eder Henriqson
- Ministérios como “barganha”: coalizão de governo e organização do Poder Executivo**
Ministries as a resource to bargain: coalition of government and organization of executive power 267
Jaqueline da Silva Borges, Sheila Cristina Tolentino Barbosa

**Reflexões e dilemas sobre a Ouvidoria Pública no Brasil:
uma análise das Ouvidorias do Poder Executivo Federal**
**Reflections and dilemmas about the public ombudsman in Brazil:
an analysis of the ombudsman's offices of the Federal Executive Branch** 297

Thales Torres Quintão

**Quality Saúde – uma adaptação transcultural multicêntrica dos constructos
da escala Servqual de satisfação para o SUS, por translação de conhecimento
de especialistas e usuários**

**Quality Saúde - a multi-centric cross-cultural adaptation of the Servqual
satisfaction constructs for the SUS, by translating knowledge from experts
and users** 325

Galba Freire Moita, Allan Claudius Queiroz Barbosa, Vitor Manuel Reis Raposo

Editorial

Este número da RSP contribui com uma série de questões essenciais para a administração pública brasileira. No momento em que se discute o aprofundamento dos processos de governança e transformações na administração pública, com a criação do Comitê Interministerial de Governança, por meio do Decreto nº 9203, de 22 de novembro de 2017, é necessário promover reflexões a respeito do exercício do governo e criar mecanismos para a promoção de políticas públicas mais efetivas e serviços públicos prestados no interesse da sociedade.

O primeiro artigo – *Trends in public administration after hegemony of New Public Management* – desafia teoricamente a construção da governança, com foco nos processos de mudanças e difusão de práticas de governo no contexto de uma administração pública mais aberta, *accountable* e efetiva. Tema essencial para as transformações da administração pública, a governança pode ser uma chave fundamental para a perspectiva de valor público de políticas e serviços. Mas é necessário que os mecanismos e ferramentas da governança sejam construídos e implementados de forma efetiva no Brasil. Esse processo de mudança institucional inaugura uma transformação substancial da administração, com foco no usuário dos serviços, na efetividade das políticas e na capacidade de coordenação da alta administração.

Um primeiro aspecto nessa direção é a questão orçamentária. A governança das políticas públicas pressupõe o orçamento como uma ferramenta essencial, que deve estar associada com a gestão da performance dos diversos programas governamentais. A tendência mundial na questão orçamentária, hoje, é “*bulk budgeting*”, significando isso que o orçamento disponível para os gestores públicos deve ser mais global, com maior autonomia para o gestor fazer a alocação nos programas. Em contrapartida, o orçamento deve prever claramente a mensuração de performance não no sentido do gasto, mas no sentido do desempenho das organizações em entregar para a sociedade serviços públicos de maior qualidade. O artigo *Informações sobre o desempenho orçamentário* compara Brasil e Estados Unidos nesse aspecto, observando como a gestão da performance contribui para uma melhor gestão do orçamento.

A governança também pressupõe formas de participação da sociedade no processo do governo. Além disso, o uso de tecnologias que facilitem esse processo do governo. O aspecto digital da governança deve favorecer os mecanismos de participação eletrônica, por meio do uso de plataformas que facilitem a participação da sociedade nas decisões públicas. O artigo *A participação eletrônica no Uruguai, Chile e Colômbia a partir da teoria da ação comunicativa* traz uma série de insights

a respeito do uso de tecnologias para o aprimoramento e aprofundamento da participação social. Comparar diferentes experiências ajuda no processo de desenvolvimento institucional, uma vez que podemos aprender com a experiência do outro.

Mas não devemos esquecer que a construção da governança deve levar em consideração os aspectos políticos e institucionais mais amplos da democracia. A relação entre os Poderes Executivo e Legislativo é fundamental para o exercício da representação política e para a construção do governo. Ter em conta as variáveis institucionais que explicam o processo de construção de coalizões e governos proporciona um conhecimento a respeito do funcionamento do governo em função do processo democrático. O artigo *Ministérios como barganha* proporciona um entendimento do presidencialismo de coalizão como processo de barganha para a construção de coalizões que sustentam o governo. O artigo faz uma análise longitudinal das barganhas construídas entre Executivo e Legislativo no Brasil, de forma a compreender os contextos institucionais do governo.

A governança pressupõe que a administração pública seja *accountable*. Os instrumentos de ouvidoria proporcionam um recurso institucional importante como instrumento de gestão, canal de participação e comunicação do governo com a sociedade. O dilema de construção institucional das ouvidorias é abordado no artigo *Reflexões e dilemas sobre a ouvidoria pública no Brasil*.

Por fim, é necessário monitorar e avaliar a qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade. O foco no usuário pressupõe a avaliação de usuários dos serviços públicos como um instrumento de gestão centrado na performance e perspectiva do usuário para o permanente aprimoramento dos serviços. O artigo *Quality saúde* analisa o processo de mensuração e o uso de escalas de mensuração para a sua adaptação ao caso brasileiro, de forma a possibilitar a maior acurácia das escalas utilizadas e construção de resultados mais robustos para a melhoria da qualidade dos serviços de saúde.

Os artigos publicados neste número da RSP trazem uma série de desafios para a institucionalização da governança, de maneira a promover o processo de melhoria contínua da gestão pública e aprofundamento da atuação do governo na sociedade.

Boa leitura!

Fernando Filgueiras

Editor-chefe

Editorial

Este número da RSP contribui com uma série de questões essenciais para a administração pública brasileira. No momento em que se discute o aprofundamento dos processos de governança e transformações na administração pública, com a criação do Comitê Interministerial de Governança, por meio do Decreto nº 9203, de 22 de novembro de 2017, é necessário promover reflexões a respeito do exercício do governo e criar mecanismos para a promoção de políticas públicas mais efetivas e serviços públicos prestados no interesse da sociedade.

O primeiro artigo – *Trends in public administration after hegemony of New Public Management* – desafia teoricamente a construção da governança, com foco nos processos de mudanças e difusão de práticas de governo no contexto de uma administração pública mais aberta, *accountable* e efetiva. Tema essencial para as transformações da administração pública, a governança pode ser uma chave fundamental para a perspectiva de valor público de políticas e serviços. Mas é necessário que os mecanismos e ferramentas da governança sejam construídos e implementados de forma efetiva no Brasil. Esse processo de mudança institucional inaugura uma transformação substancial da administração, com foco no usuário dos serviços, na efetividade das políticas e na capacidade de coordenação da alta administração.

Um primeiro aspecto nessa direção é a questão orçamentária. A governança das políticas públicas pressupõe o orçamento como uma ferramenta essencial, que deve estar associada com a gestão da performance dos diversos programas governamentais. A tendência mundial na questão orçamentária, hoje, é “*bulk budgeting*”, significando isso que o orçamento disponível para os gestores públicos deve ser mais global, com maior autonomia para o gestor fazer a alocação nos programas. Em contrapartida, o orçamento deve prever claramente a mensuração de performance não no sentido do gasto, mas no sentido do desempenho das organizações em entregar para a sociedade serviços públicos de maior qualidade. O artigo *Informações sobre o desempenho orçamentário* compara Brasil e Estados Unidos nesse aspecto, observando como a gestão da performance contribui para uma melhor gestão do orçamento.

A governança também pressupõe formas de participação da sociedade no processo do governo. Além disso, o uso de tecnologias que facilitem esse processo do governo. O aspecto digital da governança deve favorecer os mecanismos de participação eletrônica, por meio do uso de plataformas que facilitem a participação da sociedade nas decisões públicas. O artigo *A participação eletrônica no Uruguai*,

Chile e Colômbia a partir da teoria da ação comunicativa traz uma série de insights a respeito do uso de tecnologias para o aprimoramento e aprofundamento da participação social. Comparar diferentes experiências ajuda no processo de desenvolvimento institucional, uma vez que podemos aprender com a experiência do outro.

Mas não devemos esquecer que a construção da governança deve levar em consideração os aspectos políticos e institucionais mais amplos da democracia. A relação entre os Poderes Executivo e Legislativo é fundamental para o exercício da representação política e para a construção do governo. Ter em conta as variáveis institucionais que explicam o processo de construção de coalizões e governos proporciona um conhecimento a respeito do funcionamento do governo em função do processo democrático. O artigo *Ministérios como barganha* proporciona um entendimento do presidencialismo de coalizão como processo de barganha para a construção de coalizões que sustentam o governo. O artigo faz uma análise longitudinal das barganhas construídas entre Executivo e Legislativo no Brasil, de forma a compreender os contextos institucionais do governo.

A governança pressupõe que a administração pública seja *accountable*. Os instrumentos de ouvidoria proporcionam um recurso institucional importante como instrumento de gestão, canal de participação e comunicação do governo com a sociedade. O dilema de construção institucional das ouvidorias é abordado no artigo *Reflexões e dilemas sobre a ouvidoria pública no Brasil*.

Por fim, é necessário monitorar e avaliar a qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade. O foco no usuário pressupõe a avaliação de usuários dos serviços públicos como um instrumento de gestão centrado na performance e perspectiva do usuário para o permanente aprimoramento dos serviços. O artigo *Quality saúde* analisa o processo de mensuração e o uso de escalas de mensuração para a sua adaptação ao caso brasileiro, de forma a possibilitar a maior acurácia das escalas utilizadas e construção de resultados mais robustos para a melhoria da qualidade dos serviços de saúde.

Os artigos publicados neste número da RSP trazem uma série de desafios para a institucionalização da governança, de maneira a promover o processo de melhoria contínua da gestão pública e aprofundamento da atuação do governo na sociedade.

Boa leitura!

Fernando Filgueiras

Editor-chefe

Trends in Public Administration after Hegemony of the New Public Management: a literature review

Pedro Luiz Cavalcante

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

The paper's goal is to advance at understanding of the public management framework after decades of administrative reform under the New Public Management (NPM) hegemony. Based on a broad literature review, the paper maps trends in terms of principles and guidelines and indicates that post-NPM is a process of continuity rather than a disruption with the previous paradigm. The implementation processes of the management trends, as well as in the NPM, are presented in different ways, varying according to the context and institutional framework of each government. The article also concludes that the most emblematic characteristic of the contemporary public administration is the prevalence of the governance phenomenon that, in different formats, encompasses most of the post-NPM principles and guidelines discussed in the literature. In this sense, the return of the State and the bureaucracy as protagonists is emphasized, however, far from the traditional hierarchical standard. The current role of the civil service focus on the direction of interdisciplinary skills, collaborative capacities, increasing accountability to society, as well as leadership with interactive components.

Key words: New Public Management, governance, innovation, administrative reforms

[Artigo recebido em 7 de fevereiro de 2018. Aprovado em 26 de fevereiro de 2019.]

Tendências na Administração Pública após a hegemonia da New Public Management: uma revisão de literatura

O objetivo do artigo é avançar na compreensão do funcionamento da administração pública após décadas de reformas sob a égide da Nova Gestão Pública (ou New Public Management - NPM). Com base em uma ampla revisão da literatura, o documento descreve as tendências em termos de princípios e diretrizes e indica que o pós-NPM é um processo de continuidade e não uma interrupção do paradigma anterior. Os processos de implementação das tendências de gestão, bem como no NPM, são apresentados de diferentes maneiras, variando de acordo com o contexto e o quadro institucional de cada governo. O artigo também conclui que a característica mais emblemática da administração pública contemporânea é a prevalência do fenômeno de governança que, em diferentes formatos, abrange a maioria dos princípios e diretrizes do pós-NPM discutidos na literatura. Nesse sentido, o retorno do Estado e da burocracia pública como protagonistas são enfatizados, no entanto, longe do padrão hierárquico tradicional. O papel atual do serviço público não é direcionado ao desenvolvimento de habilidades interdisciplinares, capacidades colaborativas, aumento da responsabilidade para a sociedade, bem como liderança com componentes interativos.

Palavras-chave: nova administração pública, governança, inovação, reforma administrativa.

Tendencias en la administración pública después de la hegemonía de New Public Management: una revisión de la literatura

El objetivo del artículo es avanzar en la comprensión del marco de administración pública después de décadas de reformas bajo la hegemonía de la Nueva Gestión Pública (o New Public Management - NPM). Con base en una amplia revisión de la literatura, el trabajo mapea las tendencias en términos de principios y directrices e indica que el post-NPM es un proceso de continuidad en lugar de una interrupción con el paradigma anterior. Los procesos de implementación de las tendencias de gestión, así como en el NPM, se presentan de diferentes maneras, variando según el contexto y el marco institucional de cada gobierno. El artículo también concluye que la característica más emblemática de la administración pública contemporánea es la prevalencia del fenómeno de la gobernanza que, en diferentes formatos, abarca la mayoría de los principios y directrices posteriores a la NPM discutidos en la literatura. En este sentido, se destaca el retorno del Estado y la burocracia pública como protagonistas, sin embargo, lejos del estándar jerárquico tradicional. El papel del servicio civil actual está dirigido al desarrollo de habilidades interdisciplinarias, capacidades de colaboración, aumento de la responsabilidad ante la sociedad, así como liderazgo con componentes interactivos.

Palabras clave: nueva gestión pública, gobernanza, innovación, reformas administrativas.

Introduction

The last decades have been marked by intense and constant changes in the State and in society. As in other areas of the social sciences, studies on management and public policies have also sought to understand to what extent complex changes of a social, economic, political and technological nature have impacted the way the government functions and its results.

Issues related to State reform and public management have spread throughout the field of study and government organizations. What are the causes of administrative reforms? What role should the government play in the face of constant structural modifications? What are the practical effects of providing public services? What tendencies are observed in the public administration after these processes of change? The purpose of this article is to contribute to this debate, especially by exploring this last question.

Based on a literature review on the evolution of public administration after the hegemony of New Public Management (NPM), the article maps the trends in terms of management principles and guidelines, as well as the transformations that have permeated the public administration in recent decades. Although, assessments and interpretations of the reformist processes implemented worldwide are not the paper's main goal, it is inevitable to discuss it in order to comprehend the current period. From the recent academic production, central issues are analyzed to understand the changes in the public sector as so to contribute to the theoretical debate and to subsidize future empirical investigations based on analytical parameters on the public sector framework.

The article considers the management trends in two dimensions: principles and guidelines. The first implies the reason that underlies the action, while the management guideline involves the orientation or indication of a path to follow. Naturally, they are dimensions not so trivial of framing and understanding. For instance, in the classical theory of bureaucracy, the principles would be the hierarchy of authority and meritocracy, while the guidelines consist of the rules of subordination and control of officials and the application of universal and impersonal criteria of selection and promotion of employees.

Public management reforms, understood as "a set of deliberate changes in the structures and processes of public sector organizations with the aim of making them work (in some sense) better" (POLLIT; BUCKAERT, 2011a, p. 2) have remained on the agenda of governments and research for nearly four decades, yet the complexity and dynamics of these phenomena and therefore the different implementation strategies and their results remain the subject of study that still lacks scientifically valid information and knowledge.

In this sense, the present work is a descriptive effort, that is, an exploratory attempt to examine what has been occurring and to identify aspects that can be considered convergent in the specific literature. Good descriptions, based on information and systematized knowledge, are fundamental to understand complex and dynamic phenomena, as well as to serve as subsidies for prescribed proposals and norms for improving public administration. Reform projects also demand the interaction between theoretical analysis and the empirical world in order to generate qualified reflections that create cognitive conditions and resources to promote substantial change.

To do so, a bibliographic survey was conducted to make the literature review results transparent and replicable. Therefore, the following parameters were used in the review:

- Temporal cutback: studies were restricted to those published from January 2007 to March 2017, which does not necessarily limit the approach to previous reformist models and experiences. These processes consist of medium and long-term phenomena, and therefore much of the literature normally incorporates relevant aspects from previous years;
- Languages: articles in English, Spanish and Portuguese were considered;
- Publication status: books published by renowned publishers in the field of public administration¹, and international² academic journals with major impact factors in the area were considered;
- Search strategy: the searched descriptors were "new public management"; "public service reform"; "post new public management"; "administrative reform" and "public management reform". Descriptors were searched for titles, keywords and summaries of articles and books.

As a result, twenty-seven (27) books and seventy-one (71) articles were selected of international journals. This diversity in the literature reinforces the perception of the importance of the subject in the recent academic production.

Until the late 1970s, the prevailing discourse consisted in structuring public administration based on the standard criteria of bureaucratic functioning, along the lines of Max Weber's historical categorization, which included a focus on rationality, hierarchy, and cost-benefit analyzes (POLLIT; BOUCKAERT, 2011a). Exactly after the 1970s the reformist processes of the State apparatus intensified. Despite

¹ The bases for the research of the books were the electronic site of Capes (Coordination of Improvement of Personnel of Superior Level) and Google books.

² The journals researched were Journal of Public Administration Research and Theory; Public Administration Review; Governance; International Public Management Journal; Public Administration.

the different perspectives and visions about the size and role of the State, a point that draws attention is the reflection about its centrality in the debate, whether as a direct provider of public policies or indirectly for the development or social welfare and equity of nations, in which the focus on improving public management continues to this day on the agenda.

In addition to this introduction, the paper is organized in three more sections. The following discusses the evolution of the managerial movement or New Public Management - NPM, as well as its results in public administration after the reforms. In the third part, perceptions about what post-NPM would consist are discernible, followed by a synthesis of the trends that permeated and continue to orbit the public sector. Finally, the article reflects on the limitations in addressing the theme, main conclusions and outlines the future research agenda.

The New Public Management and the Managerial Movement

Understanding the changes in public management presupposes a comprehensive and dynamic look at the context in which public policies operate. Obviously, it is a question of recognizing that the functioning of the public sector is constantly influenced by a set of factors of multiple orders. In this sense, the last century provided a very fertile ground for the field of study, since it was characterized by intense transformations, mainly political, social and economic. Such changes have, to a large extent, impacted processes of reorganization of the role of the State and of the structure of public administration.

In the mid-70s, however, the notorious fiscal crisis began to affect the major economies of the capitalist world. The hegemonic discourse, especially in developed countries, was that the government had become overloaded and financially unsustainable. In particular, the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) countries come to question the bases of the legitimacy of the public service from the representative model and the State apparatus. In other words, the responsiveness of elected officials and of bureaucracy, as well as the government priorities, become the target of debate (MANNING; SHEPHERD; BUM; LAUDARES, 2009). Therefore, with a strong political, ideological, and mainly economic component, a broad movement of administrative reforms aimed at changing the role and functioning of the State began in the late 70s and early 80s. With intense sponsorship of multilateral organizations such as the OECD, the International Monetary Fund, and the World Bank (EVANS, 2009; GREVE, 2006), the reforms have not only spread across developed nations, but have also been experienced in developing nations in all parts of the world.

If these were the contextual factors that led to a comprehensive and thorough process of administrative reform, initiated by the so-called New Public Management (NPM), logically, the next question is: What does this model or paradigm mean and represent?

The NPM emerges with greater emphasis on the Anglo-Saxon nations, strongly based on a narrative or even ideology that agglomerates assumptions of the public choice theory and the theory of organizational economics to ground a set of ideas about the deficiencies of the dominant classical bureaucratic model in western governments, and, in this way, proposes reforms based on neoclassical or neoliberal doctrines in the field of economic sciences. In other words, changes aimed at reconfiguring the role of the State (CHRISTENSEN; LÆGREID, 2007; FERLIE; MCGIVERN, 2013; HOOD; DIXON, 2015).

The New Public Management, also called the managerial public administration, consisted of a broad reform movement in the State apparatus which, in general, propagated a set of deliberate changes of structures and processes in public sector organizations with the goal of obtaining better performance. It is a prescriptive, post-bureaucratic model for structuring and managing the public machine based on the principles and guidelines of efficiency, effectiveness and competitiveness and on management tools from private organizations (CHRISTENSEN; LÆGREID, 2007; GOLDFINCH; WALLIS, 2009; ONGARO, 2009).

This character of narrative comes precisely from the fact that the managerial movement possesses a strong normative component in its prescriptions, most of them without valid empirical basis applicable to the public sector, and that it had a strong sponsorship from the multilateral organizations in the diffusion process around the world. Per Lægreid and Tom Christensen (2007) argue that this process of diffusion was enhanced by the elements of institutional isomorphism, more specifically of the coercive type (POWELL; DIMAGGIO, 1991), since there was strong pressure from the need to "modernize" the State apparatus. In the case of Latin America, some of these precepts were embedded, for example, in the Washington Consensus³.

Notwithstanding this dissemination, it is important to emphasize that the way the managerialist movement embarked and, above all, was assimilated in Latin American countries and the 'Asian tigers', for example, is not only related to the liberal wave that predominated in Western Europe and in the other countries

³ The Washington Consensus consists of a set of major measures (ten basic rules), formulated in late 1989 by economists from Washington-based (EUA) financial institutions such as the IMF, the World Bank, and the US Treasury. The proposals, endorsed by the International Monetary Fund in the following decade, constituted a liberal prescription of macroeconomic adjustments to the developing countries.

Anglo-Saxons. In those specific cases, although the literature examined hardly addresses these countries, the characteristics, trajectories and dilemmas of their public administrations may also represent a complement to the explanation of the incorporation attempts of the NPM premises starting from the 80s.

Given its complexity and metamorphosis over the years, the literature tends to separate the NPM into generations. The first, which began in the late 70s and proliferated from the following decade, had as its central perspective the need for public sector organizations to adapt and function in the molds of private initiative. In other words, the privatization logic or commodification and the reduced regulation should be the guiding principles for improving service delivery and generating better results in terms of public policy. Having as reference the competitiveness and efficiency of private activity, the macro reformist strategy involved extensive processes of privatization of companies and organizations, outsourcing of employees and services, within a doctrine of reducing the size and role of the State in the economy.

In contrast to the traditional management model - characterized by homogeneity, close links to formal rules and process-driven - public organizations under managerialism would be results-driven, with special attention to the provision of public services with more efficient costs (GOLDFINCH; WALLIS, 2009). The focus on performance would lead governments to increase productivity, as well as to optimize cost-effectiveness in service delivery (CARTER *et al.*, 2013). In addition, the introduction of competitive mechanisms among government agencies, as well as the instruments of managerial flexibility, especially of the labor relations in the public administration, were seen as incentives and means for management improvement. These premises would constitute the great rupture of modern public management with the traditional bureaucratic model.

Pollitt and Bouckaert (2011a) argue that the NPM consists of a two-level phenomenon. In the superior or political level, the theory or doctrine propagates the improvement of public services by importing concepts, techniques and principles of private initiative. While at the lower or technical level, the set of concepts and specific practices includes emphasis on performance by measuring costs, processes, and outcomes / impacts indicators; preference for leaner and more specialized organizational forms to the detriment of the idea of large multifunctional organizations; widespread introduction of typical market mechanisms such as openness to competition, performance pay, and the focus on treating services users as clients.

A recurrent categorization in the literature of the last decade is that developed by Dunleavy, Margetts, Bastow and Tinkler (2006), which condenses the managerialist movement into three major directives:

1. Disaggregation: division of the public sector into broader and internally flatter hierarchies, as well as the construction of management and information systems to facilitate control, generating a strong flexibility of practices in the areas of personnel, information technology (IT), purchasing, etc;
2. Competition: introduction of buyer / supplier separation into government structures with a view to promoting multiple different forms of service provision and creating (more) competition between potential providers, in particular by financial resources. The "central" areas of public administration and public provision were shrunk, and the suppliers were diversified;
3. Encouragement: the focus on the motivation of managers and teams is restricted to the pecuniary incentives of performance.

There is a consensus in the literature, however, that these changes not only vary from government to government but have also undergone constant changes in the course of the reform processes. In a second moment, the NPM is characterized by the fact that the focus of the reform initiatives by the search for efficiency and expenditure reduction is also complemented by the prioritization of the quality of the services provided; citizen empowerment in the process of choosing services through competition among the organs; accountability and transparency.

Pawson and Jacobs (2010), when analyzing this transformation, claim that it was in the British Labor government, under the leadership of Prime Minister Tony Blair, that the redesign of the reform movement materializes from four central components: i) top down performance management; ii) increased competition and disputes in the provision of public services; iii) increasing citizen pressure - including through choice and "voice"; and iv) measures to strengthen the capacity and resources of public servants.

That feature of greater societal involvement in management and policymaking also reflects the diversification of the participation not only of civil society but also of the private sector, which resulted in innovative strategies for conducting public services beyond execution, privatization and contracting (third sector). Pérez-López, Prior and Zafra-Gómez (2015) highlight the proliferation of alternative forms of public-private collaboration, called mixed firms, in the provision of public services, especially by local governments. In objective terms, these are companies created and owned by the public sector but managed by private initiative by means of management contracts.

In an attempt to synthesize, the OECD (2010) recognizes the prevalence of variations of the ideas and proposals of the New Public Management, but argues that some central axes unify the model/paradigm, including: separation between execution (agencies financed based on the model of buyers and suppliers) and

development of public policies (ministries); more autonomy to the operational managers in budget management, personnel, procurement, IT, etc. ("let managers manage"); direction and control of the executive agencies on the basis of measurable performance (performance management); performance budgeting and accountability system; and outsourcing of intermediate production by the market.

The efforts of researchers in trying to agglomerate or synthesize the evolution of the New Public Management are varied and without convergent methodologies. In practice, they try to capture central elements from, mainly, comparative analysis. Undoubtedly, a dynamic movement such as the managerial wave logically suffers with limitations to simplification. For this reason, the analysis to understand the evolution of quite complex, ambiguous and dynamic reform processes go more towards a look over the multiple dimensions or tendencies of principles and guidelines, as well as their effective applications (management tools), than towards a static and well-defined model.

As for its results, after more than three decades of the beginning of the movement for performance, to a good extent, it is consensual the perception that NPM consisted in a myriad of concepts and initiatives that despite having similar principles, in practice, promoted quite different impacts in terms of changes in public administration. Such configurations may vary both between countries and at certain moments over time.

Literature analysis points to a diversity of approaches ranging from case studies to broad comparative approaches. Logically, while the former suffers from the capacity constraints to generalize its results, the second analytical strategy faces difficulties in comparing such distinct and complex processes (BORRÁS; SEABROOKE, 2015; CHRISTENSEN; LÆGREID, 2007).

In general, the results of the reforms were quite different, which can be explained by the diversity and complexity of the objectives, as well as by the pre-existing institutional framework in the countries that influence the entire reform process in the public sector (POLLITT; BOUCKAERT, 2011a). It is a difficult and problematic scientific exercise, since the units of analysis - levels of government - are different, with specific instruments and processes; the organizational characterization, as an agency, for example, is not always uniform; absence and low data quality prevail (rare are the time series available); and there is the multiplicity of criteria for defining the reform.

In the same direction, Lægreid and Christensen (2007), in an analysis of five reforms in developed nations, conclude that the main tendency was the increase of horizontal and vertical specialization, generating a more fragmented public administration. The effects in terms of effective implementation, however, were different among

nations: while some focused on themes called "rigid NPM" (accounting, auditing, and performance measurement), others emphasized "light NPM", (human factors, user orientation, quality improvement and individual development).

In an evaluative approach to the effects of implementing the NPM proposals, Hood and Dixon (2015) systematically analyze the results of the managerial reform in the British local governments over the last thirty years in terms of quality improvements and reduced public administration costs. The main finding is that in the United Kingdom there is not "a government that works better and costs less."

In a comparative effort, however, based on a meta-analysis of 519 studies on the outputs and outcomes of the NPM reforms in Europe, Pollitt and Dan (2013) conclude that the knowledge on the effects is generally low. Most examine outputs and few focus on the outcomes of reforms. The results of the changes in different countries and political sectors show a mixed pattern that varies according to the contextual characteristics, such as the time horizon, the scope of the reforms, and the degree of political relevance of the theme in the governmental agenda. Also in an attempt to analyze the literature on NPM results, Greve, Lægreid and Rykkja (2016) conclude that the findings mostly support more skepticism than advocacy of advances in the implementation of the New Public Management.

Although the results have not been as expected, which to a certain extent can be explained by the excessive normative nature of the proposals, this does not mean that the NPM reforms, their principles and guidelines have not led to changes in the functioning of public administration around the world. Such as evaluative studies, discussions on the relevance of the New Public Management have occupied much of the theoretical debate. However, this assertion is far from being consensual among researchers (GOLDFINCH; WALLIS, 2010; POLLIT; BOUCKAERT, 2011). First, there is the difficulty of isolating its central components from the short-term analysis of the public administration functioning, mainly due to its constant changes over the last decades. Second, the fact that much of the agenda after New Public Management is based precisely on incremental changes to NPM's own principles and guidelines already indicates its centrality in the debate.

Therefore, as we will see in the next topic, the most correct is to interpret the reforms and their results from a continuous time perspective in which many premises of the New Public Management are still alive in several countries, since managerial reforms have generally not been replaced by new reforms but rather revised and / or complemented by post-NPM reforms.

The Post New Public Management Trends

The literature that examines the results and consequences of the period of administrative reforms, to a large extent, converges on some points. The first of these, mentioned above, is the vision of gradualism and continuity post-NPM rather than overcoming. Lægreid and Christensen (2007) argue that New Public Management has a restrictive effect on the following reforms. In general, what is observed are neither convergent nor divergent processes in the reforms in which each trajectory is restricted by the specific internal and external contexts, legacies and administrative traditions of each government. Reformist experiences are even difficult to analyze from a single perspective approach, since variations are the rule rather than the exception.

In a comparative analysis of the reforms in the Scandinavian countries, Greve, Lægreid and Rykkja (2016) argue that the new post-NPM trends do not mean that the characteristics of the NPM are disappearing. As examples, performance management and focus on results / impacts remain prominent in these nations. The third generation of reforms in effect, in practice, reflects the successes and failures of the reforms of the previous decades. To examine it, the authors suggest that the best way is to use a historical institutional lens, that is, that is based on an approach of institutional "layers" emphasizing the set of "solutions" developed gradually and over time depending on the context.

It is not by chance that the option for major reform efforts has fallen into disuse because of the high transactional cost that the most radical changes tend to generate. The obstacles and resistances inherent to reform processes tend to produce results that are usually less than planned. Hence, the path of governments has been through small and constant improvements, which Pollitt and Bouckaert (2011a) call micro-improvements and their effects instead of simply considering them as part of more general and abstract concepts of both NPM and post-NPM.

The State reforms include distinct models that converge in the advancement of NPM premises, but emphasize differently assumptions and management mechanisms that, in some cases, are repeated in the models or paradigms, that is, there are overlaps between them when they seek to explain the differences in the guidelines undertaken and the results achieved. It is from this premise that based on a broad comparative study Pollitt and Bouckaert (2011a) argue that the model closest to the basic assumptions of the NPM was implanted by the Anglo-Saxon nations. On the other hand, the countries of continental Europe and Scandinavia opted for variations that these authors defined as Neoweberian State and Public Governance, respectively.

It is precisely this diffuse and ambiguous process that makes many of the characteristics of New Public Management end up being incorporated into the great models / paradigms mentioned above, as well as what should be called post-NPM (GREVE; LÆGREID; RYKKJA, 2016). It is worth noting that the complexity of the development of such models / paradigms tends to generate, obviously, difficulties and skepticism in the simplifying analytical capabilities, as Goldfinch and Wallis (2010, p.1108) assert in their article on the myths of convergence of reforms: "... where NPM has not been adopted substantively ... it is problematic to propose a shift to a post-NPM world, when there has never been one of NPM."

Undoubtedly, this is not a trivial exercise, but it is consensual that there have been significant changes in the way the public sector has been operating in the last decades, which differ greatly from the principles and management guidelines propagated in the late 1970s and early 80s. Therefore, since we have already discussed the characteristics of the NPM reforms, it is now important to proceed in the attempt to identify what the post-NPM would look like. In this direction, table 1 summarizes the trends of principles and guidelines of public management characterized as part of the post-NPM. The ordering follows the frequency of recurrence in the articles and books mapped in this literature review.

Table 1 – Post-NPM Trends

Principles and Guidelines	Meaning	Authors
Collaboration and Partnerships	Collaborative processes and partnerships in a variety of ways - within the public sector, with the private sector and third sector.	Christensen and Lægreid (2007); Birrel (2008); Evans (2009); Currie, Grubnic and Hodges (2011); Shaw (2013); Kippin, Stoker and Griffiths (2013); Schiavo-Campo (2014); O'Flynn, Blackman and Halligan (2014); Bryson, Crosby and Bloomberg (2014); Dubnick and Frederickson (2015); Fossetøl, Breit, Andreassen and Klemsdal (2015); Greve, Lægreid and Rykkja (2016) and Menicucci and Gontijo (2016)

Networks	Networking in the provision of public services (formulation, implementation and control).	Christensen and Lægreid (2007); Evans (2009); Goldfinch and Wallis (2010); Lodge and Gill (2010); Currie, Grubnic and Hodges (2011); Perez et al. (2011); Meynhardt and Diefenbach (2012); Bryson, Crosby and Bloomberg (2014); O'Flynn, Blackman and Halligan (2014); Fossestøl, Breit, Andreassen and Klemsdal (2015); Greve, Lægreid and Lise (2016); Esmark (2016)
Integrated and Holistic View of Public Management	Integrated public service premise and administrative perspective as a whole - cohesive and coherent (not fragmented or competitive) - idea of joined-up government and whole of government.	Dunleavy et al., (2006); Christensen and Lægreid (2007); Birrel (2008); Goldfinch and Wallis (2010); Pierre and Ingraham (2010); Lodge and Gill (2010); Perez et al. (2011); Kippin, Stoker and Griffiths (2013); Schiavo-Campo and McFerson (2014); O'Flynn, Blackman and Halligan (2014); Fossestøl, Breit, Andreassen and Klemsdal (2015); Greve, Lægreid and Rykkja (2016)
Accountability and Responsiveness	Processes to increase accountability and responsiveness of public administration to society.	Dunleavy et al., (2006); Goldfinch and Wallis (2010); Pierre and Ingraham (2010); Shaw (2013); Bryson, Crosby and Bloomberg (2014); Schiavo-Campo and McFerson (2014); Dommatt and Flinders (2014); Dubnick and Frederickson (2015); Menicucci and Gontijo (2016)
Participation and Engagement	Expansion of social participation channels in policymaking and fostering the involvement of society in public management as a value and source of legitimacy.	Goldfinch and Wallis (2010); Pierre and Ingraham (2010); Perez et al. (2011); Fenwick and McMillan (2012); Shaw (2013); Bryson, Crosby and Bloomberg (2014); Dommatt and Flinders (2014); Greve, Lægreid and Rykkja (2016); Menicucci and Gontijo (2016)

Leadership	Importance of the role of the leader (political, administrative or citizen) in public management, especially in entrepreneurial processes.	Goldfinch and Wallis (2009); Goldfinch and Wallis (2010); Pierre and Ingraham (2010); O'reilly and Reed (2010); Currie, Grubnic and Hodges (2011); O'Flynn, Blackman and Halligan (2014); Menicucci and Gontijo (2016)
Coordination and Control	Strengthening of administrative coordination and control capacities as a way of generating coherence and cohesion in the provision of public services.	Christensen and Lægreid (2007); Goldfinch and Wallis (2010); Lodge and Gill (2010); Perez et al. (2011); Dommett and Flinders (2014); Greve, Lægreid and Rykkja (2016)
E-government and Information Technology and Communication (ICT)	Frequent incorporation of the use of information technologies to increase the transparency of the public sector, as well as access and involvement of citizens with the public administration.	Dunleavy et al., (2006); Goldfinch and Wallis (2009); Goldfinch and Wallis (2010); Bryson, Crosby and Bloomberg (2014); Dubnick and Frederickson (2015); Greve, Lægreid and Rykkja (2016)
Strengthening of Public Bureaucracy	Professionalization and appreciation of the State's staff with a view to making it more efficient, interdisciplinary and responsive to society.	Dunleavy et al., (2006); Goldfinch and Wallis (2009); Lodge and Gill (2010); Perez et al. (2011); Kippin, Stoker and Griffiths, (2013); Bryson, Crosby and Bloomberg (2014); Esmark (2016); Boushey and Mcgrath (2016)

Source: Own elaboration.

It is important to point out that the studies analyzed address other principles and guidelines other than those listed in Table 1, such as: efficiency and quality of public services, equity, decentralization, citizen focus, among others. However, their references are much less recurrent. Most of them are closely associated with the first and second generations of the NPM, which does not suggest that they are not important or are outdated, they remain on the public agenda, but they are no longer innovative trends and therefore do not play a role in the current public management debates.

Attention is also drawn to the recurrence of several principles / guidelines in the studies, which was also expected, since the complexity of the public administration

demands that the public sector functions by meeting different perspectives and needs. This characteristic of aggregation of trends is not new, since they also coexisted even in the traditional (bureaucratic) paradigms and in the original version of the New Public Management. Therefore, it is natural that they should be analyzed even in a jointly manner. As an example, thinking about a holistic and integrated vision in public administration largely presupposes the emphasis on processes of coordination and control of government activities. Similarly, public service delivery based on collaboration and partnerships can usually involve the constitution of networks between actors from different backgrounds, both within and outside the government. Such a finding converges with Greve, Læg Reid and Rykkja's (2016:157) statement that "Like the NPM, the post-NPM can to some extent be seen as a 'shopping basket' of different methods." Therefore, it is expected that changes of an innovative character in public management be in processes and / or services, stem from the mix of these tendencies and not necessarily from the restricted focus on one of them.

Another relevant aspect is the inevitable comparison between NPM and post-NPM, already discussed earlier. In synthesis, what can be observed in the mapping of tendencies is that, undoubtedly, it is a process marked by continuity and gradualism rather than by rupture. Logically, it is very complicated to measure precisely how much each of them, as well as the New Public Management, can have proven its full implementation in a determined level of government. However, the breadth and overlap of the principles / guidelines of the most recent reform trends in public administration reinforces the prevalence of a more incremental character of discourse construction rather than revolution in the debate.

Despite the limitations of this comparison, many of these principles / guidelines approach the premises of the latest NPM reforms, such as accountability, participation and engagement, as well as the use of ICT strategies to improve management. Likewise, the changes identified in the literature as post-NPM also have differentiated trajectories according to the context and institutional framework of the countries (CHRISTENSEN; LÆGREID, 2007). Nevertheless, if we compare the post-NPM configuration with the start of the performance-based or managerialist movement, the differences are more evident. Table 2 aims to synthesize such differences:

Table 2 – Differences from Original NPM x Post NPM

	NPM	Post NPM (public governance)
Focus	Client / Consumer	Citizen as partner
Inspirational Source	Private Sector Logic	Networks
Fundamental Beliefs	<ul style="list-style-type: none"> • Efficiency • Competition • Contracts 	<ul style="list-style-type: none"> • Confidence • Reciprocity
Strategic Orientation	<ul style="list-style-type: none"> • Disaggregation • Competition • Incentive (pecuniary) 	<ul style="list-style-type: none"> • Holistic and integrated vision • Collaboration • Professionalization and inclusion
Vision of the State	Administrative Superiority of the Private Sector	Strengthening of the Bureaucratic Capacity (interactive)

Source: Own elaboration.

First, the inspirational source of traditional public administration, within the perspective of the bureaucratic model, is hierarchy. With New Public Management, this source comes mainly from the logic of the market - what has been applied in private companies and adapted to the public sector, however, in the post-NPM the inspiration is neither hierarchy nor market, but the networks, in which the management and provision of public policies are based (RHODES, 2016; AYRES; MARSH, 2014; FERLIE; MCGIVERN, 2013). Therefore, while in NPM the fundamental beliefs involved efficiency, competition, and contracts, in post-NPM public management, they tend to be trust and reciprocity.

Still in a comparative effort, if we use the categorization of the NPM based on the three great strategic orientations listed by Dunleavy *et al.* (2006) it is also possible to find significant differences. If in essence the NPM reforms advocated the breakdown of public organizations, intragovernmental competition, and the focus on performance-related pecuniary incentives, the main line of current administrative change is moving in a rather disparate sense. As presented in table 2, the guidelines involve a holistic and integrated view of public management, collaboration and networking, an emphasis on incentives that include not only payment but also the valuing of other factors, including interdisciplinarity and responsiveness of employees to society, as well as involvement and engagement of society as a

prominent actor in the operation of public management. In other words, rather than disaggregation, integration; instead of competition, emphasis on collaboration, and finally, substitution of pecuniary motivation by professionalization of bureaucracy and inclusion of social actors in policymaking.

The convergence of these tendencies with the concept of governance in public sector organizations is also highlighted, since they presuppose the performance of complex and pluralistic societies such as the present ones, based on the networks of partnerships and collaborations. As stated by Menicucci and Gontijo (2016, p.17):

The theme of governance has become a commonplace in the contemporary debate on public management and public policy and a keyword during the 1990s, defining a new role for the state in society [...] the term has a very heterogeneous form, entrepreneurial governance, cooperative governance, good governance, participatory governance, local governance, and sociopolitical governance, among others [...] in general, governance refers to the redefinition and expansion of the forms of relationship between the State and society or between government, private agents and society, having as a distinct aspect the relational dimension, as such it marks a decentralization of the decision-making process and the public action for outside the limits of the formal institutions of the State.

This diversified expansion of the forms of state relationship can be materialized by sharing activities and functions for private agents, primarily seeking efficiency and performance objectives, as in the first generation of the managerialist movement or with objectives of democracy and accountability, close to the most recent initiatives. This is the so-called transition from government to governance (AYRES, 2014) as the connecting axis of all or a good part of the principles and guidelines identified in the contemporary literature.

The idea of governance has a myriad of concepts and adjectives that accompany it – public governance, in networks, interactive, participatory, collaborative, etc. Nevertheless, the most important is to emphasize two factors that distinguish the new governance movement in the post-NPM context: its focus and the role of the State. While the traditional public administration turned to the user and the emphasis of the NPM oscillated from client to consumer, in the logic of governance the focus is the citizen as a partner in the process of formulating and implementing public policies. The citizen not only as final beneficiary of the public service, but also an important player in the process of building public value. According to Bryson, Crosby and Bloomberg (2014), this new movement is a response to the challenges of a multisector, networked world with no exclusive State responsibility, as well as to the gaps in previous public administration approaches.

Thus, in relation to the role of the State, instead of valuing the isolation of bureaucracy, along the lines of the traditional model, or the supremacy of the market in the provision of public services, the focus is on strengthening the bureaucracy's ability to lead this process, but with a more interactive relationship with society. This more hybrid conception of public administration reinforces the relevance of the state apparatus in the provision of public services, but from the recognition that bureaucratic capacity tends to broaden when articulated with social actors, both in deliberative processes and in the implementation and control.

In summary, if on the one hand the trends reflect an incremental character in the configuration of the management principles and guidelines, on the other hand, the comparative effort between the NPM differences and the more contemporary configuration of the public administration emphasizes more expressive changes. In this context, it is evident that the functioning of the current public machine presupposes in the political and ideological dimension a more realistic and balanced view between public and private sector and civil society, in contrast to the hegemonic perspective in the 70s and 80s of market exaltation and the application of its instruments in public administration. Therefore, this harmony tends to reflect in the achievement of the principles and guidelines of the post-NPM, as well as in its management tools and innovative processes/services.

Final Remarks

The main objective of this article was to advance the understanding of the functioning of public management after decades of significant transformations in the structures and forms of action of the public sector. This effort aims to present theoretical parameters to qualify the public administration debate, as well as to support future empirical research that analyzes the functioning of the State.

The quantitative and the diversity of the analyzed literature reinforced the perception of the relevance of the theme in the field of social sciences. It is important to recognize that the article does not include all the literature, however, for reasons of operational feasibility a literature review was developed with pre-established criteria. As expected, the studies highlight the leadership of the Anglo-Saxon and Scandinavian countries in academic practice and debate.

Understanding what has actually occurred and is happening in the public administration tends not only to contribute to the construction of future research agenda, but, mainly, to subsidize the debate about the changes and the decision-making process on the current and future proposals of management improvement.

In the same way, it is necessary to recognize the limitations and relative lack of

empirically valid knowledge about reform processes and the current functioning of public management. Such a scenario is due to some major reasons. First, methodological constraints hamper the ability of analysts to compare reforms in public management through orthodox research methods (POLLITT, 2014). In addition, the analysis is affected by the governments' reduced interest in generating reliable information and data on these processes. It is not by chance that the debate on public management is often tainted by simplistic and stereotyped views. Likewise, the weaknesses of knowledge about the phenomenon also tend to generate problems of excessive normativism in the proposals for changes, as well as inadequate adaptations to quite different realities.

Despite such limitations, this literature review has been able to expose essential reflections for the understanding of the functioning of the current public administration. First, in spite of the difficulties of characterizing and condensing the reforms in generations or movements, the analysis of the literature that is intended to discuss the post-NPM converges to the perception that its principles and management guidelines constitute a more continuous process/incrementalism rather than a rupture with the previous paradigm. This finding is due to the fact that most trends are also to be found in recent reform experiences based on the New Public Management. However, when compared to the original assumptions of the Movement, in the dimensions of focus, inspirational source, strategic orientation, fundamental beliefs, among others, the post-NPM differs quite categorically.

In addition, the implementation of trends, as in the NPM, are also presented in different ways, varying according to the context and institutional framework of each government. That is, institutions and history, constructed endogenously, matter to the understanding of the configuration and functioning of the public machine.

It should be noted that the most emblematic feature of current public management is the prevalence of the governance phenomenon, which in different formats can aggregate significant part of post-NPM principles and guidelines mapped in the literature. In this sense, the resumption of the relevance of the State and the public bureaucracy is emphasized, but not in the traditional hierarchical pattern. The role of the staff in the contemporary public sector is directed towards the development of interdisciplinary capacities, constant responsiveness to society, as well as leadership with interactive components.

Finally, another central aspect of the debate is the incongruity of the vision of pure and complete overcoming of management models, be it between the NPM and the traditional bureaucracy or between the post-managerial models and the new public management. The literature suggests a much more incremental and disorderly process than was found in the original proposals, regardless of the

country or historical moment analyzed. As well exposed by Goldfinch and Wallis (2010, p.1099) "as the convergence of new public management, the post-NPM may also be a myth."

Therefore, it seems more advisable for the future research agenda on the operation of public management in the twenty-first century to dissociate from the full framework of the models or paradigms and to emphasize precisely the principles and guidelines of public administration. Above all, given the perception of the high costs and great resistance that the reformist processes usually face (POLLITT; BOUCKAERT, 2011a). Targeting efforts for small and steady improvements, micro-improvements, in public processes and services, converges to the debate on innovations in public management that are increasingly gaining a strategic dimension in the public sector. Despite the myriad concepts, innovation is usually linked to the improvement of organizational processes, the implementation of new products, procedures, services, policies or systems.

This theme has become, at the same time, the practice of governments and the future research agenda in the area. Innovations naturally constitute the application of the principles and guidelines identified in the literature and, above all, the mix of them. Government innovations presuppose a hybrid arrangement in which characteristics of traditional public administration, NPM and post-NPM coexist. In this sense, recent studies, applied to the Brazilian public administration context, have shown that majority of the initiatives awarded by the Federal Prize for Public Management Innovation⁴ aggregates many of these trends through the years, regardless of administrative reforms or top-down political parties directives (CAVALCANTE; CAMOES, 2017; CAVALCANTE, 2018).

More recently, the most innovative in the public sector involves the use of collaborative analytic tools from design thinking, gamification, open innovation strategies – such as crowdsourcing platforms and practices based on behavioral economics. In sum, such innovative efforts are aimed not only at improving the delivery of public services but above all, at engaging and empowering social actors to generate public value in governmental actions.

⁴ The National School of Public Administration (Enap) has annually conducted the FAPMI since 1996.

References

AYRES, Sarah (Ed). *Rethinking policy and politics: reflections on contemporary debates in policy studies*. Policy Press, 2014.

BIRRELL, Derek. The final outcomes of the review of public administration in Northern Ireland. Tensions and compatibility with devolution, parity and modernization. *Public Administration* 86.3779-793, 2008.

BORRÁS, Susana; SEABROOKE, Leonard; SCHMIDT, Vivien. Sensemaking, politics, ideas, and discourses in institutional change. *Sources of National Institutional Competitiveness: Sensemaking in Institutional Change* 148, 2015.

BOUSHEY, Graeme T.; MCGRATH, Robert J. Experts, amateurs, and bureaucratic influence in the American states. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 27, n.1, p. 85-103, 2016.

BRYSON, John M.; CROSBY, Barbara C.; BLOOMBERG, Laura. Public value governance: moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, v. 74, n. 4, p. 445-456, 2014.

CARTER, Bob, *et al.* Taxing times: lean working and the creation of (in) efficiencies in HM Revenue and Customs. *Public Administration*, v. 91, n. 1, p. 83-97, 2013.

CAVALCANTE, P; CAMOES, M. R. S. Do the Brazilian innovations in public management constitute a new model? *RAI: Revista de Administração e Inovação*, v. 14, p. 90-96, 2017.

CAVALCANTE, P. Innovations in the federal government during the post-New Public Management Era. *RAC. Revista de Administração Contemporânea (Online)*, v. 22, p. 885-902, 2018.

CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per. The whole-of-government approach to public sector reform. *Public administration review*, v. 67, n. 6, p. 1059-1066, 2007.

CURRIE, Graeme; GRUBNIC, Suzana; HODGES, Ron. Leadership in public services networks: antecedents, process and outcome. *Public Administration*, v. 89, n. 2, p. 242-264, 2011.

DOMMETT, Katharine; FLINDERS, Matthew. The politics of quangocide. *Policy & Politics*, v. 43, n. 1, p. 3-25, 2015.

DUNLEAVY, Patrick, *et al.* New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006.

ESMARK, Anders. Maybe it is time to rediscover technocracy? An old framework for a new analysis of administrative reforms in the governance era. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 27, n. 3, p. 501-516, 2016.

EVANS, Mark. Gordon Brown and public management reform—a project in search of a ‘big idea’? *Policy studies*, v. 30, n. 1, p. 33-51, 2009.

FENWICK, John; MCMILLAN, Janice. Public participation and public service modernization: learning from new labor? *International Journal of Public Administration*, v. 35, n. 6, p. 367-378, 2012.

FERLIE, Ewan; MCGIVERN, Gerry. Bringing Anglo-governmentality into public

management scholarship: the case of evidence-based medicine in UK health care. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 24, n. 1, p. 59-83, 2013.

FOSSESTØL, Knut, *et al.* Managing institutional complexity. In: Public sector reform: hybridization in front-line service organizations. *Public Administration*, v. 93, n. 2, p. 290-306, 2015.

GOLDFINCH, Shaun; WALLIS, Joe (Ed.). *International handbook of public management reform*. Edward Elgar Publishing, 2009.

_____. Two myths of convergence in public management reform. *Public Administration*, v. 88, n. 4, p. 1099-1115, 2010.

GREVE, Carsten. Public management reform in Denmark. *Public management review*, v. 8, n. 1, p. 161-169, 2006.

GREVE, Carsten; LÆGREID, Per; RYKKJA, Lise H. The Nordic model revisited: active reformers and high performing public administrations. *Nordic Administrative Reforms*. Palgrave Macmillan UK, p. 189-212, 2016.

HÄIKIÖ, Liisa. The diversity of citizenship and democracy in local public management reform. *Public Management Review*, v. 12, n. 3, p. 363-384, 2010.

HOOD, Christopher; DIXON, Ruth. A government that worked better and cost less. *Evaluating Three Decades of Reform*, 2015.

KIPPIN, Henry; STOKER, Gerry; GRIFFITHS, Simon (Ed.). *Public services: a new reform agenda*. A&C Black, 2013.

LÆGREID, Per; CHRISTENSEN, Tom (Ed.). *Transcending new public management: the transformation of public sector reforms*. Ashgate Publishing, Ltd., 2013.

LODGE, Martin; GILL, Derek. Toward a new era of administrative reform? The myth of post-NPM in New Zealand. *Governance*, v. 24, n. 1, p. 141-166, 2011.

MANNING, Nick, *et al.* Reformas de gestão pública: o que a América Latina tem a aprender com a OCDE. *Novos caminhos da gestão pública: olhares e dilemas*. Rio de Janeiro: Qualitymark. p. 97-148, 2009.

MENICUCCI, Telma; GONTIJO, José Geraldo Leandro. *Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2016.

MEYNHARDT, Timo; DIEFENBACH, Fabian E. What drives entrepreneurial orientation in the public sector? Evidence from Germany's federal labor agency. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 22, n. 4, p. 761-792, 2012.

O'FLYNN, Janine; BLACKMAN, Deborah; HALLIGAN, John (Ed.). *Crossing boundaries in public management and policy: the international experience*. v. 15. Routledge, 2013.

O'REILLY, Dermot; REED, Mike. 'Leaderism': an evolution of managerialism in UK public service reform. *Public Administration*, v. 88, n. 4, p. 960-978, 2010.

PAWSON, Hal; JACOBS, Keith. Policy intervention and its impact: analysing New Labour's public service reform model as applied to local authority housing in England. *Housing, Theory and Society*, v. 27, n. 1, p. 76-94, 2010.

PÉREZ-LÓPEZ, Gemma; PRIOR, Diego; ZAFRA-GÓMEZ, José L. Rethinking new public

management delivery forms and efficiency: long-term effects in Spanish local government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 25, n. 4, p. 1157-1183, 2015.

PIERRE, Jon; INGRAHAM, Patricia W. *Comparative administration change: lessons learned*. McGill-Queen's Press-MQUP, 2010.

POLLITT, Christopher. Forty years of public management reform in UK central government: promises, promises.... *Rethinking Policy and Politics: Reflections on Contemporary Debates in Policy Studies*. p. 7-27, 2014.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public management reform: a comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. Oxford University Press, 2011a.

_____. *Continuity and change in public policy and management*, Cheltenham & Northampton MA, USA, Edward Elgar, 2011b

POLLITT, Christopher; DAN, Sorin. Searching for impacts in performance-oriented management reform: a review of the European literature. *Public Performance & Management Review*, v. 37, n. 1, p. 7-32, 2013.

POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Ed.). *The new institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago Press, 1991.

RHODES, Roderick AW. Recovering the craft of public administration. *Public Administration Review*, v. 76, n. 4, p. 638-647, 2016.

SCHIAVO-CAMPO, Salvatore; MCFERSON, Hazel M. *Public management in global perspective*. Routledge, 2014.

Pedro Luiz Cavalcante

Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é Coordenador de Estudos e Políticas de Estado e Democracia no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Contato: cavalcante.pedro@gmail.com



Informações sobre desempenho orçamentário: estudo comparativo das normas orçamentárias no Brasil e Estados Unidos da América

Maciel Carlos Antunes

Ministério Público do Trabalho

As informações sobre o desempenho orçamentário dos programas de governo devem nortear o procedimento de elaboração e aprovação da proposta orçamentária, principalmente no quesito alocação de recursos. Para maior efetividade dessa regra é necessária a sua normatização. Assim, deparou-se com a seguinte questão: as normas orçamentárias existentes obrigam a avaliação e divulgação do desempenho orçamentário? O objetivo deste estudo é identificar nos normativos do Brasil e dos Estados Unidos a existência de obrigatoriedade de prestar informações sobre desempenho orçamentário e, para tanto, utiliza-se de pesquisa comparativa descritiva, sob a abordagem quantitativa (HAIR *et al.*, 2005; BARDIN, 2011). Desenvolveu-se um estudo comparativo entre normativos orçamentários brasileiros e norte-americanos para diagnosticar a institucionalização (POWELL; DIMAGGIO, 1991) das informações orçamentárias nesses dois países. Os achados levam à conclusão de que existe a obrigatoriedade de prestação de informações sobre o desempenho orçamentário, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, embora não contemplem de forma igualitária todas as perspectivas do desempenho. Inferiu-se, também, que em ambos os países o Poder Legislativo figura como principal destinatário dessa informação.

Palavras-chave: orçamento público, norma, institucionalismo, decisão administrativa, indicador de desempenho de processos, Brasil, Estados Unidos.

[Artigo recebido em 23 de outubro de 2017. Provado em 15 de fevereiro de 2019.]

Informaciones sobre el desempeño presupuestario: estudio comparativo de las normas presupuestarias en Brasil y Estados Unidos de América

Las informaciones sobre el desempeño presupuestario de los programas de gobierno deben orientar el procedimiento de elaboración y aprobación de la propuesta presupuestaria, principalmente en lo que se refiere a la asignación de recursos. Para mayor efectividad de esta regla es necesaria su institucionalización. Así, se encontró con la siguiente cuestión: ¿las normas presupuestarias existentes obligan a la evaluación y divulgación del desempeño presupuestario? El objetivo de este estudio es identificar en los normativos brasileños y de los Estados Unidos de América de la obligatoriedad de proporcionar informaciones sobre desempeño presupuestario y, para ello, se utiliza de investigación comparativa descriptiva, bajo el abordaje cuantitativo (Hair *et al.*, 2005 y Bardin, 2011). Se desarrolló un estudio comparativo entre normativos presupuestarios brasileños y norteamericanos para diagnosticar la institucionalización (Powell y DiMaggio, 1991) de las informaciones presupuestarias en esos dos países. Los descubrimientos llevan a la conclusión de que existe la obligación de proporcionar información sobre el desempeño presupuestario tanto en Brasil como en los Estados Unidos, aunque no contemplan de forma igualitaria todas las perspectivas del desempeño. Se ha inferido, también, que en ambos países el Poder Legislativo figura como principal destinatario de esa información.

Palabras clave: presupuesto público, norma, institucionalismo, decisión administrativa, indicador de desempeño de procesos, Brasil, Estados Unidos.

Performance informed budgeting: comparative study of the budget rules in Brazil and the United States of America

The information of budget performance of the government programs should guide the development and approval procedure of the public budget proposal, especially regarding resource allocation. For effectiveness of this rule is necessary your institutionalization. Thus, it was faced with the following question: in the budgetary laws existing requirements to the evaluation and disclosure of budgetary performance? The object of this study is to identify in the Brazilian and USA budget laws the obligation to give the information of the budget performance and, therefore, this article proposed descriptive research with a quantitative approach (content analysis) according to Hair *et al.* (2005) and Bardin (2011). The article developed comparative study between Brazilian and North Americans budgetary laws to diagnose the institutionalization of budget information in these two countries. The findings lead to the conclusion that there is an obligation to provide information about budgetary performance, both in Brazil and in the United States, although they do not consider all performance perspectives equally. It was also noted that in both countries the Legislative Branch is the main stakeholder of this information.

Keywords: public budget, norm, institutionalism, administrative decision, process performance indicator, Brazil, United States.

Introdução

As mudanças institucionais ocorridas no processo orçamentário, nos últimos anos, buscaram, em sua maioria, associá-lo diretamente com a produção de resultados demonstráveis. As mudanças não logram o êxito esperado, principalmente o orçamento baseado em desempenho e o orçamento informado por desempenho. Contudo, o interesse na busca da evidenciação de resultados permaneceu forte e outros mecanismos de caráter não imperativo foram se desenvolvendo ao longo do tempo.

As reformas surgidas na administração pública nas últimas décadas (*new public management*; governo empreendedor; administração pública gerencial e governança pública) afetaram de forma significativa o binômio planejamento e orçamento. E, dessa forma, também o modelo orçamentário se modificou no tempo (orçamento funcional; orçamento de desempenho; orçamento-programa; orçamento por produtos e resultados). Ainda nesse sentido, têm-se a Constituição Federal (1988) e os planos plurianuais, que aprimoraram o processo de mensuração do desempenho orçamentário e estreitaram as relações planejamento e orçamento (PPA 2000-2003).

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101/2000), que teve como referenciais o *budget enforcement act* (EUA), o Tratado de Maastricht (Europa) e o *Fiscal Responsibility Act* (Nova Zelândia) privilegiou-se, além da responsabilidade fiscal, (equilíbrio das contas, ação planejada e transparente, correção de desvios, prevenção de riscos e cumprimento de metas) a transparência (participação popular, disponibilização de contas, emissão de relatórios e acesso público).

O cenário orçamentário brasileiro modificou-se consideravelmente nos últimos anos devido a normativos com foco no controle fiscal, na eficiência e efetividade da gestão, no resultado das políticas públicas e na transparência. Em consequência disso, questiona-se: as normas orçamentárias existentes obrigam a avaliação e a divulgação do desempenho orçamentário?

Este artigo tem como objetivo identificar nos normativos do Brasil e dos Estados Unidos a existência da obrigatoriedade de prestar informações sobre desempenho orçamentário, a partir das perspectivas da eficiência, eficácia, efetividade e do planejamento. Devido à correlação entre desempenho e planejamento, reconheceu-se este último como uma perspectiva de avaliação.

O tema será abordado a partir da teoria da institucionalização (TI) voltada para a escolha pública, uma vez que as informações sobre desempenho orçamentário tornam-se suportes para a tomada de decisão de governantes, legisladores

e outros grupos de interesse. É certo que as instituições, enquanto regras de conduta, influenciam as decisões políticas e, em contrapartida, essas decisões serão legitimadas quando amparadas por regras e normas. O espaço público institucionalizado pode gerar transparência e unificar as informações sobre desempenho orçamentário.

A discussão oferecida no artigo é relevante para a administração pública, pois demonstra a necessidade de institucionalização das informações sobre o desempenho orçamentário e de programas do governo, e indica as perspectivas que devem ser desenvolvidas. Direcionando-se ao espaço acadêmico, a contribuição deste *paper* revela-se associada à produção de conhecimento sobre o orçamento informado por desempenho, assunto debatido por Goñi (2001 e 2010), Varone e Jacob (2004), Schick (2007), Gómez e Willoughby (2008), Hilton e Joyce (2010).

Mensuração do desempenho

A mensuração do desempenho organizacional é tema relevante na literatura acadêmica e na gestão das organizações. Diversos propósitos são elencados para justificar a avaliação, tais como: demanda dos cidadãos; formulação e alocação de recursos orçamentários; tomada de decisões em políticas públicas; avaliações gerenciais; controle e fiscalização; definição de estratégias (POLLITT, 1999; BEHN, 2003; MELKERS; WILLOUGHBY, 2005).

“A avaliação de políticas públicas é o processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática” (ANDERSON, 1979 *apud* SECCHI, 2010). São previstos três momentos distintos para a avaliação da política pública: anterior à implementação; durante o processo de implementação (avaliação formativa ou monitoramento); e após a implementação.

Em geral, a literatura sobre informação do desempenho orçamentário foca, quase que exclusivamente, nas informações ao Poder Legislativo para fins de alocação de recursos nas propostas orçamentárias. Hilton e Joyce (2010), analisando o ciclo orçamentário, perceberam que as informações são vantajosas em todas as fases. Preparação do orçamento (unidades orçamentárias e órgão central de orçamento): alocação estratégica de recursos, identificação de serviços sobrepostos e construção de justificativas para submissão da proposta; aprovação do orçamento (Poder Legislativo): comparação de custos, expectativas de desempenho, justificativas para alocação de recursos; execução do orçamento (unidades orçamentárias): flexibilidade para alocação de recursos estrategicamente, coerência entre alocação/metras de desempenho; e, auditoria e avaliação: mudança do foco das auditorias para resultados e desempenho.

Schick (2006) destaca que o orçamento público é um processo alocativo cuja característica é a insuficiência de recursos para atender todas as demandas, tornando-se, assim, uma tarefa complexa que envolve a participação de políticos, funcionários e diversos grupos de interesse. Neste contexto de multiplicidade de atores, a divulgação do desempenho dos programas governamentais, considerando que diferentes propósitos requerem diferentes avaliações, reduziria a assimetria de informações entre os diversos atores do processo orçamentário.

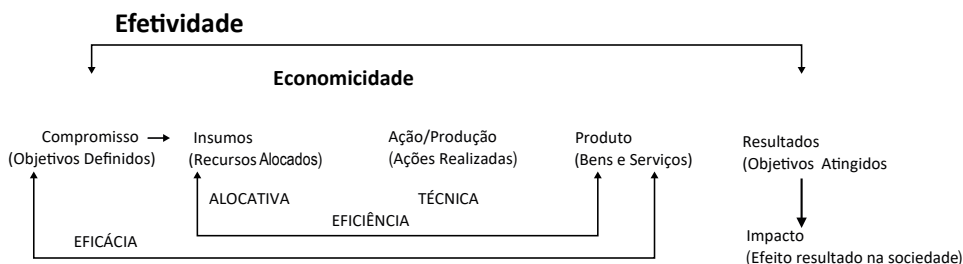
Perspectivas da mensuração de desempenho

“Medir o desempenho do governo requer especificar e quantificar um conjunto complexo de relações envolvendo insumos ... produtos ... e resultados” (HILTON; JOYCE, 2010). Para mensurar o desempenho das ações governamentais, as organizações, de forma quase homogênea, utilizam as perspectivas da eficiência, da eficácia e da efetividade.

A eficiência é mensurada a partir da utilização dos insumos (recursos orçamentários/financeiros; recursos humanos, equipamentos) para a produção dos bens e serviços. Mandl, Dierx e Ilkovitz (2008) e Goñi (2001) fazem distinção entre eficiência técnica e eficiência alocativa. A eficiência técnica utilizará a relação pura entre entradas e saídas, enquanto a alocativa reflete a relação entre a combinação de insumos, custos e benefícios dos produtos e/ou serviços alcançados.

A eficácia diz respeito ao alcance de objetivos e metas; quantidade de produtos fornecidos; entrega de bens e serviços (COSTA; CASTANHAR, 2003; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2010; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2011).

A efetividade é mensurada a partir do alcance dos resultados dos programas. Mandl, Dierx e Ilkovitz (2008); Goñi (2010); Secchi (2010) acrescentam a avaliação do impacto dos resultados na situação combatida pelo programa (*Assesment Impact*) e envolve regulação, questões socioeconômicas, clima, economia, geografia, desenvolvimento e funcionamento da administração pública.

Figura 1 – Relação entre eficiência, eficácia e efetividade

Adaptado de: Tribunal de Contas da União. Manual de auditoria operacional. Brasília: TCU, 2010. *The Effectiveness and Efficiency of Public Spending*, 2008.

Para utilização das informações de desempenho orçamentário, em qualquer propósito que seja, é importante a qualidade da informação. Nesse sentido, Heinrich (2010, p. 54) sugere que se deve desenvolver medidas informativas e úteis às partes interessadas, a fim de melhorar a qualidade dos serviços e seus resultados, e acrescenta que “apenas saber se foram ou não atingidos os objetivos ou os padrões estabelecidos não deve ajudar os gestores públicos a compreender por que o desempenho está no nível em que está ou como se pode provocar mudanças”.

Mensuração de desempenho e planejamento

Outro ponto importante para mensuração do desempenho diz respeito ao planejamento das ações que serão realizadas pelos programas. Sem o planejamento, os indicadores de desempenho tendem à desconexão com produtos e resultados alcançados. Existem diversas metodologias de planejamento estratégico disponíveis (BSC, planejamento situacional, mapeamento cognitivo, gestão por projetos) que se adequam às características das organizações.

Para mensuração do desempenho das agências do governo norte-americano, o *Government Performance and Results Act of 1993* (GRPA 1993) e o *Government Performance and Results Modernization Act* de 2010 (GRPA Modernization Act 2010) determinam que as agências federais apresentem planejamento estratégico para execução de suas ações e estabeleçam metas e meçam os resultados. Assim, as agências desenvolverão planos estratégicos para suas principais atividades, identificando metas e objetivos estratégicos, processos necessários para cumprir metas e objetivos, fatores externos importantes que afetaram significativamente o alcance das metas e objetivos, e metas de desempenho incluídos nos planos de desempenho anuais.

Existem também os Planos de desempenho (*performance plans*) instituídos pela *Federal Agency Performance Plans* (EUA) que objetivam estabelecer metas anuais de desempenho a serem alcançados por cada programa; descrever processos e definir recursos necessários para cumprir as metas de desempenho; definir indicadores de desempenho a serem utilizados para mensurar produtos e/ou serviços relevantes; e definir base comparativa para os resultados reais comparados com as metas estabelecidas.

Segundo Freitas (1999), os planos estratégicos são pontos de partida para a mensuração dos resultados das entidades governamentais (possibilitam uma ampla discussão com todos as partes interessadas visando ao estabelecimento dos objetivos e metas), e os planos e relatórios são elo entre os objetivos contidos nos planos estratégicos e as atividades de todos os programas conduzidos pelas entidades.

O arcabouço institucional da mensuração do resultado dos programas de governo deve ser aprimorado a fim de atender às necessidades atuais de: maior eficiência, produtividade e eficácia; de transparência e prestação de contas; de recuperar a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais; e de contribuir para a reorientação do papel e funções do governo.

Institucionalização da informação de desempenho

Para o presente estudo interessa discutir o institucionalismo na sua vertente instrumentalista, voltada à tomada de decisão. A visão instrumentalista da Ciência Política coloca a alocação de recursos e a tomada de decisões como preocupações centrais da vida política (MARCH; OLSEN, 2008). Os atores políticos tendem a decisões baseadas em suas preferências, valores e nas informações disponíveis, buscando a melhor opção de forma livre e sem barreiras. Dessa forma, os efeitos futuros das decisões podem não ser os esperados por uma coletividade que possui preferências e valores diferentes daqueles do tomador de decisão. As regras e normas servem para guiar a ação dos indivíduos e restringir decisões baseadas unicamente em suas preferências e valores (SUCHMAN, 1995; NASSMACHER, 1991 *apud* FREY, 2000).

Powell e DiMaggio (1991) definem institucionalismo como conjunto de princípios implícitos ou explícitos, regras, arranjos e procedimentos de tomada de decisão que restringem o comportamento individual, tornando algumas escolhas inviáveis e restringindo certos padrões de alocação de recursos.

Destarte, os arranjos institucionais são concebidos porque os indivíduos nem sempre identificam alternativas apropriadas para as ações gerenciais. Na ótica das instituições não basta restringir opções, devem-se estabelecer critérios pelos quais as pessoas reconhecem as alternativas (POWELL; DIMAGGIO, 1991).

Assim, tende-se à legitimidade normativa que se origina de normas e valores da sociedade ou do ambiente social. A criação de regramento busca definir meios legítimos para se alcançar determinados fins almejados pelas organizações ou sociedades. E nesse sentido, a informação é essencial para as organizações e sociedades, a redução da assimetria e a qualidade da fonte de informações geram escolhas confiáveis (POWELL; DIMAGGIO, 1991; MARCH; OLSEN, 2008)

Por isso, a apresentação das informações sobre desempenho orçamentário deve ser definida e regulamentada de forma que as diversas partes interessadas possam usufruir das informações da melhor forma possível. Uma das fronteiras próprias do processo de racionalidade é a limitação de acesso à informação (MARCH, 2009; SIMON, 1995; BARROS, 2010). Hilton e Joyce (2010) asseveram que a implementação de sistema de orçamento informado por desempenho necessita de princípios institucionais e tecnocráticos fundamentais para a gestão financeira e orçamentária efetiva.

Uma das vertentes neoinstitucionalistas é o institucionalismo da escolha racional. O foco dessa vertente é na racionalidade dos atores, nas funções da instituição e no desenho institucional racional. Para esses institucionalistas, o processo de criação de instituições ocorre, geralmente, por meio de acordos voluntários entre os atores interessados e que necessariamente gerarão ganhos de troca.

Informação de desempenho e decisão racional

Blumm (1994), discutindo a teoria da escolha pública, sustenta que o comportamento maximizador dos agentes individuais afeta as organizações, seja pelo emprego de princípios utilitários, por altruísmo, por interesse pessoal ou por interesse público. Diversas abordagens buscaram entender as características desse agente individual enquanto decisor, e as que mais se destacaram, nas últimas décadas, foram: o homem econômico, o homem organizacional, o homem social, o homem funcional e o homem complexo.

Simon (1955) descreve que, após o advento da teoria da racionalidade limitada, demonstrou-se que o indivíduo ou a organização possui informações incompletas e não estruturadas.

A racionalidade é um critério utilizado para tomada de decisão, sendo teoricamente firmada na hipótese de que os agentes decisores são racionais e buscam as melhores opções para solucionar questões. March (2009, p. 5) cita que “a elaboração mais comum e melhor estabelecida das teorias puras da escolha racional é que reconhece a incerteza ao redor das consequências futuras das ações presentes”. Simon (1955) cita o procedimento racional para a escolha: [1] o conjunto

de alternativas possíveis para escolha, [2] os ganhos de satisfação ou de realização de objetivo com a alternativa escolhida e [3] as preferências entre os ganhos. Em discussão semelhante, March (2009) sugere a lógica de consequência para o procedimento racional a partir de quatro questões: [1] alternativas: ações possíveis; [2] expectativas: consequências futuras das alternativas; [3] preferências: valor das consequências associadas a cada uma das alternativas; e, [4] regra de decisão: como escolher entre alternativas em relação aos valores das consequências.

As decisões que decorrem do processo orçamentário, tanto para alocação de recursos quanto para manutenção de programas, são majoritariamente políticas. E, certamente, a racionalidade desse processo é limitada, ou seja, nem todas as alternativas são conhecidas e nem todas as consequências são consideradas. Informações relevantes sobre o desempenho de programas e políticas públicas não são buscadas. Nesse processo, identificam-se limitações de informação: capacidade limitada de organizações e de indivíduos para armazenar informações; capacidade limitada para compreender as informações, organizá-las e utilizá-las para formação de opinião; e capacidade limitada de compartilhar informações complexas e especializadas (MARCH, 2009).

Para March (2009, p. 16), “a maioria dos tratamentos padrão da decisão racional pressupõe que os indivíduos escolhem entre alternativas considerando suas consequências e selecionando a alternativa com o maior retorno esperado”. Sugere ainda que os agentes direcionam suas decisões para dois procedimentos: satisfação ou maximização. Trazendo essa assertiva para discussão deste artigo, tem-se que a satisfação abrange a escolha da alternativa que supere algum critério definido para resolução do problema, enquanto a maximização abrange a escolha da melhor alternativa possível. Para ambos os procedimentos são necessárias informações e análises que demandam tempo considerável, o que não está disponível num ciclo orçamentário comprimido.

Percebe-se, atualmente, um misto de incrementalismo e gerencialismo no processo orçamentário. Embora a análise de programas e políticas públicas seja desgastante e árdua, ainda assim deve ser praticada, pois novos arranjos institucionais e processos de gestão conduzem à mensuração de desempenho e avaliação de resultados, ao desenvolvimento de novas orientações e métodos para a realização de atividades, a gestores responsáveis e à instalação de novos sistemas de informação e comunicação (SCHICK, 2007).

Operacionalização da pesquisa

Objetivo e classificação da pesquisa

O estudo se desenvolveu baseado na hipótese diretriz de que as informações sobre o desempenho orçamentário no Brasil possuem baixo grau de institucionalização (COSTA; CASTANHAR, 2003) e, assim, buscou-se realizar estudo comparativo para alcançar o objetivo de verificar o quanto os normativos orçamentários exigem informações sobre desempenho.

Entende-se o presente estudo como descritivo (HAIR *et al.*, 2005). Pretende-se, a partir da análise de normativos, determinar as características da institucionalização das informações de desempenho orçamentário e testar a hipótese definida. A pesquisa tem abordagem quantitativa, visto que utilizará procedimentos de pesquisa documental com análise de conteúdo, porém, os resultados serão agrupados em matriz de dados que reflita a frequência dos elementos (variáveis definidoras do desempenho) e os contextos (normativos estudados), conforme descrito por Bardin (2011).

Fonte de dados

Foram selecionados os normativos do Brasil: [a] Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015 (LDO), [b] Lei nº 4.320/1964 (direito financeiro), [c] Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), [d] Lei nº 13.249/2016 (Plano Plurianual 2016/2019) e [e] Instrução Normativa TCU nº 63/2010. Os normativos dos Estados Unidos da América do Norte abarcaram: [a] *The Government Performance and Results Act of 1993*, [b] *Government Performance and Results Act (GPRA) Modernization Act of 2010* e [c] Circular nº A-11 *preparing, submitting, and executing the budget*.

A escolha desses normativos se deu, primeiramente, pela sua relevância para a avaliação da gestão orçamentária (regra da representatividade) e, posteriormente, pela necessidade de utilizar a maior quantidade possível de normativos vigentes que tratassem do tema desempenho orçamentário, independentemente do momento de sua edição.

O conteúdo dos normativos elegidos, em sua totalidade e extensão, abrange: a elaboração da proposta orçamentária e da lei orçamentária anual, a execução do orçamento, o plano plurianual, relatórios de gestão, gestão fiscal, desempenho orçamentário. Em sua especificidade, diretamente relacionada ao presente estudo, investigou-se: o conteúdo da lei orçamentária, o conteúdo e forma da proposta orçamentária, o controle da execução orçamentária (interno e externo), as diretrizes, organização e gestão do PPA, indicadores e metas, peças e conteúdo dos relatórios

de gestão, execução orçamentária e cumprimento de metas, transparência controle e fiscalização, relatório resumido da execução orçamentária e relatório de gestão fiscal, fiscalização e prestação de contas, metas e prioridades da administração pública, planejamento de desempenho, relatórios de desempenho, prioridades e informações de desempenho.

Definição das unidades de análise e stakeholders

A análise dos dados deu-se com a utilização da técnica de análise de conteúdo, baseado nas perspectivas de avaliação de desempenho. A metodologia aplicada exige a definição de unidades de análises que, em suma, constituem-se de palavras, sentenças, frases, parágrafos, texto completo, livros. Para levar a cabo o presente estudo utilizaram-se as palavras-chave: eficiência, eficácia, efetividade, planejamento, *efficiency*, *effectiveness*, *effectivity* e *planning*. “Todas as palavras do texto podem ser levadas em consideração, ou pode-se reter unicamente as palavras-chaves ou as palavras-tema” (BARDIN, 2011, p. 134). A escolha das unidades de análise derivou-se dos conceitos de medição de desempenho do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Tribunal de Contas da União (Indicadores de Programas: guia metodológico – MPOG, 2010; Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias – TCU, 2011) e do Modelo Básico Input/Output de Pollit e Bouckaert, (2004, *apud* NISPEN; POSSETH, 2006).

Partindo-se da mesma metodologia, foram identificados nos documentos os principais destinatários das informações definidas nos normativos. Essa análise identifica a quais *stakeholders*¹ a administração pública dispõe-se a prestar maiores informações sobre o desempenho de seus programas. Elegeram-se como principais *stakeholders*: a sociedade, como destinatária dos produtos e serviços gerados pelos programas de governo; o Poder Executivo, como articulador da intersectorialidade e transversalidade de políticas públicas; órgãos de controle na função fiscalizadora; e o Poder Legislativo, responsável pela autorização da lei orçamentária anual.

Análise dos dados

Para demonstração dos resultados foi utilizada a regra de enumeração, ou seja, verificou-se a frequência de presença das unidades de análise nos normativos definidos como fonte de dados. Segundo Bardin (2011), o frequenciamento é geralmente a medida mais utilizada e pressupõe que a importância de uma unidade de análise aumenta com a frequência de sua aparição.

¹ Conforme Secchi (2010), *stakeholders* são todos os portadores de interesse nas atividades de uma organização (uso nas Ciências da Administração), ou nos impactos de uma política pública (uso na área de políticas públicas).

Para análise da presença das unidades de análise com os normativos, utilizou-se matriz de dados brutos, que gerou percentuais de frequência. Os resultados foram dispostos em escala de intensidade com dois polos, sendo um de intensidade positiva (1 – pouca referência, 2 – referência razoável, 3 – boa referência) e outro neutro (0 – sem referência). Para facilitar a exposição dos dados, utilizou-se a simbologia: (-) para neutro, (+) para pouca referência, (++) referência razoável e (+++) para boa referência.

Resultados

Divulgação de informações sobre o desempenho dos programas – stakeholders

Essa proposição busca averiguar nos normativos orçamentários a relevância dada aos *stakeholders* envolvidos no ciclo orçamentário (elaboração, apreciação legislativa, execução e acompanhamento, controle e avaliação). É importante destacar que cada *stakeholder* demanda um modelo informativo próprio, conseqüentemente, os normativos devem conceber e/ou sugerir diversos padrões. Em contexto geral, conclui-se que os normativos buscam informar aos principais *stakeholders* o desempenho da execução orçamentária.

Goñi (2010) e Wildavsky (1961) relacionam as principais instituições interessadas nas avaliações de desempenho: os Estados membros, o tribunal de contas, o parlamento, o conselho de ministros, a sociedade, consultores, agências, órgãos orçamentários. Por sua vez, Secchi (2010) sustenta que esses grupos de interesses influenciam no encobrimento ou reconhecimento de problemas públicos, na tomada de decisão dos *policymakers*², na implementação e na avaliação de políticas públicas.

² Secchi (2010) propõe a seguinte definição para *policymakers* (fazedor de política pública): atores que protagonizam a elaboração de uma política pública.

Quadro 1 – Divulgação do desempenho para stakeholders: Brasil e EUA

Partes interessadas	Brasil			EUA		
	Lei 13.080/15LDO	LRF	Lei 4.320	GPRA 1993	GPRA 2010	Circular A-11
Sociedade	+	+++	-	-	+	+
Poder Executivo	+	-	+	-	+	-
Parceiros externos	-	-	-	-	+	-
Órgãos de Controle	+	-	-	-	-	-
Poder legislativo	++	+++	++	+++	+++	+++

Legenda: (-) sem referência à parte interessada

(+) pouca referência à parte interessada

(++) razoável referência à parte interessada

(+++) boa referência à parte interessada.

Fonte: elaboração própria (2016).

Os dados demonstram que os normativos orçamentários brasileiros e americanos privilegiam o Poder Legislativo quando se trata de fornecer informações sobre o desempenho dos programas. Esse fato é compreensível, pois cabe ao Poder Legislativo aprovar o projeto de lei orçamentária anual e, por consequência, as dotações previstas para os programas e ações. Segundo Hilton e Joyce (2010) e Gómez e Willoughby (2008), medidas de desempenho, estimativas de custos, planos estratégicos e de desempenho podem ser analisados pelo Poder Legislativo para fazer comparações marginais durante a fase de análise do orçamento governamental, bem como utilizar as expectativas de desempenho para propor a alocação orçamentária.

Quando se trata de informação para a sociedade, percebe-se maior referência nos normativos brasileiros, principalmente devido ao advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), que deu ênfase ao princípio da transparência. Esse fato corrobora com a assertiva de Gómez e Willoughby (2008) de que as reformas orçamentárias modernas tendem à transparência e responsabilização do governo utilizando-se de relatórios de desempenho das operações e programas governamentais.

No tocante às informações internas (entre órgãos), identificou-se que a exigência de prestação se restringe, basicamente, ao órgão central de orçamento. Esse fato causa estranheza, tendo em vista a multisetorialidade dos programas de governos. Não se verifica exigência de comunicação interorganizacional. Castells (1998, *apud*

SILVEIRA, 2005, p. 432) sugere a criação de ambientes informacionais cooperativos que podem “prover a eficiência dos governos, que são dependentes da capacidade de processar informação e de assegurar um processo decisório compartilhado”.

Perspectivas do desempenho: eficiência, eficácia, efetividade e planejamento

Esse tema identifica o quanto as perspectivas de avaliação de desempenho estão institucionalizadas nos principais normativos orçamentários. Informações sobre a eficiência, eficácia e efetividade da execução orçamentária são importantes para a avaliação da atuação governamental. Heinrich (2010) defende que a coleta e o uso de dados de desempenho devem levar os gestores a compreenderem a relação entre decisões, ações e resultados, bem como identificar fatores que limitam ou reduzem a eficácia da gestão.

Os resultados obtidos na análise dos normativos revelaram a presença das perspectivas de desempenho relacionadas à eficiência, eficácia, efetividade e planejamento.

Quadro 2 – Perspectivas de avaliação de Desempenho nos normativos: Brasil e EUA

Perspectivas do desempenho	Brasil			EUA		
	Lei 13.080/15LDO	Lei 4.320/64	LRF	GPRA 1993	GPRA 2010	Circular A-11
Eficiência	+	-	+++	++	+++	+
Eficácia	-	-	+	+++	+++	+
Efetividade	-	-	-	-	+	-
Planejamento	-	+	-	+++	+++	+++

Fonte: Elaborada pelo autor utilizando os normativos legais indicados (LDO/LRF/LEI 4.320/64/GPRA 1993 e 2010/ Circular A-11)

Legenda: (-) sem referência à perspectiva do desempenho
 (+) pouca referência à perspectiva do desempenho
 (++) razoável referência à perspectiva do desempenho
 (+++) boa referência à perspectiva do desempenho.

A introdução das perspectivas de avaliação de desempenho no arcabouço institucional orçamentário norte-americano, conforme o *The Government Performance and Results Act of 1993*, busca promover a eficácia dos programas federais e a responsabilidade pública, com foco em resultados, qualidade de serviço

e satisfação do cliente; melhorar a tomada de decisão do Congresso, fornecendo informação mais objetiva sobre a eficácia e eficiência dos programas; e melhorar a gestão interna do Governo Federal.

Os normativos de maior relevância para a elaboração da lei orçamentária, no caso brasileiro, pouco se referem à informação do desempenho das ações e programas de governo e planejamento de ações. A institucionalização da informação do desempenho orçamentário e da elaboração de planejamento de ações na lei de diretrizes orçamentária (LDO) e na Lei nº 4.320/1964 são primordiais, pois cabe a essas leis estabelecer e reger as diretrizes para elaboração e controle dos orçamentos e das finanças públicas.

Conforme estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO deverá dispor sobre normas relativas ao controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4º, item I, alínea “e”), e apesar disso, a LDO se mantém silente quanto à questão. Viccari Jr. *et al.* (2006), em comentário ao art. 4º da LRF, sugere que o controle de custos e a avaliação de resultados iriam provocar reformulação geral no trato da coisa pública por causa da necessidade da inserção de ferramentas de gestão, e acrescentam que a eficácia do artigo se daria quando os agentes públicos adquirissem capacidade técnica para realizar as mudanças.

O estudo demonstrou que os normativos dos dois países se omitem quanto à avaliação da efetividade. Acredita-se que a causa desse comportamento seja a dificuldade de criação de indicadores eficazes e a dificuldade de medição, seja por influências externas de outros agentes, seja por questões internas. Pollit (1999); Mandl et al (2008); Heinrich (2010); Hilton e Joyce (2010) e Secchi (2010) proclamam a dificuldade de medir impactos de programas públicos devido à diversidade existente no ambiente em que ele se opera; à avaliação no curto prazo quando efeitos se apresentam no longo prazo; a variáveis que fogem ao controle do gestor público; a escolhas políticas; a múltiplos níveis de política e gestão; à mensuração em sistemas complexos de políticas; e ao ciclo.

Considerações finais

Este trabalho teve como objetivo identificar nos normativos do Brasil e dos Estados Unidos a existência da obrigatoriedade de prestar informações sobre desempenho orçamentário. Os resultados da pesquisa demonstraram que existe a obrigatoriedade de apresentação de informações sobre desempenho orçamentário nos diversos normativos analisados.

A literatura sobre o tema aponta para a necessidade de avaliação a partir de perspectivas de desempenho e que ao seu final provoque mudanças no processo decisório.

Extraíram-se da pesquisa achados que indicam a predominância das perspectivas da eficiência e eficácia na avaliação da gestão orçamentária. Informações sobre o desempenho possuem grande importância e interesse, assim, deve-se buscar o equilíbrio entre as dimensões, atribuindo mesmo valor à efetividade e ao planejamento.

A perspectiva de desempenho da efetividade, também conhecida como *Impact Assessment (IA)*, revelou-se como o indicador de maior dificuldade de mensuração. A literatura consultada reforçou sobremaneira essa revelação, elencando grande quantidade de fatores dificultadores da mensuração, e sugere que a administração pública ainda não dispõe de tecnologia e conhecimento suficientes para enfrentar essa questão. Assim, a solução que se apresenta é contratar organizações privadas que realizem essa mensuração e possibilitem a divulgação de indicadores de impacto que auxiliem na tomada de decisões dos diversos níveis de governo, dos poderes da União e dos demais grupos de interesse.

A legislação busca atender aos principais *stakeholders*, embora enfatize de forma contundente a prestação de informações ao Poder Legislativo. Entende-se que esse fato ocorre porque a normatização dessa matéria é esparsa e está contida em legislações de diversos temas diferentes e com pouca relação entre eles. Assim, melhor seria a sua consolidação em um único diploma legal.

Por fim, a pesquisa proporcionou o conhecimento e estudo do *The Government Performance and Results Act of 1993*, o qual julga-se essencial para a eficácia orçamentária e, além disso, considera-se, também, que a replicação dessa norma à legislação pátria correlata, com as devidas adequações, proporcionaria grande avanço no processo orçamentário.

O estudo limitou-se à verificação da obrigatoriedade normativa de apresentação da avaliação de desempenho. Assim, podem-se realizar outros estudos que avaliem a qualidade e quantidade da informação produzida e disponibilizada e, de forma inovadora, investigar a influência dessas informações na alocação dos recursos orçamentários e na gestão das organizações.

Referências bibliográficas

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROS, G. Herbert A. Simon and the concept of rationality: boundaries and procedures. *Brazilian Journal of Political Economy*. v. 30, n. 3, p. 455-472. july/ september. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v30n3/a06v30n3.pdf>. Recuperado em 19 outubro, 2017.

BEHN, R. D. Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*. v. 63, n. 5, september/october. p. 586-606. 2003. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1540-6210.00322/full>.

BLUMM, M. C. Public choice theory and the public lands: why “multiple use” failed. *Harvard Environmental Law Review*. v. 18, p. 405-432. 1994. Disponível em: http://nationalaglawcenter.org/wp-content/uploads/assets/bibarticles/blumm_public.pdf. Recuperado em 14 fevereiro, 2019.

BRASIL. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Diário Oficial da União, Atos do Poder Executivo, Brasília, DF, 14 jan. 2016. Recuperado em 22 de abril, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm.

BRASIL. Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Atos do Poder Executivo, Brasília, DF, 2 jan. 2015. Recuperado em 22 de abril, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13080.htm.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Atos do Poder Executivo, Brasília, DF, 4 mai. 1964. Recuperado em 22 de abril, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Atos do Poder Executivo, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Recuperado em 22 de abril, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. Instrução Normativa nº 63, de 1 de setembro de 2010. Recuperado em 29 de abril, 2016. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Normativos.faces?anoDocumento=2010&numeroDocumento=63&situacao=todasSituacoes&>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Dispõe acerca das unidades cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2015, especificando a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010. Decisão Normativa nº 146, de 30 de setembro de 2015. Recuperado em 4 de maio, 2016. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contas-do-exercicio-de-2015.htm>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Dispõe sobre as orientações para a elaboração de conteúdos dos relatórios de gestão e de informações suplementares referentes ao exercício de 2015, bem como sobre a operacionalização do sistema de prestação de contas, conforme as disposições da Decisão Normativa-TCU 146, de 30 de setembro de 2015. Portaria-TCU nº 321, de 30 de setembro de 2015. Recuperado em 4 de maio, 2016. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contas-do-exercicio-de-2015.htm>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Técnica de indicadores de desempenho para auditorias. *Boletim do Tribunal de Contas da União*. Ano XLIV (3). Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). Indicadores de programas: guia metodológico. Brasília: MP, 2010.

COSTA, F. L.; & CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista da Administração Pública*. 37 (5), set/out.p.69-92. Rio de Janeiro. 2003. Disponível em: http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/Costa_castanha.pdf.

FREITAS, C. A. S. DE. A implementação do government performance and results act na administração pública dos EUA. *Revista do Serviço Público*. v. 50, n. 3, jul-set, p. 92-121, 1999.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. n. 21, jul. 2000. Acessado em 28 maio, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>.

G.A.O. U.S. General Accounting Office. *The Government Performance and Results Act of 1993*. Recuperado em 7 de abril, 2016. 1993. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m>.

G.A.O. U.S. General Accounting Office. *GPRM Modernization Act of 2010*. Recuperado em 7 de abril, 2016. 2010. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/omb/performance/gprm-act>.

GÓMEZ, J. L.; WILLOUGHBY, K. G. Performance informed budgeting in U.S. State governments. *Presupuesto y Gasto Público*. 51/2008. 287-303. Instituto de Estudios Fiscales/Secretaría General de Presupuestos y Gastos. OECD. Recuperado em 25 de dezembro, 2010. 2008. Disponível em: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/51_GomezWilloughby.pdf.

GOÑI, E. Z. La integración de la evaluación de políticas públicas en el proceso

pressupuestario. *Revista do Serviço Público*. n. 2, ano 52, abril a junho, 2001.

GOÑI, E. Z. El uso de la evaluación como instrumento de gestión y gobernanza en la unión europea. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas Nueva Época*.n.4, diciembre, 2010. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/2815/281521696005/>.

HAIR JR., J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. Tradução de Lene Belon Ribeiro. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HEINRICH, C. J. Como avaliar o desempenho e a efetividade do setor público. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (org.). *Administração Pública – Coletânea*. Yamamoto S. M. e Oliveira M. (Trads.). Brasília: Enap; São Paulo: Editora Unesp, 2010.

HILTON, R. M.; JOYCE, P. G. Informações sobre desempenho orçamentário em perspectiva histórica e comparativa. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (org.). *Administração Pública – Coletânea*. Yamamoto S. M. e Oliveira M. (Trads.). Brasília: Enap; São Paulo: Editora Unesp, 2010.

MANDL, U.; DIERX, A.; ILZKOVITZ, F. T. *The effectiveness and efficiency of public spending*. Economic Papers 301, February. Economic and Financial Affairs. European Commission. Brussels, 2008.

MARCH, J. G. Como as Decisões Realmente Acontecem: princípios da tomada de decisões nas organizações. Machado A. A. (Trad). São Paulo: Leopardo, 2009.

MARCH, J. G; OLSEN, J. P. The new institutionalism: organizacional factors in political life. *The American Political Science Review*. v. 78, n. 3, p. 734-749. September. Recuperado em 16 de outubro, 2016. 1984. Disponível em: <http://www.la.utexas.edu/users/chenry/core/Course%20Materials/March1984/0.pdf>

MELKERS, J.; WILLOUGHBY, K. Models of performance-measurement use in local governments: understanding budgeting, communication, and lasting effects. *Public Administration Review*. v. 65, n. 2, p. 180-190, March/April, 2005.

NISPEN VAN, F. K. M; POSSETH, J. J. A. *Performance budgeting in the netherlands: beyond arithmetic*. *OECD Journal on Budgeting*. v. 6, n. 4, p. 37-62, 2006. Recuperado em 16 de fevereiro, 2010, de <https://www.oecd.org/netherlands/43469338.pdf>.

O.M.B (U. S. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET). (2015). Circular nº A-11. *Preparing, submitting, and executing the budget*. Recuperado em 13 de abril, 2016. Disponível em: https://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a11_current_year_a11_toc.

POLLITT, C. A integração da gestão financeira e da gestão por desempenho. *Revista do Serviço Público*. René Loncam (trad.). v. 50, n. 4, out-dez, p. 48-80, 1999.

POWELL, W.; DIMAGGIO, P. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago. The University of Chicago Press. 1991.

SCHICK, A. Performance budgeting and accrual budgeting: decision rules or analytic tools? *OECD Journal on Budgeting*. v. 7, n. 2. 2007. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/42188101.pdf>

SCHICK, A. Conflitos e Soluções no Orçamento Federal. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT,

J. L. (orgs.). *Planejamento e Orçamento Governamental – Coletânea*. v. 2. Brasília: Enap, 2006.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVEIRA, H. F. R. Organizações virtuais no setor público: uma nova abordagem. *Revista do Serviço Público*. v. 4, n. 56, p. 429-447, 2005.

SIMON, H. A. A. Behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*. v. 69, n. 1, Feb., p. 99-118. Recuperado em 20 de maio, 2016. 1955. Disponível em: <http://www.math.mcgill.ca/vetta/CS764.dir/bounded.pdf>.

SUCHMAN, T. H. Managing Legitimacy: strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*. v. 20, n. 3, p. 571-610. 1995. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/258788?seq=1#page_scan_tab_contents

VARONE, M. C. Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique: un état des lieux comparatif. *Revue internationale de politique comparee*. v. 11, n. 2, p. 271-292. 2004. Disponível: <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2004-2-page-271.htm>.

VICCARI JR., A.; GLOCK, J. O.; HERZMANN, N. *Lei de responsabilidade fiscal comentada*. Cruz, F. (Coord.). 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

WILDAVSKY, A. *Political Implications of Budgetary Reform*. *Public Administration Review*. v. 21, n. 4, 183-190. Recuperado em 28 de maio, 2018. 1961. Disponível em: http://teachingassistant.com/uploads/2/budgeting/03wildavsky_PoliticalImplicationsBudgetReform.pdf.

Maciel Carlos Antunes

Possui mestrado em Gestão das Organizações pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente exerce a função de Diretor de Orçamento e Finanças substituto do Ministério do Trabalho. Na área acadêmica é orientador pedagógico, tutor e avaliador de trabalhos de conclusão de curso da Escola Superior do Ministério Público da União e, professor do Centro Universitário IESB. Atua no Grupo de Pesquisas de Gestão de Serviços Públicos – GESPU da UnB. Contato: m.carlosantunes@gmail.com

A participação eletrônica no Uruguai, Chile e Colômbia a partir da teoria da ação comunicativa

Jorge Lheureux de Freitas

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

Marie Anne Macadar

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Eder Henriqson

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

Baseado nos depoimentos de representantes de organizações não governamentais, o objetivo desta pesquisa consistiu em estudar e comparar a participação eletrônica no Uruguai, Colômbia e Chile com fundamento na teoria da ação comunicativa (TAC). As evidências mostraram que Chile e Colômbia contam com lei específica que regula o tema e que a Colômbia é a única das três nações com um programa institucional de e-participação. As entrevistas indicaram que a presença da e-participação em todos os países é tímida e que, apesar da percepção de discurso governamental e vontade política favoráveis, os recursos disponíveis, nesse âmbito, estão aquém do necessário. Por final, as contribuições fizeram emergir uma discussão sobre a conveniência do modelo preconizado pela Open Government Partnership (OGP).

Palavras-chave: participação eletrônica, teoria da ação comunicativa, governo aberto, avaliação, Uruguai, Chile, Colômbia

[Artigo recebido em 28 de fevereiro de 2018. Aprovado em 26 de março de 2019.]

La participación electrónica en Uruguay, Chile y Colombia a partir de la teoría de la acción comunicativa

Basado en los testimonios de los representantes de organizaciones no gubernamentales, el presente trabajo buscó estudiar y comparar la participación electrónica en Uruguay, Colombia y Chile interpretados a partir de la teoría de la acción comunicativa. Las evidencias mostraron que Chile y Colombia cuentan con ley específica que regula el tema y que Colombia es la única de las tres naciones con un programa institucional de e-participación. Las entrevistas indicaron que en todos los países es débil la presencia de la e-participación y que, a pesar de la percepción de un discurso gubernamental y de una voluntad política favorables, los recursos disponibles están por debajo de lo necesario. Por último, las contribuciones hicieron emerger una discusión sobre la conveniencia del modelo preconizado por la Open Government Partnership, OGP.

Palabras clave: participación electrónica, teoría de la acción comunicativa, gobierno abierto, evaluación, Uruguay, Chile, Colombia

Electronic participation in Uruguay, Chile and Colombia from the communicative action theory

This study aims to study and compare electronic participation in Uruguay, Colombia and Chile through the testimonies of the members of non-governmental organizations, interpreted by the theory of communicative action. The evidence showed that Chile and Colombia have a specific law that regulates the subject and that Colombia is the only one of the three nations with an institutional e-participation program. According to the interviews, e-participation is weak in all the countries and, despite the perception of a favorable governmental discourse and political will, the available resources are below what is required. Finally, the contributions gave rise to a discussion about the appropriateness of the model advocated by the Open Government Partnership, OGP.

Keywords: electronic participation, communicative action theory, open government, evaluation, Uruguay, Chile, Colombia

Introdução

Desde os idos tempos, a história da humanidade transcorre pelas rotas do poder, que pode ser considerado como a capacidade de “um ator influir de forma assimétrica nas decisões de outros atores sociais, de modo que favoreçam a vontade, os interesses e os valores do ator que tem o poder (CASTELLS, 2009, p. 33)”. Por séculos, o poder estatal se manteve absoluto pela força, pelos interesses econômicos, religiosos e pelos grupos que se acercaram, constituindo a classe dominante.

A reação ao *status quo* veio por meio de deflagrações como, por exemplo, a independência americana e a revolução francesa, que introduziram novas abordagens dos conceitos de estado, democracia e direitos do cidadão (OLIVEIRA, 2007), embora Marx e Engels (1999) classificassem o último movimento como um deslocamento de poder feudal para a burguesia, uma troca de comando entre as minorias da casta dominante.

A partir da segunda metade do século 20, com a propagação de diversas formas de comunicação, maior conscientização dos direitos civis, movimentos sociais etc., a ideia de participação cidadã se fortalece como meio de empoderamento. Nesse sentido, Arnstein (1969), observa que “participação cidadã é um pouco como comer espinafre: ninguém é contra, em princípio, porque é bom para você (p. 216)”, mas adverte, adentrando no ponto crítico da questão, que participação sem redistribuição de poder, além de ser um processo vazio para os sem poder, legitima falsamente o *status quo* dos dominadores.

Em conformidade com a visão de Arnstein, este trabalho busca estudar a participação, com prevalência da participação eletrônica, a e-participação, como fenômeno de transformação social. Para tanto, a teoria da ação comunicativa, TAC (HABERMAS, 1981, vol. 1 e 2; 1984), forjada a partir do estudo crítico da ação social comunicativa, constitui a lente teórica por excelência para estudar o fenômeno. O lócus da pesquisa compreende três nações: Uruguai, nação de pequena extensão territorial, homogênea geograficamente, com poucas diferenças regionais, politicamente estável e com índice de desenvolvimento humano, IDH, muito bom em termos continentais; Colômbia, país de contrastes, com fortes diferenças geográficas (Andes, Pacífico, Caribe e Amazônia), populacionais e de renda per capita, com IDH baixo comparado aos índices das demais nações da América do Sul e que conta com movimentos guerrilheiros em processo de pacificação; e Chile, uma nação com fortíssimos contrastes geográficos, populações e etnias distintas e melhor IDH das nações estudadas.

Por final, o segmento escolhido para ser ouvido recaiu sobre os representantes de organizações não governamentais que participam, de uma forma ou de outra, do

processo de governo aberto em suas nações, público potencialmente conhecedor do universo a ser estudado. Dessa conjunção de fatores, o presente estudo objetiva estudar e comparar os programas de participação no Uruguai, Chile e Colômbia, a partir da perspectiva dos representantes das organizações não governamentais e com base na TAC.

Teoria da ação comunicativa

Jürgen Habermas, filósofo e sociólogo alemão da segunda geração da escola de Frankfurt, movimento responsável pela criação da teoria crítica, desenvolveu a teoria da ação comunicativa, TAC (HABERMAS, 1981, vol. 1 e 2; 1984), que vislumbra a comunicação como núcleo da ação social. Essa fala, de acordo com a construção teórica, realiza-se por meio de uma ação intersubjetiva, ou seja, entre sujeitos capazes de falar e entender, e deve se estabelecer em condições de simetria e de igualdade entre as partes, sem qualquer forma de coação, dominação ou submissão. Essa simetria, portanto, criaria condições para uma comunicação resultante de um entendimento entre as partes, construído mediante a argumentação e busca do consenso, sem qualquer imposição de um dos falantes.

A partir dessas premissas, pode-se resumir o núcleo da TAC pelas quatro pretensões de validade, ação comunicativa e ação estratégica, como segue:

Quadro 1 – Núcleo da teoria da ação comunicativa

Pretensão de validade	Tipo	Mundo	Contexto
	Verdade	Objetivo	O enunciado da fala deve ser verdadeiro
	Legitimidade	Normativo	Fala compatível com o contexto normativo vigente em termos de valores sociais, morais e históricos daquele momento e local
	Sinceridade ou intencionalidade	Subjetivo	A intenção expressa do falante corresponde ao que ele pensa
	Compreensibilidade		O conteúdo da comunicação deve ser compreensível para todos os agentes da fala
Ação comunicativa			A fala se estabelece em condições de simetria entre as partes, buscando o entendimento, dentro de uma comunicação inteligível para todos, verdadeira, sincera e legítima. É indispensável a presença de TODAS as pretensões de validade

Ação estratégica.	Ocorre quando UMA OU MAIS das pretensões de validade são violadas na comunicação e quando a ação de, pelo menos, um dos atores, se vale de cálculos egocêntricos de proveito próprio, dissimulação etc.
Comunicação sistematicamente distorcida	Quando o conteúdo de uma fala considerada ação estratégica é repetido de tal forma que se torna ação comunicativa na aparência, e os agentes da fala a reiteram, sem se dar conta de sua essência estratégica, de dissimulação.

Fonte: adaptado de Habermas (1981,1984).

Governo aberto

A crescente influência da tecnologia na rotina do cidadão e da gestão pública, conjugada com a rapidez das mudanças sociais e demográficas, propiciou que iniciativas governamentais, focadas em aproximar Estado e cidadão, fossem organicamente estruturadas em um conceito novo de administração estatal, o chamado governo aberto (VELJKOVIĆ; BOGDANOVIĆ-DINIĆ; STOIMENOV, 2014).

Nesse caminho, a Austrália estabeleceu, em 2009, os fundamentos de seu governo aberto baseados em informação, engajamento e participação por meio do relatório *Engage: getting on with government 2.0* (GRUEN, 2009); o Reino Unido apresentou ao parlamento o plano de ação voltado para o fortalecimento do papel do cidadão e da sociedade civil (TREASURY, 2009) e os Estados Unidos estabeleceram que essa nova expressão de administração pública se fundaria na tríade participação, transparência e colaboração (HARRISON *et al.*, 2012).

Na estrutura de governo aberto americana, a transparência – amplo acesso aos dados e informações governamentais de forma a propiciar um crescente monitoramento e controle dos cidadãos – e a participação – oportunidade da cidadania influenciar ativamente no processo de governança, elaboração das políticas públicas e tomada de decisão (ATTARD *et al.*, 2015) –, constituem os pilares mais conhecidos do tripé de sustentação dessa modalidade de governo. A colaboração, terceiro fundamento, ultrapassa a participação, eis que resulta no compartilhamento do conhecimento e habilidades dos *stakeholders* com o Estado, gerando novo conhecimento com potencial de criar melhores soluções (HANSSON; BELKACEM; EKENBERG, 2015).

Outro grande marco de governo aberto foi a criação do organismo internacional Parceira de Governo Aberto ou *Open Government Partnership*, OGP, em 2011. Atualmente composto por mais de 60 nações, o ingresso do país na OGP demanda que a nação se comprometa com a promoção da transparência, *accountability*,

empoderamento da cidadania e uso de tecnologia para melhorar a governança (ATTARD *et al.*, 2015), por meio de um modelo baseado na elaboração e execução de planos de ação bienais fundados em práticas voltadas para a temática adotada pelo organismo (HARRISON; PARDO; COOK, 2012). Em essência, o significado de governo aberto não está “tanto na tecnologia, mas na interoperabilidade, abertura e melhoria da dimensão participativa que a tecnologia pode permitir, como também na mudança fundamental dos governos operarem (HANSSON; BELKACEM; EKENBERG, p. 4, 2015)”.

Nesse contexto, Meijer *et al.* (2012) defendem que abertura em governo se materializa pela transparência, que os autores qualificam como “visão”, e pela participação, a “voz”, que podem se sobrepor, dentro de uma relação sinérgica, em que a primeira “garante que o público tenha acesso à informação sobre o governo e a outra provê o acesso do público a esse mesmo governo (p. 14).” Adotando os conceitos de voz e visão, estudo sobre a cultura organizacional nas organizações públicas defende que o ambiente interno ideal para o desenvolvimento da cultura de governo aberto ocorre quando a “visão” propicia o compartilhamento e o ganho de conhecimento além dos limites funcionais, a “voz” viabiliza a livre manifestação dos pontos de vista e a rede possibilita uma atuação interdepartamental (RUIJER, *et al.*, 2016). Na medida em que a participação é a voz, importante examinar o tipo de comunicação que essa voz estabelece entre cidadão e estado, se é comunicativa, voltada para o entendimento, verdade, legitimidade e compreensibilidade ou se insere como ação estratégica, fundada na dissimilação.

A mudança demandada pela implantação dos fundamentos de governo aberto enfrenta uma série de dificuldades, como a falta de recursos, estruturas burocráticas sem flexibilidade, rígido controle político, infraestrutura deficitária, barreiras legais, inexistência de um planejamento eficaz, falta de conhecimento sobre o tema e resistência (SANDOVAL-ALMAZAN; GIL-GARCIA, 2016). Cabe, nesse plano, questionar a vontade política dos governos (pretensão da intencionalidade), se a implantação do governo aberto decorre de real desejo de mudança ou mera retórica de um discurso considerado ação estratégica. Por final, a falta de compreensão da questão e a cultura arraigada de segredo das informações e das ações do estado poderiam, da mesma forma, explicar a postura de resistência de segmentos dos servidores públicos (DAVIES; BAWA, 2012).

No âmbito externo às organizações públicas, as mídias sociais representam um canal estratégico na promoção do governo aberto, em que *Twitter*, *Facebook*, blogs e plataformas *wiki* viabilizam a criação de conteúdo, troca de ideias, compartilhamentos e utilização das informações públicas (SANDOVAL-ALMAZAN; GIL GARCIA, 2016). No entanto, em que pese serem as mídias sociais ferramentas de uso livre, sem encargos diretos, as organizações não podem descurar a

necessidade de investimentos consideráveis em termos de recursos humanos, treinamento, infraestrutura tecnológica, tempo de resposta, monitoramento e manutenção (LEE; KWAK, 2012).

Participação eletrônica

A e-participação representa o processo que agrega as ferramentas de tecnologia da informação e comunicação, TIC, à consulta e que intervém e virtualiza o procedimento, objetivando viabilizar o envolvimento do cidadão e potencializar seu papel na deliberação e tomada de decisão (Sæbø; ROSE; FLAK, 2008), influenciando, num plano macro, a construção das políticas públicas e as questões de governança em geral, bem como propiciando opinar sobre questões mais pontuais, como serviços eletrônicos oferecidos pelo Estado (SUSHA; GRÖNLUND, 2012).

O sucesso de iniciativas de e-participação guarda estreita relação com a percepção de valor do cidadão. Esse ganho se materializaria por ações que garantam transparência, pronta capacidade de resposta, *feedback* e prestação de contas do governo, que melhorem a qualidade e eficiência, que considerem a conveniência do usuário, que se preocupem com a clareza e o entendimento das mensagens, que busquem a maior pluralidade de contribuições possíveis e que se voltem efetivamente para o bem-estar e a satisfação do cidadão (PANOPOULOU; TAMBOURIS; TARABANIS, 2014). Revisão da literatura sobre e-participação (MEDAGLIA, 2012) detectou que o foco de interesse da academia se deslocou dos governos para o cidadão e demais *stakeholders*, demonstrando a importância da geração de valor, bem como ultrapassou os limites da tecnologia, atingindo uma ampla gama de fatores contextuais.

No âmbito da implementação de uma iniciativa de e-participação, o contexto, segundo Sussha e Grönlund (2014), pode atuar como elemento de restrição ou de incentivo a partir de três níveis: 1. Clima político - em função da clareza ou ambiguidade da proposta democrática do instrumento de consulta ou em decorrência da identidade ou diferença de posições e expectativas dos gestores em relação à postura dos representantes da sociedade civil. Nesse nível, as pretensões de validade da TAC – verdade, legitimidade, intencionalidade e compreensibilidade – adquirem especial relevância no entendimento do estudo. 2. Demandas tecnológicas - em virtude dos altos custos de investimento, da necessidade de *expertise* do corpo funcional e dos cuidados relativos à miríade de procedimentos de certificação e validação. 3. Implementação da gestão- como consequência de deficiências no desenho organizacional, nas práticas de gestão e recursos financeiros e humanos.

Abordagem interessante sobre a e-participação diz respeito a seu alcance potencial e evolução, pois, de acordo com a avaliação de pesquisadores e executivos de agências públicas (EVANS; CAMPOS, 2013), não está claro se os significativos esforços e investimentos em recursos financeiros e humanos resultaram em um incremento efetivo na participação cidadã. Por outro lado, quando ocorre o efetivo incremento da participação, esse engajamento pode, em termos potenciais, permitir que grupos mais organizados, com mais recursos e *expertise* de mobilização, não raro resguardando interesses econômicos de segmentos específicos, defendam suas posições com mais vigor e efetividade, sobrepondo-se a outros, com menor força e poder de comunicação, embora com bandeiras voltadas aos interesses sociais mais abrangentes (SCHULZ; NEWIG, 2015).

Dentro da perspectiva do que a TAC consideraria como assimetria da comunicação, a e-participação pode propiciar debates desequilibrados das distintas visões e perspectivas, demandando, para recompor a harmonia da discussão, estender a consulta a outros ambientes, como fóruns com a sociedade civil e debates na esfera política, por exemplo (SPILIOPOULOU *et al.*, 2014).

No que poderia ser considerada uma postura não ortodoxa, países autoritários como Bahrein, Cazaquistão e Malásia apresentaram níveis de e-participação superiores, respectivamente, aos da França, Suécia e Alemanha, o que seria uma tentativa de legitimar os regimes da primeira tríade de nações mencionadas, “travestindo-as” de democracias, principalmente para um mercado global cada vez mais refratário a ditaduras (ÅSTRÖM *et al.*, 2012). Tratam-se, pois, de infrações às pretensões da validade da verdade e da intencionalidade da TAC.

Outro caso de infração à TAC, cuja principal turbacão ocorre no plano da pretensão da legitimidade, eis que de forma subliminar e ilegítima tolhe um direito do cidadão, pode ser visto no estudo sobre Uganda. Nessa nação com forte histórico político de autoritarismo e golpes, o cidadão daquele país busca, preferencialmente, o engajamento *online* com outros cidadãos e não com o Estado, visto sua percepção de baixa efetividade de resposta governamental e medo de eventual perseguição governamental como represália ao conteúdo da postagem (WAKABI; GRÖNLUND, 2015).

Em função da possibilidade da e-participação atuar em todas as fases do processo da gestão pública, os defensores da corrente legalista enfatizam que detentores de mandato popular e administradores públicos representam o segmento legal e constitucionalmente competente para atuar na fase de tomada de decisão e na execução das políticas, e questionam a legitimidade da atuação dos processos participativos nessas fases, retirando competências expressamente definidas pela carta maior da nação e arcabouço legal em geral (VAN DJICK, 2012).

Por outro lado, focada em mídias sociais como ferramenta de e-participação, Mergel (2013) relativiza esse argumento da intervenção indevida, destacando que as mídias sociais não atuam como substitutos de serviços governamentais, virtuais ou não, mas complementarmente, objetivando alcançar, por meio de uma interação em dois sentidos, o cidadão que não se vale dos tradicionais meios de interação com o governo. No campo de e-participação, as mídias sociais representariam ferramentas que poderiam, em tese, substituir as reuniões presenciais, debates e outras formas tradicionais de envolvimento cívico (ZAVATTARO; SEMENTELLI, 2014).

No terreno das mídias sociais, Picazo-Vela, Gutiérrez-Martínez e Luna-Reyes (2012) apontam que a implementação dessas ferramentas demanda cuidados e estratégias específicas, como atenção ao contexto, permanente monitoramento das informações e comentários e conhecimento do problema para ter condições. Além das estratégias referidas, os gestores das organizações devem lidar com as barreiras à expansão das mídias sociais, tais como o nível de conectividade, habilidade dos usuários no uso das mídias, qualidade e confiabilidade da informação, relevância e pertinência dos conteúdos, prazo de utilidade da informação, questões de segurança e a radicalização dos debates (DINI; WAHID; Sæbø, 2016).

Por final, a própria organização pública pode representar outro obstáculo, visto que se insere em cenário fortemente regulado, burocrático e, não raro, avesso a mudanças, em que a introdução das mídias sociais representa um elemento de turbacão, de incerteza e pouco controle, pois desenvolvimento e atualização das plataformas compete a terceiros, com influência zero do Estado nas modificações tecnológicas, sem contar o volátil comportamento do usuário (MERGEL, 2013).

Importante referir que a e-participação representa um inegável recurso de democratização do Estado, mas seus resultados, como apontam as referências apresentadas neste capítulo, vão depender das estratégias estabelecidas, dos recursos disponíveis, da correção dos procedimentos preparatórios, do desenho, amigabilidade e facilidade de uso da ferramenta a ser utilizada, da compreensibilidade dos conteúdos das mensagens, da consulta disponibilizada à sociedade e, principalmente, da intenção (pretensão da intencionalidade) dos promotores do processo de e-participação.

Procedimentos metodológicos

O presente estudo, inserido no campo da administração da informação e que trata da e-participação no Uruguai, Chile e Colômbia, constitui um estudo de casos múltiplos, opção de investigação compatível com o positivismo, interpretativismo e postura crítica e que se adéqua às diversas crenças e opções epistemológicas do autor (MYERS, 1997).

De forma a situar a linha de condução do presente estudo, importante referir as escolhas adotadas, a saber:

- Abordagem qualitativa e indutiva, que busca novos conceitos e contribuições teóricas para o campo, capturando concepções e relacionamentos não aparentes para os informantes (GIOIA; CORLEY ; HAMILTON, 2013).
- Inserção na linha crítica, adotando como lente teórica a teoria da ação comunicativa.
- Adoção complementar do interpretativismo.

Essa proximidade com o interpretativismo vem ao encontro da posição “crítica interpretativista” de Doolin e MacLeod (2005) e do posicionamento de Cecez-Kecmanovic (2005), que defende que os trabalhos acadêmicos críticos admitem vários tipos de propostas, dentre elas a análise crítica do discurso, opção deste estudo, que parte do contexto amalgamado por desigualdades sociais, diferenças econômicas e culturais para então entender a linguagem (PEDRO, 1998).

De forma a manter a coerência da proposta, o instrumento adotado para a coleta foi o de entrevistas abertas, conduzidas tendo em vista pontos fundamentais previamente determinados, tais como transparência, e-participação, dados abertos, verdade, intencionalidade, legitimidade, compreensibilidade, assimetria, resultados, sistemas de informação, de forma a garantir convergência, ainda que parcial, entre os depoimentos resultantes das entrevistas realizadas. As entrevistas pessoais foram realizadas nos municípios de Montevideo, Bogotá, Medellín, Santiago do Chile e Antofagasta. No total foram 14 entrevistados, de 14 organizações não governamentais, todas elas atuando diretamente no âmbito de governo aberto ou em áreas afins. A distribuição das entrevistas ocorreu da seguinte forma:

Quadro 2 – Distribuição das entrevistas

País	Entrevistados	Período	Forma de entrevista
Uruguai	4	março a maio de 2016	03 in loco e 01 por skype
Colômbia	5	agosto de 2016	03 in loco e 2 por skype
Chile	5	maio de 2017	05 in loco

Fonte: elaboração própria.

Pesquisas em portais oficiais e junto aos seguidores do *Twitter e Facebook* desses sites, em eventos de governo aberto e *snowball*, foram os procedimentos adotados para identificar potenciais entrevistados. As entrevistas foram traduzidas e transcritas pelos autores e a codificação dos depoimentos ocorreu via *software* Maqxda, versão 11, resultando num total de 18 códigos primários.

A análise dos dados seguiu as orientações da análise crítica do discurso, ACD, que, conforme Pedro (1988), atém-se à linguagem com expressão de um contexto fundado em desigualdades sociais, econômicas e culturais e seguiu o “método tridimensional de análise do discurso”, de Fairclough (1998). A partir da seleção dos textos dos discursos, marcados e ordenados por meio do Maqxda, a ACD foi realizada em três etapas:

- Descrição – análise detalhada do texto;
- Interpretação – pela interpretação, busca entender a prática discursiva do texto; e
- Explicação – conecta as interpretações ao ambiente social, econômico e cultural.

De forma a melhor explicar o processo de análise dos dados coletados, o Quadro a seguir apresenta trecho do texto de uma entrevista realizada, acompanhada da respectiva descrição do texto, interpretação e explicação, de acordo com o modelo tridimensional de análise:

Quadro 3 – Exemplo do processo de análise proposto

Texto	Descrição	Interpretação	Explicação
“pode ser que participem 10, 11 organizações, nada mais”	Cerca de 10 organizações da sociedade civil participam das decisões de governo aberto.	Representa a participação da sociedade civil na elaboração das políticas de governo aberto.	Existem milhares de organizações da sociedade civil. Qual o porquê dessas 10? Tentativa de legitimação da pauta governamental por meio de colegiado controlável?

Fonte: elaboração própria.

Estudando as percepções dos entrevistados

A exemplo da linha adotada no planejamento deste estudo e na coleta de dados da pesquisa de campo, a análise dos conteúdos das entrevistas realizadas seguiu idêntica orientação, entendendo a participação como uma “fala”, uma comunicação entre o estado e o cidadão, criticável sob os fundamentos da ação comunicativa, ou seja, por meio das pretensões da compreensibilidade, sinceridade, legitimidade e verdade. Nestes termos, importante registrar que se trata de uma aplicação mais ampla dos fundamentos da TAC, que poderia ser considerada como não ortodoxa. Dentro dessa perspectiva, os depoimentos iniciais indicaram que o estabelecimento da comunicação no meio virtual depende da presença de dois requisitos adicionais: acessibilidade, ou acesso à internet, e amigabilidade, que significa a facilidade de

navegar entre as páginas web, possibilitando ao usuário alcançar com tranquilidade, de forma intuitiva, os pontos e informações que permitam a interação.

Entrevistas no Uruguai

A pesquisa de campo no Uruguai envolveu entrevistas com quatro depoentes de distintas organizações não governamentais: UR1, egresso de organização da sociedade civil que atua como intermediador entre essas entidades e o governo; UR2, integrante de organização voltada para a informação; UR3, membro de entidade vinculada aos direitos do cidadão; e UR4, ocupante de cargo em ONG cujo foco de atuação é a informação.

Questionado sobre a conectividade no país, UR4 explicou que praticamente toda a população uruguaia é atendida por meio de redes de fibra ótica e há programas de inclusão digital, como o plano Ceibal, que doou *notebooks* customizados a todos os estudantes. O depoente acrescentou que está sendo organizado outro programa semelhante, mas focado em pessoas da melhor idade. Essas iniciativas resultam de política oficial de disponibilização de acesso, equipamento e desenvolvimento de habilidades da população no uso da internet.

No campo da navegação, UR4 observa que as interfaces da e-participação, a exemplo do que ocorre nos sites de governo aberto em geral, não são amigáveis, não são fluidas e não são compreensíveis, mormente para as faixas menos favorecidas da população. Estudando a questão a partir dos fundamentos da TAC, presentes estão os indicativos de assimetria do processo (não está “ao alcance das pessoas mais humildes’), bem como a ausência de outro requisito básico da ação comunicativa, a compreensibilidade.

Como mencionado, os países membros da OGP devem elaborar planos de ação focados no desenvolvimento do governo aberto, ou seja, e-participação, transparência, *accountability* e governança eletrônica. No ano de 2014, a Agestic, agência estatal uruguaia encarregada de governo eletrônico e governo aberto, promoveu, durante dois meses, consultas online buscando contribuições para a elaboração do plano de ação de governo preconizado pela OGP. O resultado foram 34 manifestações, sendo 20 delas contendo dúvidas, 10 expressando concordância com o postado e apenas quatro sugestões.

Indagado sobre o posicionamento de dirigente da Agestic, que defende que o povo abre mão da opção online de participação pela sua familiaridade com os debates presenciais, eis que espalhados por todo o país, UR3 discorda, pois entende que a difusão da tecnologia permitiria uma maior participação, ressaltando que a e-participação tende a ampliar seu papel quando “é mostrado para as pessoas

que é importante, que a opinião das pessoas é importante.” Tratar-se-ia de um caso de comunicação sistematicamente distorcido pela repetição da fala sobre a existência de vários espaços presenciais de participação, fato que prejudicaria a e-participação, quando na verdade os motivos seriam outros. Indagado sobre o motivo de não usar o meio eletrônico, o entrevistado responde que “pode haver algum temor da resposta, que as pessoas se deem conta de determinadas coisas”.

Sobre o episódio de consulta malsucedida, acerca do plano de ação da OGP, cuja participação mostrou-se irrisória, UR1 afirma que “os mecanismos de inclusão que se utilizaram neste governo na primeira consulta dos planos tiveram um alcance muito limitado e o esforço para corrigir não foi contínuo.” UR2, embora reconhecendo a inexpressividade da participação no portal do governo, relativiza a questão da escassez da participação, ao afirmar que os temas consultados não guardam proximidade com o dia a dia do cidadão e da sua realidade.

A partir do insucesso da e-participação na elaboração do plano de ação de governo aberto¹, o processo passou a ocorrer exclusivamente via “mesas de diálogo”, colegiado com representantes de vários organismos governamentais e representantes da sociedade civil, embora ausente a classe política, conforme observa UR4. Por outro lado, UR3 discute a legitimidade desse colegiado, pois observa que há 3.000 organizações registradas com personalidade jurídica própria, quando nesses colegiados “pode ser que participem 10, 11 organizações, nada mais”. O entrevistado vai além da questão da legitimidade (pretensão de legitimidade da TAC), adentrando na pretensão de validade da intencionalidade, ao questionar se os representantes das organizações sociais estariam “abaixando a cabeça a tudo que diz o governo, a tudo que ele propõe”.

A partir dessa declaração, restaria a questão do porquê dessa composição das mesas e da possibilidade do governo manejar as reuniões para alcançar e legitimar seus objetivos. Entendendo que o problema não está na composição do colegiado, UR2 observa que a questão é a falta de norma que regule a participação e a composição, pois não há dispositivo legal definindo a quem cabe a representação e acrescenta que, diante dessa lacuna, o estado indica diretamente o representante escolhido. Embora reconhecendo as deficiências das “mesas de diálogo”, em que importantes áreas do governo estão ausentes e apresenta-se o absoluto desinteresse da classe política, UR4 mostra otimismo em relação ao quadro, ao destacar que cada reunião das “mesas” tem sido melhor e mais proveitosa que a anterior.

Por sua vez, UR3 pondera que a aprovação de uma lei regulando o tema demanda “vontade política firme, no âmbito político, e disposição de gerar esta abertura

¹ Dentro das obrigações dos países que assinam a declaração de governo aberto da OGP está a participação das organizações da sociedade civil na elaboração e monitoramento dos planos de ação.

e, portanto, gerar a norma”. O depoente destaca a necessidade de aprovação de diploma legal que dote os organismos de participação com os recursos materiais e financeiros para o desenvolvimento dos trabalhos, o que não há. Passando ao largo da questão de edição de dispositivo legal, UR1 foca na disponibilização dos recursos financeiros, visto que há uma multiplicidade de âmbitos onde o engajamento popular pode se expressar, desde que haja aporte de numerário, equipe técnica, infraestrutura, pessoal etc.

Retomando à questão da vontade política, ou falta dela, UR3 relata sobre uma reunião das “mesas de diálogo”, em que deveriam comparecer representantes de 10 organismos oficiais, ou seja, servidores de organizações do ente jurídico, poder público, que criou o colegiado que os convocara, e somente três agentes públicos se fizeram presentes. Por final, o entrevistado justificou sua saída das “mesas de diálogo” porque “me dei conta que não havia uma vontade de fundo”.

Não somente a elaboração dos planos de ação, a e-consulta e os sistemas de “mesas cidadãos”, mas principalmente o modelo preconizado pela OGP demandam uma reflexão maior. Nesse âmbito, UR4 questionou essa adesão ao “pacote” OGP, obrigando os países membros a realizarem planos de ação bienais e adotarem outras providências. Segundo o entrevistado, o Uruguai, como outros países da América do Sul, sancionou uma série de regulamentos, normativas e atos de forma a cumprir com as exigências de organizações internacionais, por meio de documentos que ele chama de “bonitos”, mas que não “se implementam e que, inclusive, não respondem a questões internas.” E conclui: “Cumpre-se, mas não se cumpre.”

Entrevistas na Colômbia

O rol de entrevistados na Colômbia inclui quatro depoentes, a saber: COL1, membro de ONG que lida com população de baixa renda, muitas delas em localidades remotas, voltada para o empoderamento desse segmento de colombianos; COL2, psicóloga de ONG do interior do país e que apoia a população socialmente vulnerável e vítimas de conflito²; COL3, dirigente de ONG que atua junto aos partidos políticos e; COL 4, integrante de organização vinculada à informação.

A Colômbia, por sua configuração geográfica e parcial inserção na selva amazônica, conta com sérios desafios em termos de conectividade. Nesse âmbito, embora destacando os ganhos, “saltos” do governo em termos de tecnologia, COL2 lamenta que as pessoas das camadas mais carentes da população não tenham sido alcançadas por essa evolução, quer por falta de equipamentos ou pela ausência de cobertura da internet e conclui que “nesse ponto, temos um programa um pouco excludente.”

² Pessoas que passaram à condição de vulnerabilidade social em decorrência da atuação da guerrilha.

Sobre a facilidade de navegação, ou amigabilidade, COL3 afirma que nos sites de relacionamento dos partidos políticos, a exemplo do que ocorre nos governamentais, normalmente o usuário “está a muitos clics de distância” daquilo que busca. Na mesma linha, COL2 observa que, embora o grande avanço da plataforma do “Gobierno en línea”³, que ajudou muito, “não é amigável, não tem um manejo fácil”. Numa análise ampla da situação, a entrevistada avalia que a “Colômbia, em termos de conectividade e de amigabilidade, está anos atrasada em relação a outros países.”

A pretensão de validade da compreensibilidade, fundamento para que se estabeleça a comunicação segundo a TAC, recebeu diagnósticos com reservas por parte dos depoentes. COL1 entende que os conteúdos postados não são claros, simples, fáceis de apreender; COL4, por sua vez, destaca desta o tipo de linguagem utilizada, predominantemente técnica, que dificulta a compreensão do cidadão comum e COL3, por final, realça a dificuldade de digerir os conteúdos postados e de entender volumes excessivos de informação. A falta de compreensibilidade, um obstáculo intransponível para o estabelecimento da ação comunicativa de Habermas, impede, da mesma forma, que o cidadão se comunique com o Estado por meio dos processos participativos.

Apesar dos problemas de conectividade na Colômbia, COL1 relata que na fase de preparação dos planos de ação da OGP foi possível viabilizar a participação virtual de um contingente entre 200 a 300 pessoas, residentes em recantos remotos da nação, por meio de ferramentas de TIC desenvolvidas internamente, processo que permitiu que indagassem e opinassem sobre várias matérias, inclusive sobre o plano de ação de governo aberto do país, num processo de “empoderamento da sociedade civil” e que poderia consubstanciar uma tentativa de estabelecer uma ação comunicativa.

“Urna de cristal” é o programa oficial colombiano de e-participação, descrito no site como “a principal plataforma do governo colombiano para a participação cidadã e transparência governamental” que objetiva “transformar a relação entre os cidadãos e o Estado colombiano.” Trata-se de uma iniciativa multimídia focada na e-participação com os seguintes canais de relacionamento: rádio, televisão, *call-center*, SMS, USSD, *Twitter*, *Facebook*, site e *newsletter*. Sobre a ferramenta, COL2 qualifica o programa como “uma ferramenta que permite fazer sondagens”, mas que não possibilita o estabelecimento de um diálogo mais produtivo. COL4, por

³ Conforme o site do programa, a estratégia do “Gobierno en Línea, liderado pelo Ministério da Tecnologia da Informação e Comunicação, é o conjunto de instrumentos técnicos, normativos e de políticas públicas que promovem a construção de um estado mais eficiente, transparente e participativo.”

sua vez, discute se as propostas são levadas em conta e recorda que por duas vezes postou expressivo número de questões relevantes e “não apareceu nunca” e conclui que “parece que é um pouco de fachada de participação”. Diante da declaração do depoente, caberia indagar sobre a pretensão de validade da intencionalidade, pois qual a razão de questionar, se a proposta não seria levada em conta? Aparentar um processo de participação que não existe? Uma participação de fachada...

COL3, baseado no programa “Urna de cristal”, mostra-se cético quanto ao avanço da e-participação no cenário do Estado colombiano. Sobre suas expectativas, o entrevistado pondera: “eu diria, da mesma forma, que não vejo em geral, uma grande tendência de participação por meios eletrônicos, não só com os partidos políticos, como nenhum dos outros órgãos de governo.” Por outro lado, o depoente entende que surgem espaços para o engajamento cidadão quando os movimentos sociais se fazem presentes e cita o caso específico da participação das vítimas da guerrilha na elaboração da norma que trata desse tema específico.

Pelo conteúdo dos sites *Gobierno Abierto* e Urna de Cristal, evidencia-se um discurso claramente favorável à promoção da participação, incluída a e-participação, bem como todas as expressões de governo aberto em geral. Embora COL4 relativize esse posicionamento governamental favorável à participação, todos os demais depoentes entendem que além do discurso favorável, existe a real vontade política do governo na promoção das expressões de governo aberto em geral.

No plano dos recursos, a convergência dos depoimentos é no sentido de que são escassos. Sobre o assunto, COL2 remonta o problema do baixo de alcance do programa para as populações mais carentes e reclama da insuficiência de recursos para mudar essa realidade, enquanto COL4 pondera que falta ousadia para alocar os recursos e investimentos necessários, e COL1 destaca burocracia, excesso de regramentos e resistência do serviço público como barreiras para que se concretizem as iniciativas necessárias na área.

Entrevistas no Chile

No mês de maio de 2017 foram entrevistados cinco representantes de distintas ONGs chilenas, a saber: CH1, pessoalmente focado em dados abertos e membro de ONG voltada para o empoderamento; CH2, dirigente de entidade centrada em informação; CH3, integrante de organização que atua no campo da colaboração; CH4, membro de ONG direcionada para a informação; e CH5, dirigente de associação voltada para governo aberto.

No que diz respeito à conectividade, o Chile conta com bons índices em termos de América do Sul, embora haja segmentos da população que não contam com esse

acesso (CH2). CH5, por sua vez, acrescenta outro obstáculo para o indivíduo acessar a rede, o analfabetismo virtual, que impede o acesso das pessoas, pois elas “não sabem ir a um site”. Indagada sobre a causa do problema, a depoente afirma que esse problema contribui para a manutenção do *status quo*, pois “não me interessa educar a ti, pois se eu te educo, vais intervir mais [...] vais poder fazer uma melhor contribuição”.

Além do acesso, a amigabilidade mereceu reparos de vários entrevistados. CH3 lamenta que para navegar em determinadas páginas “é necessário um manual” e conclui que “os sites são difíceis de navegar.” Numa análise comparativa, CH4 observa que cada site segue uma lógica própria e que a falta de regulamentos para a padronização das interfaces prejudica o uso das ferramentas disponíveis nos sites. CH1 acrescenta que, do seu ponto de vista, os portais estatais não são intuitivos.

No âmbito da pretensão de validade da compreensibilidade do conteúdo dos sites de e-participação e websites estatais em geral, a percepção dos depoentes não se mostrou muito positiva. CH4, por exemplo, afirmou que o cidadão “não é capaz de entender o que o Estado lhe está entregando”. Na mesma linha, CH2 debateu sobre as discussões técnicas nos portais e indaga “que importância tem isso para o processo democrático de participação para gerar qualidade?” Por final há o registro de falta de compreensão absoluta, qual seja, o caso das populações indígenas da tribo Mapuche, cuja língua é reconhecida pelo Estado. Apesar desse reconhecimento oficial, não há conteúdos na linguagem indígena, restando excluída de forma absoluta a população indígena que não fala o espanhol (CH2). Verifica-se aqui, a exemplo da população pobre da Colômbia, o estabelecimento do que Habermas considera como a assimetria da comunicação, no caso concreto entre Estado e cidadão, em que medidas a favor do segmento carente da população são ignoradas em detrimento de investimentos em projetos voltados para grupos de maior poder político.

De acordo com a visão dos entrevistados, a e-participação encontra-se em um nível embrionário. Exemplo disso foram as módicas sete contribuições online para a elaboração do plano de governo aberto do Chile, para o período 2012 e 2013. Segundo CH3, o problema resulta de equívocos, como ignorar a cultura da sociedade, o tipo de consulta realizada e o seu processo de difusão. CH4 qualifica a e-participação no Chile como “quase nula”, embora estranhe essa realidade face aos bons níveis de conectividade do país. De acordo com CH5, a tecnologia no Chile representa um tema que envolve as elites, não se vincula à participação ou prestação de contas e, portanto, não se conecta com “mudanças a partir da sociedade civil.”

Em termos gerais, segundo CH1, há pouca participação cidadã no Chile em função do desinteresse da população, apesar de reconhecer nas expressões de participação

existentes que atuam em diferentes esferas e com distintos impactos na sociedade algumas verdadeiras iniciativas de participação, sendo outras consideradas como participação de “maquiagem”. Por final, o depoente conclui: “creio que no Chile estamos com a participação mais de maquiagem. Mais superficial.” Sob os cânones da TAC, cabe indagar da legitimidade, da intencionalidade e até da verdade de se promover uma participação de “maquiagem”.

Uma importante causa dessa pouca expressividade da participação cidadã no Chile, segundo CH5, decorreria de que o programa de participação esteja a cargo de setores do estado “que não tem forte respaldo da autoridade.” Essa realidade mostra que os agentes públicos que atuam no processo precisam de autoridade e poder delegado pelo Estado para conduzir um processo participativo, sob pena de tornar-se ilegítimo, falso e de fachada. CH3 explica a dificuldade da inclusão da participação na agenda oficial pela metáfora da “mosca na orelha”, pois a participação, como a mosca, incomoda, só que por meio de perguntas, interpelações e questionamentos.

O Chile, como a Colômbia e o Uruguai, pela adesão à OGP e a obrigatoria adoção de seu modelo, convidou organizações da sociedade civil para integrarem as *Mesas Ciudadanas* com o objetivo de elaborarem o plano de ação nacional de governo aberto (participação, transparência, prestação de contas, governança e uso da tecnologia em governo). Sobre esse processo, CH2 questiona a legitimidade dessa participação em função da representação – “que sociedade civil representariam?” – e da falta de compreensão do cidadão acerca dos temas abordados, eis que são técnicos, discutidos entre técnicos, restando totalmente apartada a cidadania, sem qualquer tentativa de tradução desse tecnicismo para uma linguagem inteligível para o cidadão comum. Como agravante, CH5 afirma que a população, diante dessa exclusão, não vislumbra espaço de participação, “não crê que vai ser escutada e, portanto, não acredita nas mudanças que a autoridade deve fazer.”

Retornando às organizações da sociedade civil, CH2, que é dirigente de uma delas, refere que há entidades que vislumbram a participação nos colegiados, como as *Mesas Ciudadanas*, como “um espaço para conseguir recursos, para financiar projetos, mais que representar a sociedade civil.” Acrescenta que nunca viu essas organizações prestarem contas à sociedade e que, embora muitos dirigentes de ONGs se intitulem como representantes da sociedade civil, “eu asseguro que se a gente for até a população de situação econômica baixa, não os conhecem.”

Outra importante discussão envolve os planos de ação, que CH2 qualifica como ambíguos em função da imprecisão do conceito de OGP e de governo aberto. O entrevistado acrescenta que o modelo geral determinado pelo organismo internacional, até pela conformidade com o posicionamento de seus mentores, caracteriza-se como um pacote neoliberal. Nessa linha, CH5 questiona sua atuação

nesses colegiados ao indagar de que vale comemorar que atingiram 48% dos compromissos, pois “o que significa isso para a cidadania?”. Essa talvez seja a grande questão sobre a importância desses planos: o que as medidas propostas valem para a cidadania? A entrevistada adverte que o discurso, que é chave para a OGP, “não existe para a cidadania em geral, só existe para a elite.”

Pelas declarações dos depoentes, verifica-se que o discurso do governo é amplamente favorável ao governo aberto e à participação cidadã. Como demonstração dessa realidade, CH5 repetiu o discurso da Presidente da República, que afirmou “que a participação cidadã deveria estar no centro de todas as políticas públicas no Chile.” Sobre a vontade política, há depoentes críticos, como CH2 e CH5. Mais moderado, CH4, embora acreditando no processo, discute a vontade política do governo ao designar como seu representante um servidor médio, do nível tático e sem poder decisório nas reuniões. Sobre os recursos, todos são unânimes ao reclamar da situação. Indagado se a participação era prioridade no Chile, CH4 responde direto: “Não, não é prioridade”.

Comparando a e-participação nos três países

A ideia central deste tópico consiste em comparar os programas de e-participação nos três países a partir do ponto de vista dos entrevistados, buscando realizar uma síntese de todas as contribuições coletadas ao longo do trabalho de campo realizado. Como nos tópicos anteriores, os fundamentos da TAC servem como balizadores para realizar e aprofundar a análise das contribuições recebidas.

Acessibilidade, amigabilidade e compreensibilidade

Em termos de acesso à rede, conectividade, pode-se inferir o que segue dos depoimentos:

Quadro 4 – Comparativo de conectividade

Uruguai	Colômbia	Chile
Cobertura integral da internet	Cobertura regular, com extensas áreas de exclusão, como vastas áreas de selva amazônica	Cobertura muito boa, com poucas áreas de exclusão, como em regiões mais remotas, com população com reduzido poder econômico e de pressão

Fonte: elaboração própria.

No que se refere à amigabilidade e à pretensão de validade da TAC da compreensibilidade, o Quadro a seguir explicita o que segue:

Quadro 5 – Comparativo da amigabilidade (facilidade de navegação) e compreensibilidade.

Quesito	Uruguai	Chile	Colômbia
Facilidade de navegação	Com problemas	Com problemas	Com problemas
	Não intuitiva	Não intuitiva	Não intuitiva
Compreensibilidade	Com problemas	Com problemas	Com problemas

Fonte: elaboração própria.

No quesito facilidade de navegação, todos os depoentes apontaram problemas, afirmando que as interfaces dos sites não são, via de regra, intuitivas. No que se refere à compreensibilidade, os conteúdos dos programas de e-participação não estão ao alcance do cidadão comum. Cabe uma reflexão neste ponto: a conectividade, em termos objetivos, depende de investimentos de monta, o que nem sempre está disponível, mas projetar sites amigáveis à navegação do cidadão e postar conteúdos inteligíveis para as pessoas comuns demanda *expertise* e vontade de realização, esforços significativamente menores. Então por que não se vislumbra nesses países uma preocupação com a amigabilidade e a compreensibilidade? Na verdade, trata-se de discutir se há vontade política de promover a participação ou manter uma participação de “maquiagem”. Cabe, sob a égide das pretensões de validade da TAC, indagar o porquê dessa falta de atenção e qual a intencionalidade disso.

Discurso, vontade política e recursos

Os depoentes manifestaram-se sobre o tema como segue:

Quadro 6 – Comparativo discurso, vontade política e recursos

	Uruguai	Colômbia	Chile
Discurso	Pró participação	Pró participação	Pró participação
Vontade Política	Pró e contra	Pró participação	Pró e contra
Recursos	Escassos	Escassos	Escassos

Fonte: elaboração própria.

A questão que permanece diz respeito a esse déficit em termos de recursos, pois

se há um discurso favorável e uma vontade política sincera, como muitos defendem, a participação não deveria ser encarada como prioridade e, em assim sendo, não deveriam ser aportados os recursos para sua implementação?

E-participação e participação em geral

Apesar das iniciativas, dos programas, da filiação à OGP, dos planos de ação para a promoção de governo aberto, a percepção dos depoentes, que são pessoas que se envolvem com os eventos e que estão inseridas no meio do governo aberto, é no sentido de que a e-participação é muito pouco expressiva, bem como a participação tradicional, com exceção do Uruguai no último quesito. Pode-se afirmar que essa percepção é fruto do consenso dos depoentes e retrata a situação dos três países.

Institucionalização

O Quadro a seguir explicita a legislação referente à participação cidadã:

Quadro 7 – Comparativo das legislações nacionais

	Uruguai	Colômbia	Chile
Lei de Participação	Não tem	1757/2015	20500/2011
Ênfase	- - - - -	Consultas populares	Organização da participação nas agências públicas

Fonte: elaboração própria.

No Uruguai, a discussão sobre a legitimidade das deliberações (pretensão da legitimidade) e a crítica recaem exatamente na ausência de normas que regulem a participação, principalmente nas “mesas de diálogo”, procedimento de deliberação dos planos de ação do país junto à OGP.

Programas de e-participação

Apenas a Colômbia conta com um programa institucional⁴, a Urna de Cristal, multicanal, que trata de governo aberto, mas principalmente de participação, com destaque para a e-participação. Não houve por parte dos depoentes do Uruguai e do Chile qualquer menção a alguma iniciativa nesse sentido ou de previsão de criação de algo semelhante.

⁴ Há outros programas setoriais, como, por exemplo, o Senador Virtual no Chile (<http://www.senadorvirtual.cl/>), mas Urna de Cristal é o único programa institucional, do Poder Executivo, envolvendo todo o governo.

Colegiados para elaboração e monitoramento dos planos de ação de governo aberto.

Quadro 8 – Comparativo dos processos de elaboração e monitoramento dos planos de ação OGP

Consultas	Uruguai	Colômbia	Chile
Processo	Consultas online com ínfimos resultados	Reuniões descentralizadas via internet	Consultas online com ínfimos resultados
	Mesas de diálogo (governo, sociedade civil e academia)	Reuniões do governo com a sociedade civil, academia	Mesas de negociação (governo, sociedade civil e academia)

Fonte: elaboração própria.

Para a elaboração do plano de ação, a Colômbia promoveu uma discussão, por meio de uma ferramenta própria de tecnologia da informação, que possibilitou a inclusão de cerca de 300 pessoas para debater os temas de governo aberto, passando, no estágio seguinte, para a deliberação em um colegiado muito semelhante ao do Uruguai e Chile. Nesses dois países, houve uma fase prévia de e-participação, dirigida para receber contribuições online da população, com resultados muito pouco expressivos, passando, para as mesas de diálogo (Uruguai) ou cidadãos (Chile) a competência de elaborar, aprovar e monitorar os planos e medidas que orientam os rumos nacionais em termos de governo aberto.

Esses colegiados obedecem à determinação da OGP que estabelece que as organizações da sociedade civil devem participar da elaboração e monitoramento dos planos de ação de governo aberto. Sob o prisma da pretensão da legitimidade, surgem discussões sobre a quem compete representar a sociedade civil e se cabe ao Estado escolher as organizações que vão estabelecer aquilo que ele deve cumprir. Outra polêmica versa sobre a intencionalidade das entidades escolhidas para atuar nessas mesas e eventuais manobras para sua inclusão, visto que participar desses eventos resulta em prestígio, viagens, consultorias e facilidade para financiamentos de projetos. Por final, essas “mesas” constituem a forma que os países encontraram para cumprir com as determinações da OGP às nações aderentes, restando o debate sobre a legitimidade desse modelo, sua utilidade e o ganho real da sua adoção.

Estrutura de suporte à participação

A participação, para ser considerada como ação social comunicativa, depende da conjugação de três elementos fundamentais, considerados nessa estrutura como seus pilares. O primeiro deles é o discurso, pois um discurso verdadeiro (pretensão de validade da verdade) somente se legitima (pretensão da legitimidade) se devidamente alinhado com a vontade política (segundo pilar), ou seja, se o discurso reflete uma vontade política concreta. Essa vontade política, por sua vez, somente se traduz em resultados efetivos pela intenção (pretensão da intencionalidade) real e manifesta de destinar recursos (terceiro pilar) para a participação. Em termos resumidos, somente um discurso e uma vontade política coerentes, traduzidos por uma alocação de recursos verdadeira pode suportar um sistema participativo, sob pena de estarmos diante de um processo enganoso e dissimulatório, ou seja, típico de uma ação estratégica. A Figura a seguir retrata a estrutura de suporte à participação com base na TAC.

Figura 1 – Estrutura de suporte à participação



Considerações finais

Ultrapassadas a introdução, a breve abordagem da literatura e a metodologia, o presente estudo adentrou na análise das contribuições dos representantes das ONGs dos três países, de forma a estudar, entender e comparar os respectivos programas de participação. Por meio de uma análise crítica das contribuições, verificou-se que há um descolamento entre a versão oficial, consubstanciada pelo seu discurso, e a realidade, em termos de recursos aplicados na e-participação. A vontade política

remanesceu num meio termo, aparentando, segundo os depoentes, ser favorável à e-participação, mas claudicante no que diz respeito à sua implementação.

No que refere à contribuição teórica, a primeira delas consiste em demonstrar a aplicabilidade da TAC no campo da administração da informação, interpretando a comunicação virtual à luz das pretensões de validade. No mesmo âmbito, o estudo apontou para a existência de dois requisitos adicionais para o estabelecimento da comunicação virtual, a conectividade e amigabilidade, que antecedem a compreensão dos conteúdos. Merece destaque, como contribuição teórica, a estrutura de suporte à participação com base na TAC e formada pelos três pilares: discurso, vontade política e recursos. Por final, a comparação dos três programas de participação constitui importante legado, apontando, embora as diferenças pontuais, forte semelhança entre eles, até porque seguem o mesmo modelo da OGP.

O conjunto de depoimentos apontaram para três questões que merecem maior reflexão:

- pouca expressividade da e-participação, quadro para o qual contribuíram a falta de amigabilidade das ferramentas, a difícil compreensão dos conteúdos e consultas cujo teor não dizem respeito ao cidadão (com exceção do Uruguai, a participação tradicional mostrou-se insatisfatória nos demais países);
- modelo da OGP que os países devem aderir (integrar à OGP representa adquirir um selo de “bom comportamento” como país democrático) e que deveria promover práticas de empoderamento, mas de discutíveis resultados efetivos no que se refere a benefícios efetivos para a cidadania; e
- generalizada falta de recursos dos programas (financeiros, *expertise*, recursos humanos, técnicos e poder para as autoridades públicas que atuam no ramo).

Às questões problemáticas apresentadas, este estudo sugere aos programas de participação a adoção do elenco de medidas práticas a seguir:

- I. Definir estratégias e diretrizes que devem nortear o processo de e-participação, estabelecendo temas de consulta importantes e que “falem” para o cidadão.
- II. Investir em campanhas publicitárias que elaborem a estratégia de divulgação e os textos das consultas com explicações compreensíveis ao cidadão.
- III. Investir em *expertise* para que os programadores desenvolvam e atualizem, junto com o usuário, interfaces mais simples e de fácil navegação.
- IV. Estruturar equipes treinadas para receber as demandas, responder prontamente as questões ou rotear, quando for o caso, mantendo um monitoramento constante de forma a garantir um pronto retorno ao usuário.
- V. Empoderar os programas de participação e os seus gestores, dotando a eles de real poder de decisão.

VI. Discutir a adesão ao modelo OGP a partir dos seguintes tópicos: contribuição real para o panorama nacional da participação e governo aberto em geral; a efetividade da forma de implantação; possibilidade de alterar a aplicação do modelo, adequando a uma realidade mais próxima; prejuízo nacional e internacional de uma eventual ruptura.

VII. 7. Adotar a estrutura de suporte à participação como norte do processo.

VIII. Importante registrar, consoante se evidencia pela discussão neste artigo, mormente pelas inquietações apresentadas pelas pretensões da TAC, que a participação cidadã e o governo aberto, em última análise, não são intrinsecamente bons, benéficos, empoderadores etc., podendo tornar-se excludentes, opressores e dissimuladores, dependendo da legitimidade e intencionalidade de quem as executa e da verdade dos fins a que se pretende chegar.

Os representantes das organizações não governamentais que contribuíram para este estudo representam um contingente de pessoas que conhecem o processo de participação nos seus países, mas não constituem o único segmento. Há outros importantes *stakeholders* que podem contribuir sobremaneira para nova visão do cenário. A limitação deste estudo propicia, por outro lado, que futuros estudos incorporem outros segmentos sociais, como funcionários do governo, academia, representantes da imprensa, dentre outros. Da mesma forma, trabalhos futuros poderiam incorporar outros países do continente, de forma a propiciar o entendimento do fenômeno numa região marcada por diferenças econômicas, sociais e obviamente de poder. Por final, importante mencionar que a e-participação representa um caminho sem volta de gestão e governança públicas, cabendo aos governos estudarem e entenderem a questão de forma a explorar essa ferramenta em sua plenitude, cumprindo, assim, o seu papel junto ao jurisdicionado.

Referências bibliográficas

AGESIC. Sociedad de Gobierno Abierto. *Informe Consulta Pública*. Disponível em: https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/3801/1/informe_consulta_publica.pdf. Acesso em 26 jan., 2017.

ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

ÅSTRÖM, Joachim *et al.* Understanding the rise of e-participation in non-democracies: domestic and international factors. *Government Information Quarterly*, v. 29, n. 2, p. 142-150, 2012.

ATTARD, Judie *et al.* A systematic review of open government data initiatives. *Government Information Quarterly*, v. 32, n. 4, p. 399-418, 2015.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE (BCN). Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=20500>>. Acesso em 30 jan., 2018.

- CASTELLS, Manuel. *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza. 679 p., 2009.
- CECEZ-KECMANOVIC, Dubravka. Basic assumptions of the critical research perspectives in information systems. HOWCROFT, Debra; TRAUTH, Eileen (Org.). *Handbook of critical information systems theory and applications*. Northhampton: Edward Elgar publishing, Inc. 2005, p. 19 a 46.
- DAVIES, Tim G.; BAWA, Zainab Ashraf. The promises and perils of open government data (OGD). *The Journal of Community Informatics*, v. 8, n. 2, 2012.
- DINI, Alfatika Aunuriella; WAHID, Fathul; Sæbø, Øystein. Affordances and constraints of social media use in e participation: perspectives from Indonesian politicians. In: *PACIS*. 2016. p. 341.
- DOOLIN, Bill; MACLEOD, Laurie. Towards critical interpretivism in IS research. *Handbook of critical information systems theory and applications*. Northhampton: Edward Elgar publishing, Inc. 2005, p. 244 a 271.
- EVANS, Angela M.; CAMPOS, Adriana. Open government initiatives: challenges of citizen participation. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 32, n. 1, p. 172-185, 2013.
- FAIRCLOUGH, N. Discurso, mudança e hegemonia. PEDRO, E. R. (Org.). *Análise Crítica do Discurso: uma perspectiva sociopolítica e funcional*. Lisboa: Caminho, p. 77 a 104, 1998.
- GIOIA, Dennis A.; CORLEY, Kevin G.; HAMILTON, Aimee L. Seeking qualitative rigor in inductive research: notes on the Gioia methodology. *Organizational Research Methods*, v. 16, n. 1, p. 15-31, 2013.
- GOBIERNO EN Línea. *Que es Gobierno en Línea*. Disponível em: <<http://vive.gobiernoenlinea.gov.co/>>. Acesso em 27 jan., 2018.
- GRUEN, Nicholas *Engage: Getting on with government. Report of the Government 2.0*. The Taskforce, 2009.
- HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social*. Tradução de Paulo Astor Soethe e revisão técnica Flávio Beno Siebeneichler. WMF Martins Fontes. v.1, 704 p., 1981/2012.
- JÜRGEN. *Teoria do agir comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalista*. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo, WMF Martins Fontes, v. 2, 811 p., 1981/2012.
- HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Tradução de Manuel Jiménez Redondo. Segunda edição Madri, Cátedra, p.507, 1984/1994.
- HANSSON, Karin; BELKACEM, Kheira; EKENBERG, Love. Open government and democracy: a research review. *Social Science Computer Review*, v. 33, n. 5, p. 540-555, 2015.
- HARRISON, Teresa M. *et al.* Open government and e-government: democratic challenges from a public value perspective. *Information Policy*, v. 17, n. 2, p. 83-97, 2012.
- HARRISON, Teresa M.; PARDO, Theresa A.; COOK, Meghan. Creating open government ecosystems: a research and development agenda. *Future Internet*, v. 4, n. 4, p. 900-928, 2012.

LEE, Gwanhoo; KWAK, Young Hoon. An open government maturity model for social media-based public engagement. *Government information quarterly*, v. 29, n. 4, p. 492-503, 2012.

MARX, Karl Heinrich; ENGELS, Friedrich. *O Manifesto Comunista*. Friedrich. Ed. *Ridendo Castigat Mores*, v. 1848, 1999. MEDAGLIA, Rony. E participation research: moving characterization forward (2006–2011). *Government Information Quarterly*, v. 29, n. 3, p. 346-360, 2012.

MEIJER, Albert J.; CURTIN, Deirdre; HILLEBRANDT, Maarten. Open government: connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, v. 78, n. 1, p. 10-29, 2012.

MERGEL, Ines. A framework for interpreting social media interactions in the public sector. *Government Information Quarterly*, v. 30, n. 4, p. 327-334, 2013.

MERGEL, Ines. Social media adoption and resulting tactics in the US federal government. *Government Information Quarterly*, v. 30, n. 2, p. 123-130, 2013.

MYERS, Michael D. *et al.* Qualitative research in information systems. *Management Information Systems Quarterly*, v. 21, n. 2, p. 241-242, 1997.

OLIVEIRA, Samuel Antonio Merbach de. Norberto Bobbio: teoria política e direitos humanos. *Revista de Filosofia*, v. 19, n. 25, 2007.

PANOPOULOU, Eleni; TAMBOURIS, Efthimios; TARABANIS, Konstantinos. Success factors in designing e participation initiatives. *Information and Organization*, v. 24, n. 4, p. 195-213, 2014.

PEDRO, E. R. Análise crítica do discurso: aspectos teóricos, metodológicos e analíticos. In: PEDRO, E. R. (Org.). *Análise Crítica do Discurso: uma perspectiva sociopolítica e funcional* (p. 19-46) Lisboa: caminho, 1998.

PICAZO-VELA, Sergio; GUTIÉRREZ-MARTÍNEZ, Isis; LUNA-REYES, Luis Felipe. Understanding risks, benefits, and strategic alternatives of social media applications in the public sector. *Government information quarterly*, v. 29, n. 4, p. 504-511, 2012.

RUIJER, Erna HJM *et al.* Breaking through barriers: the impact of organizational culture on open government reform. *Transforming Government: People, Process and Policy*, v. 10, n. 2, p. 335-350, 2016.

SANDOVAL-ALMAZAN, Rodrigo; GIL-GARCIA, J. Ramon. Toward an integrative assessment of open government: Proposing conceptual lenses and practical components. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, v. 26, n. 1-2, p. 170-192, 2016.

Sæbø, Øystein; ROSE, Jeremy; FLAK, Leif Skiftenes. The shape of e participation: characterizing an emerging research area. *Government information quarterly*, v. 25, n. 3, p. 400-428, 2008.

SCHULZ, Daniel; NEWIG, Jens. Assessing online consultation in participatory governance: conceptual framework and a case study of a national sustainability-related consultation platform in Germany. *Environmental Policy and Governance*, v. 25, n. 1, p. 55-69, 2015.

SPILIOPOULOU, Lefkothea *et al.* A framework for advanced social media exploitation

in government for crowdsourcing. *Transforming Government: People, Process and Policy*, v. 8, n. 4, p. 545-568, 2014.

SUSHA, Iryna; GRÖNLUND, Åke. Context clues for the stall of the citizens' initiative: lessons for opening up e-participation development practice. *Government Information Quarterly*, v. 31, n. 3, p. 454-465, 2014.

TREASURY, H. M. *Putting the frontline first: smarter government*. Derecho Internacional. 2009.

VAN DIJK, J. A. G. M. Digital democracy: vision and reality. *Public Administration in the Information Age*, v. 19, n. 1, p. 49, 2012.

VELJKOVIĆ, Nataša; BOGDANOVIĆ-DINIĆ, Sanja; STOIMENOV, Leonid. Benchmarking open government: an open data perspective. *Government Information Quarterly*, v. 31, n. 2, p. 278-290, 2014.

WAKABI, Wairagala; GRÖNLUND, Åke. Citizen-to-Citizen vs. Citizen-to-Government e participation in Uganda: implications for research and practice. In: *International Conference on Electronic Participation*. Springer, Cham, 2015, p. 95-107.

ZAVATTARO, Staci M.; SEMENTELLI, Arthur J. A critical examination of social media adoption in government: introducing omnipresence. *Government Information Quarterly*, v. 31, n. 2, p. 257-264, 2014.

Jorge Lheureux de Freitas

Mestre e doutorando em Administração e Negócios pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e visiting scholar no Center for Technology in Government, Universidade de Albany (EUA) e Tallin University of Technology, Tallin (Estônia). Contato: lheureuxjlf@gmail.com

Marie Anne Macadar

Doutora em Administração pela Universidade de São Paulo (USP (2012)). Visiting scholar na Cambridge University (Inglaterra) e no Center for Technology in Government (State University of New York, USA). Atualmente é professora associada da COPPEAD da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Contato: marie.macadar@coppead.ufrj.br

Eder Henriqson

Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente é Professor Titular e Decano da Escola de Negócios da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Contato: ehenniqrson@puccrs.br.

Ministérios como “barganha”: coalizão de governo e organização do Poder Executivo

Jaqueline da Silva Borges

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Sheila Cristina Tolentino Barbosa

Universidade de Brasília (UnB) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

No contexto do presidencialismo de coalizão com crescente número de partidos envolvidos, o poder de “barganha” do presidente para assegurar a governabilidade possui implicações sobre aspecto estrutural dos mandatos e, conseqüentemente, sobre a capacidade estatal na entrega de bens e serviços à sociedade. Pouco se discute quanto aos efeitos da distribuição de poder sobre a organização da administração pública. Este trabalho buscou, de modo exploratório, descrever possíveis correlações entre o tamanho das coalizões de governo e a dinâmica das transformações do gabinete. A análise comparativa aqui empreendida percorre 72 anos de história política e administrativa, contrastando períodos democráticos em diferentes contextos político-partidários. Os resultados da pesquisa indicam que as trajetórias das coalizões de governo e da estrutura do Poder Executivo federal estão correlacionadas. Em geral, o aumento do número de partidos na coalizão é acompanhado de expansão do número de pastas ministeriais. De outro lado, diminuições do número de partidos nas coalizões são paralelas à diminuição ou manutenção da composição do gabinete. Esses resultados suscitam o debate quanto às conseqüências dessas transformações sobre as condições e resultados da ação estatal.

Palavras-chave: Poder Executivo Federal, sistema de governo, política de governo, presidencialismo de coalizão, pluralismo partidário, articulação política, Brasil

[Artigo recebido em 17 de julho de 2018. Aprovado em 7 de fevereiro de 2019.]

Ministerios como “barganha”: coalición de gobierno y organización del poder ejecutivo

En el contexto del presidencialismo de coalición con creciente número de partidos involucrados, el poder de “negociación” del presidente para asegurar la gobernabilidad tiene implicaciones sobre aspecto estructural de los mandatos y, consecuentemente, sobre la capacidad estatal en la entrega de bienes y servicios a la sociedad. Poco se discute en relación a los efectos de la distribución de poder sobre la organización de la administración pública. Este trabajo buscó, de modo exploratorio, describir posibles correlaciones entre el tamaño de las coaliciones de gobierno y la dinámica de las transformaciones del gabinete. El análisis comparativo aquí emprendido recorre 72 años de historia política y administrativa, contrastando períodos democráticos en diferentes contextos político-partidarios. Los resultados de la investigación indican que las trayectorias de las coaliciones de gobierno y de la estructura del Poder Ejecutivo federal están correlacionadas. En general, el aumento del número de partidos en la coalición va acompañado de la expansión del número de ministerios. Por otro lado, disminuciones del número de partidos en las coaliciones son paralelos a la disminución o mantenimiento de la composición del gabinete. Estos resultados suscitan el debate sobre las consecuencias de esas transformaciones sobre las condiciones y resultados de la acción estatal.

Palabras claves: Poder Ejecutivo Federal, sistema de gobierno, política de gobierno, presidencialismo de coalición, pluralismo partidista, articulación política, Brasil

Ministries as a resource to bargain: coalition of government and organization of executive power

In the context of coalition presidentialism with a growing number of parties involved, the president’s bargaining power to ensure governability has implications for the structural aspect of mandates and, consequently, for state capacity to deliver goods and services to society. There isn’t substantial discussion about the effects of the distribution of power on organization of public administration. This paper explores the possible correlations between the size of government coalitions and the dynamics of cabinet transformations. The comparative analysis observes 72 years of political and administrative history, contrasting democratic periods in different political-partisan contexts. The research results indicate that the trajectories of the government coalitions and the structure of Federal Executive Branch are correlated. In general, an increase at number of parties at coalition is followed by an increase at number of ministers. On the other hand, decreases at number of parties in the coalitions are correlated to decrease or maintenance of the composition of the cabinet. These results raise a debate about the consequences of these transformations on conditions and results of government’s action.

Keywords: Poder Ejecutivo Federal, system of government, government policy, coalition presidentialism, party pluralism, political articulation, Brazil

Introdução

Os resultados obtidos pelo Estado nos diferentes governos, amplamente discutidos pela Ciência Política nos estudos sobre políticas públicas, são influenciados por múltiplos aspectos, inclusive pelo aspecto estrutural dos mandatos. Ou seja, da face organizacional dos governos enquanto delimitadora de capacidades estatais na entrega de bens e serviços à sociedade.

No caso brasileiro, observa-se que em um contexto de presidencialismo de coalizão com crescente número de partidos envolvidos, o poder de “barganha”¹ do presidente para assegurar a governabilidade possui implicações sobre o aspecto estrutural dos mandatos e, conseqüentemente, sobre a capacidade estatal. Assim, esforços para compreensão de possíveis relações entre coalizões de governo e aspectos estruturais dos mandatos ganham relevância.

Ao ter por pressuposto que o poder do Presidente da República em nomear seus ministros seja um poder de “barganha” para assegurar a governabilidade e que, do ponto de vista estrutural, pastas ministeriais são entendidas enquanto um aspecto relevante para formulação e implementação das políticas, este trabalho busca, de modo exploratório, descrever possíveis correlações entre transformações das pastas ministeriais e o tamanho das coalizões de governo². A análise comparativa aqui empreendida percorre 72 anos de história político-administrativa, contrastando períodos democráticos em diferentes contextos político-partidários, a partir de referenciais teóricos relativos a presidencialismo de coalizão e organização do aparato administrativo do Estado, especificamente do Poder Executivo federal.

A compreensão de transformações que ocorreram na administração pública federal, objetivo central de uma pesquisa mais ampla a qual este artigo pertence, mostra-se relevante para analisar, dentre outros aspectos, a capacidade estatal.

Para a consecução dos objetivos propostos, utilizou-se metodologia qualitativa e comparativa para análise dos governos da Quarta República Brasileira (1945-1964) e Sexta República Brasileira (1985-2016). Além de restringir-se a formação inicial e final de cada governo³, a análise é restrita à observação da administração pública federal direta.

¹ Embora a barganha seja conceituada por alguns autores como uma carta-branca dada aos ministros em troca de apoio parlamentar (Bersch; Praça; Taylor, 2013), neste texto ela é entendida como parte de uma articulação política mais complexa. Não se trata de pressupor de antemão que, pelo fato de um partido deter um ministério, ele conseguirá emplacar a sua agenda, independentemente da vontade do presidente.

² Coalizões de governo compreendem os atores partidários (ou não) que ocuparam cargos em troca de apoio parlamentar.

³ Para sinalizar governos consecutivos de um mesmo presidente nos gráficos, foram utilizados números romanos.

Os resultados da pesquisa indicam que as trajetórias das coalizões de governo e da estrutura do Poder Executivo federal estão correlacionadas. Em geral, o aumento do número de partidos na coalizão é acompanhado de expansão do número de pastas ministeriais. De outro lado, diminuições do número de partidos nas coalizões são paralelas à diminuição ou manutenção da composição do gabinete. Esses resultados suscitam o debate quanto às consequências dessas transformações sobre as condições e resultados da ação estatal. A compreensão das relações entre os contextos organizacionais delineados pela pesquisa e os resultados da ação estatal é tarefa para estudos adicionais.

Este texto está organizado da seguinte forma: a próxima seção apresenta a base teórica que estruturou a análise dos dados. Na sequência, o item 3 traz uma breve descrição da metodologia utilizada. Na seção 4 são apresentados e discutidos os dados da pesquisa. Por fim, seguem as considerações finais, incluindo indicações de pesquisas futuras.

Presidencialismo de coalizão brasileiro e pastas ministeriais

Ao ter por pressuposto que o objetivo do presidente é assegurar apoio legislativo, a maioria dos estudos relacionados ao Poder Executivo se preocupa em analisar os ministérios como instrumentos de “barganha” presidencial para gerenciar maiorias legislativas (AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003; AMORIM NETO, 2006; PEREIRA; POWER; RAILE, 2011). Pouco se discute quanto aos efeitos do presidencialismo de coalizão sobre a organização da administração pública federal e, conseqüentemente, sobre seus efeitos na capacidade estatal.

Dentre os poucos estudos dessa agenda de pesquisa, tem-se a análise empreendida por Inácio e Llanos (2016) e Vieira (2014), que analisam a organização estrutural da Presidência.

Há, segundo Inácio e Llanos (2016), três justificativas para as transformações da Presidência institucional⁴: “[...] aumento das responsabilidades do governo, a reafirmação da liderança presidencial vis-à-vis o ambiente político (Congresso e público em geral), e uma gestão mais astuta da política do gabinete.” (INÁCIO; LLANOS, 2016, p. 3)⁵. A configuração partidária de um determinado governo, como argumentam as autoras, também reflete na administração de recursos disponíveis aos presidentes. Dito de outro modo, para além das nomeações e poder de agenda, Inácio e Llanos (2016) entendem o poder de reorganização da

⁴ “Institutional presidency refers to the bulk of agencies that operate under direct presidential authority and are in charge of supporting the presidential leadership.” (Inácio; Llanos, 2016, p.1)

⁵ Tradução nossa.

Presidência institucional como um trunfo ao qual o presidente pode recorrer para gerir coalizões. Isso porque em governos multipartidários há a necessidade de um “núcleo de governo” maior, uma vez que haverá maior compartilhamento de cargos e necessidade de gerenciamento da coalizão.

Além disso, as autoras têm como hipótese que instabilidade econômica e política, tamanho da base no Congresso e ausência/presença de mecanismos constitucionais de coordenação refletem na organização da Presidência institucional.

Ao investigar fatores que explicariam o aumento e/ou diferenciação da pasta de seis Presidências institucionais latino-americanas⁶, as autoras pontuam que as alterações observadas na expansão/diminuição são reflexos da natureza da agenda do presidente. Além disso, em cenários de coalizão, onde se tem a necessidade de gerenciar e compartilhar posições, é mais provável que haja expansão das pastas da Presidência. A relação negativa entre quantidade de ministérios e tamanho da Presidência institucional também traz indícios de maior centralização de funções e pastas. Ou seja, quando há mais ministérios e menor a Presidência, entende-se que o presidente, em um cenário de maior coesão partidária, delegaria mais aos seus ministros.

Vieira (2014) traz contribuição para essa discussão ao analisar fatores que explicariam a criação de burocracias centralizadas na Presidência, entre 1990 e 2009. Segundo o autor, a probabilidade de criação de estruturas burocráticas ligadas à Presidência aumenta conforme o grau de conflito de preferências entre o Presidente e membros da coalizão.

Guardadas possíveis distinções entre os sistemas de governo, a análise de alterações ministeriais britânica, de 1979 e 2009, feita por White e Dunleavy (2010), traz problematizações relevantes para este artigo. Teriam, segundo os autores, três influências a serem consideradas nas reorganizações ministeriais: “[...] pressões externas, desafios administrativos, considerações políticas e ponderações quanto à formação do gabinete.” (WHITE; DUNLEAVY, 2010, p.11)⁷. Ou seja, alterações em pastas ministeriais seriam reflexos das dinâmicas políticas e administrativas.

A intenção de adaptar o governo para contemplar metas políticas e administrativas de longo prazo estaria entre fatores mencionados pelos entrevistados que explicam as alterações mais eficazes. Mas mais do que isso, novas pastas ministeriais representam uma oportunidade de recompensar aliados e estabelecer novas prioridades governamentais. Quando havia divergências entre a alocação política das pastas e atendimento de necessidades de longo prazo do gabinete, sem

⁶ Argentina, Brasil, Colômbia, México, Paraguai e Uruguai.

⁷ Tradução nossa.

acrescer demais o número de pastas, um entrevistado (citado no estudo de White e Dunleavy, 2010) mencionou que a decisão era tomada de modo rápido, favorecendo a preferência de ministros. Além de a questão política ser o fator mais citado como determinante das reconfigurações entre 1979 e 2009 (48%), “delivery” e “policy” são mencionados, com 29% e 23% respectivamente.

Na mesma linha, Davis, Weller, Crasswell e Eggins (1999) entendem que as alterações observadas nos gabinetes entre 1950 e 1997 na Austrália, Canadá e Reino Unido são reflexos de cálculos políticos e administrativos. Ainda que a correlação entre partidos e alterações nas pastas seja fraca para os gabinetes canadense e britânico, todos os países em análise possuem uma forte correlação entre eleições, novos primeiros-ministros e alterações ministeriais.

Indo ao encontro das influências mencionadas por White e Dunleavy (2010), Pollitt (1984 *apud* PUBLIC ADMINISTRATIVE SELECT COMMITTEE, 2007), em análise do caso britânico também, pontua que uma parcela considerável das alterações observadas era decorrente do maior peso a uma determinada política, em busca de uma eficiência administrativa:

A recente reorganização em pequena escala para criar um ministério do Terceiro Setor no Gabinete de Governo é um exemplo: a reorganização uniu a Diretoria de Comunidades Ativas do Ministério do Interior com a Unidade de Empreendimento Social, que era abrigada no Departamento de Comércio e Indústria. Isso reflete a importância que o governo atribui atualmente ao trabalho com o Terceiro Setor, e coincidiu com a designação de um Ministro para o Terceiro Setor. (COMITÊ SELETIVO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2007)⁸

Tendo em vista aspectos trazidos pela literatura que analisam casos parlamentaristas com intuito de avançar nessa discussão em países presidencialistas, este trabalho pretende problematizar, de modo exploratório, as transformações das pastas ministeriais do Poder Executivo e a sua possível correlação com a formação partidária do gabinete.

Embora pouco se verse sobre estrutura organizacional do governo na Ciência Política, esta determina a hierarquia, distribuição de competências e alocação de recursos. Ou seja, repercute sobre as práticas e interações humanas (HALL, 1996). Na organização da administração pública, a estrutura organizacional tem implicações na distribuição de recursos humanos e orçamentários para consecução dos objetivos governamentais, bem como representa a distribuição de poder na arena política. Assim, a observação do modo de organização governamental é particularmente esclarecedora sobre capacidades estatais (HOWLETT, 2013). Nesse

⁸ Tradução nossa.

sentido, a dinâmica de equilíbrio do sistema político influencia as condições e resultados da ação estatal, na medida em que, de acordo com Bryner (2010, p. 316), “[...] os êxitos e fracassos burocráticos são consequências da distribuição de poder na economia política de que fazem parte”.

Ainda que não seja a abordagem desta análise, é importante destacar também que, como ocorre em outros fenômenos sociais, reconhece-se a multicausalidade que perpassa as transformações na organização da administração pública. Como destacam Tachizawa e Scaico (2006), não só os contextos políticos, mas também os sociais e econômicos determinam a continuidade ou interrupção de arranjos organizacionais.

Metodologia

Para a consecução dos objetivos propostos, utilizou-se metodologia qualitativa e comparativa de governos entre os anos 1945 e 2016, cobrindo 72 anos de história política e organizacional do Poder Executivo federal. A análise empreendida compara as formações iniciais e finais do gabinete ministerial de cada governo⁹, para descrever a transformação organizacional da transição de um governo a outro em um cenário multipartidário. A pesquisa restringiu-se a observar modificações no primeiro nível organizacional do Poder Executivo federal, descrito pelo conjunto de pastas ministeriais. Dito de outro modo, restrita à observação da administração pública federal direta.

Nesta análise, não se considera o tempo de permanência de cada ministro, mas o processo de ocupação a cada transição de governo, na medida em que este seria o momento de maiores modificações nas coalizões e potencialmente com maiores reflexos sobre as pastas ministeriais¹⁰.

As informações sobre pastas ministeriais e ministros foram coletadas da Biblioteca da Presidência da República e Hippolito (1985). Além disso, recorreu-se às medidas provisórias e leis ordinárias para compreender as alterações na organização do Poder Executivo.

Para mensurar partidos que compõem a coalizão de governo tem-se como base a filiação partidária de ministro e secretários que ocuparam pastas. Essas informações foram coletadas de Hippolito (1985) e do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (DHBB) do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC-FGV). As bancadas da Câmara dos Deputados que são analisadas, foram extraídas de Hippolito (1985) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

⁹ Para sinalizar governos consecutivos de um mesmo presidente nos gráficos, foram utilizados números romanos.

¹⁰ Embora ocorram modificações pontuais da composição do gabinete durante os mandatos, essas não foram objeto dessa discussão.

Cabe ressaltar, de todo modo, possíveis limitações dessa definição partidária na medida em que ser filiado a um partido não implica que o partido ao qual o ministro pertença apoie o governo¹¹. Figueiredo (2007) reconhece essa limitação metodológica, uma vez que a posição dos partidos não é completamente disponível. Mas entende como viável em um estudo de caso explorar esse aspecto.

O recorte temporal teve como parâmetro as duas últimas constituições democráticas. O primeiro período analisado é marcado pela promulgação da Constituição de 1946 e termina em março de 1964, com a instauração da ditadura militar. O segundo período contempla a constituição vigente atualmente, promulgada em 1988¹². Esses dois períodos com contextos bastante distintos viabilizam comparações de contraste quanto ao tamanho das coalizões e número de partidos que possuem representação na Câmara dos Deputados.

Os governos militares não foram contemplados no escopo desta pesquisa com a mesma profundidade que os períodos democráticos. Ainda que possa ser interessante analisar como seria a organização ministerial em um cenário em que não há incentivos partidários, a reconfiguração do sistema partidário observado nessa época não se mostrou rentável para análise de coalizões de governo¹³. Portanto, o artigo traz apenas dados sobre a estrutura ministerial e composição partidária da Câmara dos Deputados desse período, a título de contextualização com o governo que antecede e sucede a ditadura militar.

Transformações das pastas ministeriais do Poder Executivo brasileiro (1945-2016)

Esta seção está subdividida em duas partes. Primeiramente, será realizado um panorama geral do quantitativo de pastas ministeriais e organização partidária do Poder Executivo. Posteriormente, será realizada uma análise comparando as formações iniciais e finais de cada governo, para traçar o impacto da transição de um governo a outro em um cenário multipartidário.

¹¹ Era o caso da UDN, durante o governo Vargas. O apoio à nomeação do pernambucano João Cleofa foi regional, embora a nível nacional o partido se colocasse como oposição ao governo. Outro exemplo desse conflito intrapartidário é a posição do PMDB nos governos pós 1988 (Figueiredo, 2007).

¹² Ainda que não seja objeto de análise deste artigo, reconhece-se a relevância analítica do período militar para desdobramentos futuros da pesquisa. Na medida em que o presidente não teria a necessidade de formar maiorias legislativas para governar, vale investigar qual seria a estratégia de composição e alocação de pastas.

¹³ O regime militar permitiu a existência de apenas dois partidos: Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Havia outros partidos na clandestinidade.

Panorama geral

A combinação de diferentes arranjos institucionais e suas implicações para a estabilidade democrática e relação harmônica entre poderes tem sido objeto de diversas análises. Contrapondo a literatura precursora (LINZ, 1985), estudos como o de Mainwaring e Shugart (2002), Limongi e Figueiredo (1998) e Cheibub e Limongi (2002) trazem evidências empíricas que atestam o grau de cooperação entre poderes e consequente governabilidade.

Cheibub e Limongi (2002) apontam a insuficiência em se atentar para princípios básicos dos sistemas políticos sem observar dispositivos institucionais que influenciariam na dinâmica da gestão, como, por exemplo, as coalizões em regimes presidencialistas. Tais coalizões podem ser governamentais ou legislativas (FIGUEIREDO, 2007). Enquanto a coalizão legislativa relaciona-se a uma negociação *ad hoc* ou uma união de partidos em decorrência de preferências políticas, coalizões de governo compreendem os atores partidários (ou não) que ocuparam cargos em troca de apoio parlamentar.

Presentes em muitos países da América Latina (MARTINEZ-GALLARDO, 2010), as coalizões de governo seriam eficientes em assegurar apoio parlamentar. Ao mensurar o comportamento legislativo dos integrantes da coalizão, os resultados de Amorim Neto (2000) apontam que há disciplina partidária quando a taxa de coalescência¹⁴ é relativamente alta. Além disso, o apoio legislativo ao partido do presidente tende a diminuir no decorrer de sua gestão, e quanto maior a distância ideológica entre o partido do presidente e integrantes da coalizão, menor será a probabilidade de apoio legislativo.

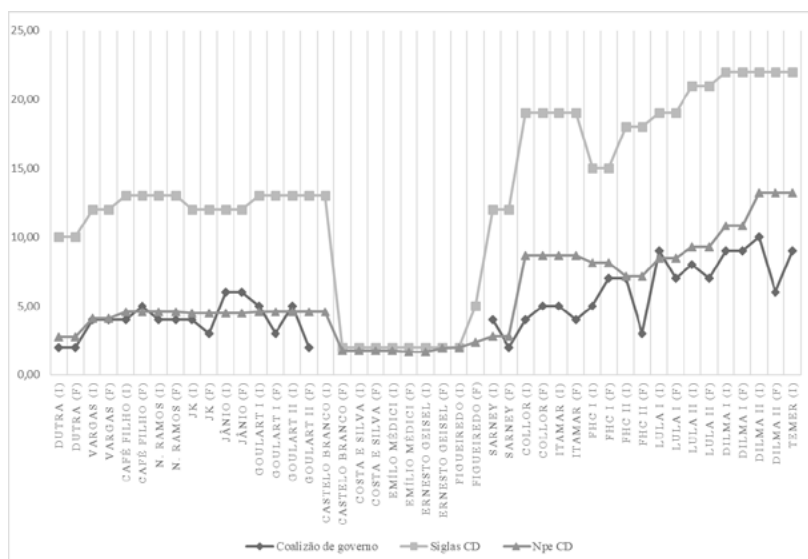
O Gráfico 1 traça um panorama do tamanho das coalizões de governo de 1945 a 1964 e 1985 a 2016 no Brasil. Além disso, traz informações acerca da quantidade de siglas e número de partidos efetivos¹⁵ com representação na Câmara dos Deputados. Um dos primeiros pontos a se destacar, de modo geral, é que apesar de elevada quantidade de siglas com representação no legislativo, o número de partidos efetivos na Câmara e o tamanho da coalizão apresentam valores próximos. Como não faz sentido falar em coalizão de governo em período ditatorial, o Gráfico 1 traz, apenas a nível de comparação, a quantidade de siglas e o número de partidos efetivos que, como já é esperado, ficam em torno de dois partidos.

¹⁴ Amorim Neto (2000) define taxa de coalescência como uma variável contínua que mede a proporcionalidade entre a quantidade de pastas ministeriais e o respectivo quantitativo de assentos no legislativo. Quanto maior essa proporcionalidade, mais coalescente é o gabinete.

¹⁵ Para mensurar o número de partidos efetivos, foi utilizada a fórmula de Laakso e Taagepera (1979). A vantagem de usar essa fórmula, em vez de apenas contabilizar os quantitativos de partidos que possuem representação na Câmara dos Deputados, é devido à sua capacidade de distinguir partidos que sejam de fato significativos daqueles com bancadas menos expressivas.

No período entre 1945 e 1964, de Dutra até Goulart, a quantidade de partidos que compõe o governo oscila entre dois e quatro. Após a redemocratização, em 1985, há alterações na característica da coalizão, com acréscimo de partidos compondo a gestão, tendo seu ápice no segundo mandato de Lula. Essa ascendência do tamanho da coalizão de governo e número de partidos efetivos só não é mais expressiva do que a quantidade de siglas. Evidencia-se, assim, a cautela necessária ao observar o mero quantitativo de partidos com representação na Câmara.

Gráfico 1 – Tamanho da coalizão de governo (1945-2016)



Fonte: elaboração própria a partir de base de dados própria e Tribunal Superior Eleitoral.

NpE: Número de partidos efetivos da Câmara dos Deputados
(I) Formação inicial; (F) Formação final

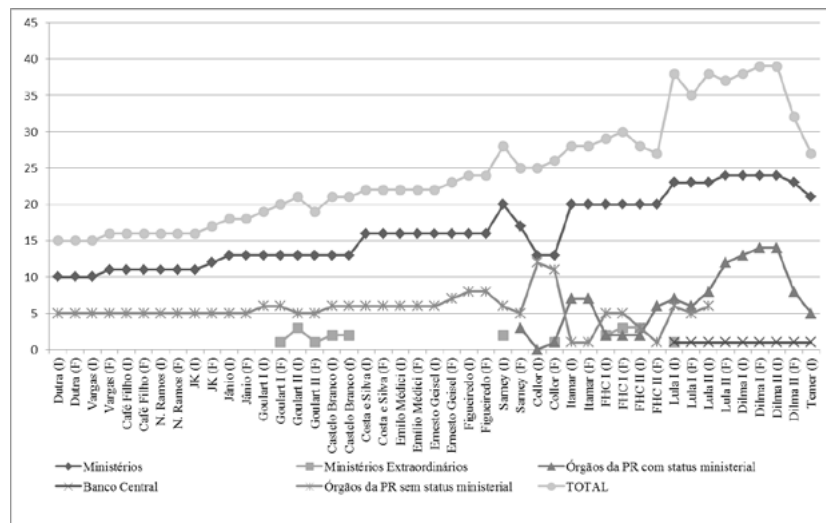
Ainda que este trabalho não tenha por objetivo analisar alterações na composição da coalizão no decorrer de um mesmo mandato, dados de Figueiredo (2007), Inácio e Rezende (2015) e Darrioux (2015) permitem apontar que, guardada algumas pequenas diferenças em alguns momentos, os tamanhos da coalizão até 2014 não são completamente distintos daqueles observados nas transições. Além disso, como já é observado no Gráfico 1, há proximidade entre número de partidos efetivos da Câmara dos Deputados e tamanho das coalizões de governo.

O Gráfico 2 traz informações sobre a quantidade de ministérios e órgãos da Presidência com e sem status ministerial nos governos em análise. O primeiro ponto a ser destacado é a estabilidade que marca os governos entre Dutra e Goulart (1945-1964). Há o acréscimo de alguns ministérios, enquanto os órgãos da Presidência sofrem modificações apenas no governo de Goulart. É no mandato de Goulart que

há também o surgimento dos primeiros ministros extraordinários. Esses cargos não implicam na alocação de estrutura própria para o tema sob sua competência, sendo dotado de status ministerial.

Durante o período militar, apenas a título de comparação, observa-se certa estabilidade no número de pastas. A possível relação entre pastas ministeriais e coalizão não é passível de análise.

Gráfico2 – Transformações de pastas ministeriais do Poder Executivo (1945-2016)



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Biblioteca da Presidência da República.

(I) Formação inicial; (F) Formação final

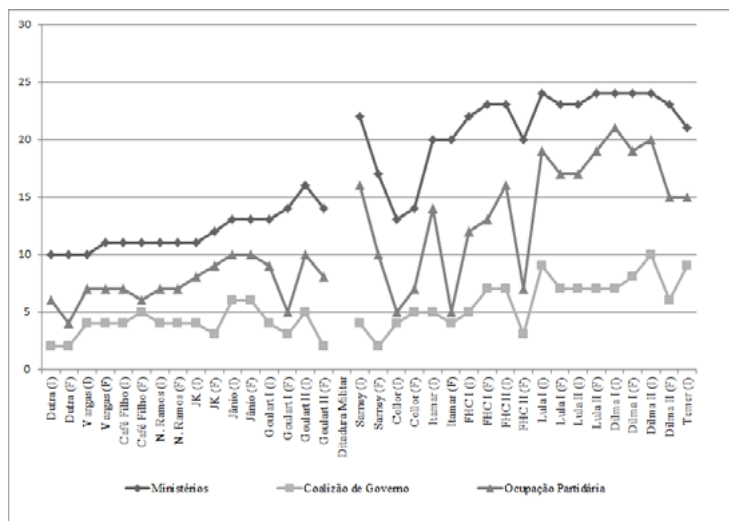
Mudanças significativas ocorrem pós-redemocratização, em 1985. Em Sarney aumenta a quantidade de ministérios, voltando a decrescer em Collor. Entre os governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso há certa estabilidade na quantidade total de ministérios. O ápice do aumento da quantidade acontece ao fim do segundo mandato de Lula, com vinte e quatro ministérios. Ao incluir órgãos ligados à Presidência com status ministerial na contagem, o maior quantitativo de pastas ministeriais do Poder Executivo é observado no fim do primeiro mandato de Dilma Rousseff.

Os órgãos ligados diretamente à Presidência também apresentam diferenças significativas pós 1985, indicando mudança de estratégia organizacional. Além da quantidade que se altera no decorrer das transições de gestões, a partir de Sarney alguns órgãos ganham status ministerial. Ao fim do segundo mandato de Lula, e nos mandatos subsequentes, todos esses órgãos detêm status ministerial. O Banco Central também ganha status ministerial no primeiro mandato de Lula.

Ressalvadas algumas exceções, o Gráfico 2 evidencia que, no decorrer do período analisado, há uma trajetória crescente do número de ministérios e órgãos ligados diretamente à Presidência com status ministerial do Poder Executivo. Na medida em que há, conforme o Gráfico 1 sobre coalizões, aumento de atores partidários compondo as pastas ministeriais, seria possível traçar algum paralelo entre a expansão do número de ministérios e órgãos da Presidência com status ministerial?

No sentido de lançar luzes sobre essa possível relação, o Gráfico 3 traz a trajetória de três variáveis: número de ministérios¹⁶, ocupação partidária e coalizão de governo. A ocupação partidária refere-se à quantidade de pastas ministeriais que foram chefiadas por filiados a partidos políticos, enquanto a coalizão diz respeito à quantidade de partidos que fizeram parte do governo. Ressalvadas algumas oscilações entre início e fim de gestão, uma parcela significativa das pastas foi ocupada por filiados a partidos políticos. Além disso, eleva-se a quantidade de partidos que fizeram parte da coalizão de governo no período analisado. A análise de correlação linear de Pearson permite rejeitar a hipótese nula (0,000) e se mostra significativa (0,701). Ou seja, há elevada correlação entre quantitativo de pastas ministeriais e tamanho da coalizão.

Gráfico 3 – Quantidade de ministérios e sua relação com a coalizão de governo (1945-2016)



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Biblioteca da Presidência da República.

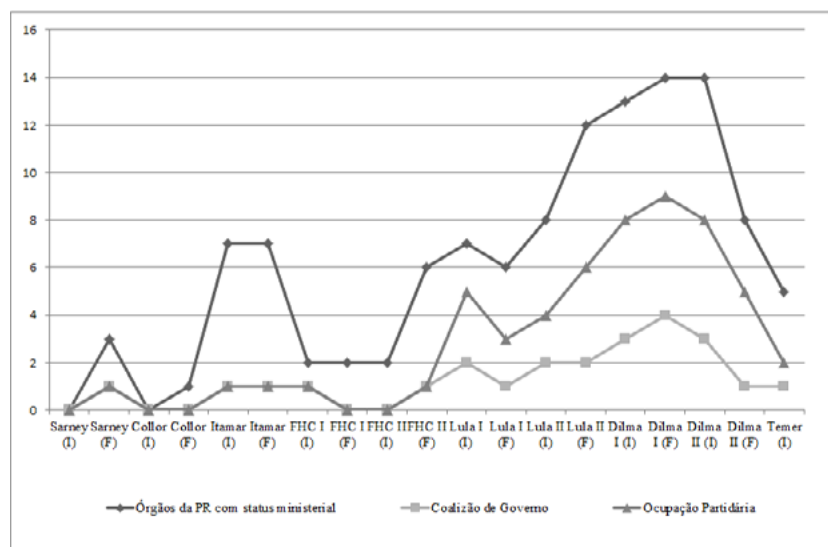
(I) Formação inicial; (F) Formação final

Além de mostrar as curvas crescentes de ocupação partidária e de pastas dos ministérios, o Gráfico 3 também expõe alguns movimentos atípicos, como nos

¹⁶ Considera-se na contagem os ministérios militares e ministros extraordinários.

governos Dutra (F), Café Filho (F) e Itamar (I), em que há oscilações entre coalizão de governo e a ocupação partidária que não refletem transformações na quantidade dos ministérios. Além disso, a configuração ao fim de mandato também pode ser impactada pelas saídas de ministros por motivos eleitorais e sua substituição por interinos que não apresentam filiação partidária. Os órgãos da Presidência com status ministerial crescem substancialmente no período pós-redemocratização (vide Gráfico 4). Além disso, tais órgãos passam a ter maior ocupação partidária, ainda que quantitativamente não sejam muitos partidos. Nesse período, as pastas são, em sua grande maioria, ocupadas por filiados ao partido do Presidente. A correlação linear de Pearson, entre número de órgãos da Presidência com status ministerial e tamanho da coalizão, também permite rejeitar a hipótese nula (0,000), com elevado coeficiente (0,949).

Gráfico 4 – Quantidade de órgãos da Presidência com status ministerial e sua relação com a coalizão de governo (1985-2016).



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Biblioteca da Presidência da República.

(I) Formação inicial; (F) Formação final

As mudanças no status ministerial de tais órgãos e maior inserção de filiados ao partido do Presidente na sua ocupação podem ser explicadas, em parte, conforme já apontaram Inácio e Llanos (2016) e Vieira (2014), pela crescente relevância de um “núcleo de governo” capaz de gerenciar a coalizão.

Outro ponto a ser destacado é a inserção de pastas finalísticas, tais como direitos humanos, política para mulheres e promoção da igualdade racial no rol de órgãos da Presidência com status ministerial. A trajetória de transformação organizacional

dos órgãos da Presidência pode também sinalizar uma centralização da agenda estratégica de programas tais como o PAC e Minha Casa Minha Vida. Destaca-se que o decréscimo no número de tais órgãos observado no governo Temer é decorrente de aglutinações de estruturas, ou seja, da alocação das estruturas que tratam desses temas em outros ministérios, não implicando necessariamente em significativa redução de estrutura, mas tão somente do número de órgãos da Presidência com status ministerial.

Assim, embora tais gráficos tragam à tona alguns aspectos do contexto político que auxiliam na compreensão das transformações da organização do Poder Executivo federal, é importante ressaltar que outras questões tais como a plataforma programática do presidente, necessidade de ajuste fiscal ou crises econômicas e políticas são possibilidades contextuais a contribuir para tais transformações.

As transformações na organização da administração pública federal podem ser influenciadas por nuances produzidas pela distribuição de poder que sustenta as coalizões de governo em suas transições. Com intuito de descrever essa dinâmica, será feita na sequência uma análise comparativa da estrutura do gabinete e composição partidária nas transições de cada governo entre 1945 e 2016, exceto período militar.

Formação ministerial e ocupação partidária: uma análise das transições de governos¹⁷

Quarta República Brasileira - 1946-1964

Como mencionado anteriormente, os governos desse período republicano são marcados por elevada estabilidade estrutural, além de se tratar de uma configuração partidária distinta da observada no período mais recente, com menor número de partidos efetivos. Ainda que não seja possível traçar um padrão claro sobre a relação entre a estrutura do gabinete e a formação partidária, ressaltam-se alguns aspectos a seguir.

Constituindo contexto singular, o partido de Dutra (Partido Social Democrático - PSD), Presidente entre os anos 1946 e 1950, detinha isoladamente a maioria das cadeiras da Câmara dos Deputados. Como os dados de Figueiredo (2007) já apontavam, houve algumas alterações na coalizão do governo de Dutra, que não foram acompanhadas de mudanças na estrutura do gabinete, mesmo porque o número de partidos na base permaneceu constante, com substituição de um partido por outro.

¹⁷ Aqui está se considerando ministérios, ministérios militares, ministérios extraordinários e órgãos com status ministerial.

Getúlio Vargas, eleito em 1950 pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), mantém a estrutura ministerial de seu antecessor, ainda que mais duas siglas passem a integrar o seu gabinete. Ao contrário do governo Dutra, o partido do presidente ocupa apenas um ministério: o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A porcentagem de cadeiras ocupadas pelo PTB na Câmara dos Deputados também apresenta relevante distinção: o partido ocupa apenas 16,8%. Com a coalizão, Vargas forma um governo com partidos que totalizam 88,2% de assentos da Câmara dos Deputados.

Os governos subsequentes apresentam alguns incrementos na composição do gabinete e de siglas partidárias na coalizão de governo. Além disso, todos os governos do período possuem maioria legislativa, ao ter em consideração o tamanho das bancadas na Câmara dos Deputados dos partidos que compunham a coalizão de governo.

Sexta República Brasileira - 1985-2016

O gabinete de José Sarney, quando comparado com o governo de Figueiredo, último governo militar, apresenta um aumento de quatro ministérios e órgãos da Presidência com status ministerial¹⁸. Além disso, é a primeira gestão em que um desses órgãos possui status ministerial¹⁹.

Esse aumento na gestão de José Sarney é, possivelmente, uma questão de agenda em novo cenário político. A composição partidária da coalizão também traz tais indícios nesse sentido, na medida em que é formada por apenas dois partidos: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Partido da Frente Liberal (PFL). O partido do Presidente, que ocupa 53,4% das cadeiras da Câmara dos Deputados, detém, ao fim de sua gestão, sete das vinte pastas ministeriais. Além disso, quase metade do gabinete é formado por não filiados a partidos políticos.

¹⁸ Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário, Ministério das Comunicações, Ministério do Interior e Ministério dos Transportes.

¹⁹ Ainda que não tenham feito parte da formação inicial e/ou final, três órgãos da Presidência ganharam status ministerial: Secretaria Especial de Ciência e Tecnologia, Secretaria de Planejamento e Coordenação e Secretaria de Administração Pública.

Tabela 1 – Composição partidária de pastas ministeriais e formação legislativa

	José Sarney (1985-1989) – PMDB			Fernando Collor (1990-1992) – PRN			
	Formação final			Formação inicial			
	Qtde de pastas	% pastas	% CD	Qtde de pastas	de	% pastas	% CD
PMDB	7	35,0	53,4	1		7,7	21,5
PFL	4	20,0	24,2	2		15,4	16,5
PTB	0	0,0		1		7,7	7,0
PTR	0	0,0		1		7,7	0,4
Não filiados	9	45,0		8		61,5	
Total	20	55,0*	77,6	13		38,5*	45,3

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Biblioteca da Presidência da República e TSE.

* É desconsiderado nesse total a porcentagem de pastas ocupadas por não filiados.

Fernando Collor de Mello, filiado ao Partido da Reconstrução Nacional (PRN), foi o primeiro presidente da República eleito por voto direto pós-ditadura militar. Quando comparado com o governo de José Sarney, conforme a Tabela 1, há um decréscimo no número de ministérios. A redução está ligada a uma aglutinação de alguns ministérios ou transformação de alguns ministérios em secretarias e perda de status ministerial de órgãos ligados à Presidência. Ainda que tenha a presença de algumas secretarias temáticas, é perceptível o incremento de órgãos que visavam ao assessoramento e coordenação de assuntos ligados à Presidência. As modificações no decorrer da gestão, por sua vez, foram mais sutis. De acordo com Costa (2008), as transformações promovidas pelo governo Collor, na organização da administração pública, ocorrem de forma errática, sem referências conceituais ou elementos de estratégia, bem como de planejamento estruturado.

Apesar de haver um decréscimo na quantidade de pastas do governo de Fernando Collor em relação ao governo anterior, há mais partidos compondo o gabinete, quando comparado com o governo Sarney. Isso, entretanto, não implica em um governo majoritário: a coalizão totaliza no início do mandato 45,3%.

Ao fim de seu mandato, há aumento de dois ministérios e alguns remanejamentos entre partidos e entre ministérios que eram ocupados por não filiados e passam a ser chefiados por filiados (e vice-versa). Assim, é possível supor que o incremento de partidos à coalizão no Governo Collor não implicou em aumento da estrutura do gabinete, mas, sim, um rearranjo das pastas para

contemplar todos os membros da coalizão.

Em decorrência de um processo de impeachment, Fernando Collor renunciou em dezembro de 1992, e Itamar Franco (PMDB), seu vice, assumiu definitivamente a Presidência da República. Nesse cenário, a estrutura do Poder Executivo, que anteriormente contava com quinze pastas com status ministerial, passa a contar com vinte e sete (Tabela 02). Excetuando-se a Consultoria-Geral da União (que se transforma em Advocacia Geral da União), todos os órgãos da Presidência ganham status ministerial.

Ainda que a estrutura do gabinete tenha crescido substancialmente, em comparação com o governo Collor, o governo Itamar registra incremento de apenas uma sigla partidária no tamanho da coalizão. Seu gabinete é formado por cinco partidos, que somavam 54,7% dos assentos na Câmara dos Deputados. Isso indica que apesar de seguir a tendência de aumento do tamanho da coalizão e aumento do número de pastas ministeriais, fatores adicionais contribuíram para essa expansão, como, por exemplo, a recomposição do desmonte promovido por Collor, conforme comentado anteriormente.

Tabela 2 – Composição partidária de pastas ministeriais e formação legislativa

	Fernando Collor (1990-1992) – PRN			Itamar Franco (1992-1994) – PMDB		
	Formação final			Formação inicial		
	Qtde de pastas	% pastas	% CD	Qtde de pastas	% pastas	% CD
PMDB	0	0,0	0,0	4	14,8	21,5
PSDB	0	0,0	0,0	5	18,5	7,6
PSB	0	0,0	0,0	2	7,4	2,2
PFL	4	26,7	16,5	3	11,1	16,5
PTB	1	6,7	7,0	1	3,7	7,0
PP	0	0,0	0,0	0	0,0	
PDS	1	6,7	8,9	0	0,0	
PRN	1	6,7	7,6	0	0,0	
Não filiado	8	53,3		12	44,4	
Total	15	46,7*	40,0	27	55,6*	54,7

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Biblioteca da Presidência da República e TSE.

* É desconsiderado nesse total a porcentagem de pastas ocupadas por não filiados.

Ao fim do governo de Itamar, é perceptível uma reconfiguração da formação partidária do gabinete, onde o Partido Progressista (PP) entra e ocupa uma das pastas do Partido Socialista Brasileiro (PSB), que sai da coalizão. Além disso, conforme Tabela 3, há uma expansão de não filiados a partidos políticos nessa formação. Isso reflete na porcentagem de cadeiras que a coalizão ocupa na Câmara dos Deputados, a qual reduz para 45,6%.

A coalizão na formação inicial de Fernando Henrique Cardoso, por sua vez, é acrescida de um partido, quando comparada à formação final do Governo Itamar, significando 63,7% de assentos da Câmara dos Deputados. A estrutura organizacional da administração pública federal de seu governo contou com a inserção de dois ministros extraordinários e a diminuição do número de órgãos ligados diretamente à Presidência com status ministerial, que ao final resultou em redução de seu gabinete.

Tabela 3 – Composição partidária de pastas ministeriais e formação legislativa

	Itamar Franco (1992-1994) - PMDB			Fernando Henrique Cardoso I (1995-1998) – PSDB		
	Formação final			Formação inicial		
	Qtde de pastas	% pastas	% CD	Qtde de pastas	% pastas	% CD
PMDB	2	7,4	21,5	2	8,3	20,9
PSDB	2	7,4	7,6	5	20,8	12,3
PFL	1	3,7	16,5	3	12,5	17,3
PTB	0	0,0		2	8,3	6,2
PPS	0	0,0		1	4,2	0,4
PP	1	3,7	0,0	0	0,0	6,6
N ã o filiados	21	77,8		11	45,8	
Total	27	22,2*	45,6	24	54,2*	63,7

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Biblioteca da Presidência da República e TSE.

* É desconsiderado nesse total a porcentagem de pastas ocupadas por não filiados.

Com a inserção do Partido Progressista Brasileiro (PPB) na coalizão e acréscimo de um ministro extraordinário, filiado ao PFL, a formação final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, conforme a Tabela 4, possui 57,1% de apoio legislativo. Em comparação com a formação inicial, há o remanejamento partidário entre as pastas já existentes. Ao manter a coalizão e o tamanho do gabinete de seu primeiro mandato, começa seu governo tendo elevado apoio legislativo (74,3%).

Tabela 4 – Composição partidária de pastas ministeriais e formação legislativa

	Fernando Henrique Cardoso I (1995-1998) – PSDB			Fernando Henrique Cardoso II (1999-2002) – PSDB		
	Formação final			Formação inicial		
	Qtde de pastas	% pastas	% CD	Qtde de pastas	% pastas	% CD
PMDB	2	8,0	20,9	2	8,0	16,2
PSDB	4	16,0	12,3	5	20,0	19,3
PFL	4	16,0	17,3	5	20,0	20,5
PPB	2	8,0	0,0	2	8,0	11,7
PTB	1	4,0	6,2	1	4,0	6,0
PPS	1	4,0	0,4	1	4,0	0,6
Não filiado	11	44,0		9	36,0	
Total	25	56,0*	57,1	25	64,0*	74,3

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Biblioteca da Presidência da República, TSE e Câmara dos Deputados.

* É desconsiderado nesse total a porcentagem de pastas ocupadas por não filiados.

Ainda que quantitativamente não aparente, seu segundo mandato foi marcado por transformações e criações de estrutura. Ao fim do mandato de Fernando Henrique Cardoso, como pode ser observado na Tabela 5, entretanto, não há inserção de mais partidos, mas, como ocorre em mandatos anteriores, há um remanejamento entre os partidos. Aumenta significativamente a quantidade de ministros que não apresentam filiação partidária (69,2%), refletindo no apoio parlamentar que cai de 74,3% para 47,2%.

Eleito em 2002, o gabinete de Luiz Inácio Lula da Silva apresenta, até aquele momento, o maior número de pastas ministeriais do período republicano brasileiro, com vinte e três ministérios, um ministro de Estado extraordinário, sete órgãos ligados à Presidência com status ministerial e seis órgãos da Presidência sem status²⁰. O Banco Central também ganha status ministerial no primeiro mandato de

²⁰ É acrescido o Ministério das Cidades e separaram-se o Ministério do Esporte e Turismo em Ministério do Esporte e Ministério do Turismo; assim como Ministério da Assistência Social e Previdência Social em Ministério da Assistência Social e Ministério da Previdência Social. Houve a criação de um Ministério de Estado Extraordinário de segurança Alimentar e Combate à Fome que, juntamente com o Ministério da Assistência Social, transformou-se no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. No decorrer das gestões houve alguns rearranjos nos órgãos da Presidência e criou-se a Secretaria de Relações Institucionais.

Lula (Medida Provisória nº 207/2004).

Além de apresentar mais pastas, é o governo com maior número de partidos compondo a coalizão de governo do período republicano, em comparação com seus antecessores. Os nove partidos que compõem a coalizão representam 56,9% da Câmara dos Deputados. Aqui a fragmentação partidária encontra paralelo na trajetória da estrutura do gabinete, embora outros aspectos relacionados à concepção ideológica de Estado possam ter igualmente influenciado nas transformações organizacionais, conforme mencionado anteriormente.

Tabela 5 – Composição partidária de pastas ministeriais e formação legislativa

	Fernando Henrique Cardoso II (1999-2002) – PSDB			Lula I (2003-2006) – PT		
	Formação final			Formação inicial		
	Q t d e d e pastas	% pastas	% CD	Qtde de pastas	% pastas	% CD
PSDB	5	19,2	19,3	0	0,0	
PT	0	0,0		15	46,9	17,7
PMDB	2	7,7	16,2	1	3,1	14,4
PPB	1	3,8	11,7	0	0,0	
PSB	0	0,0		1	3,1	4,3
PV	0	0,0		1	3,1	1,0
PPS	0	0,0		1	3,1	2,9
PDT	0	0,0		1	3,1	4,1
PCdoB	0	0,0		2	6,3	2,3
PTB	0	0,0		1	3,1	5,1
PL/PR	0	0,0		1	3,1	5,1
N ã o filiados	18	69,2		8	25,0	
Total	26	30,8*	47,2	32	75,0*	56,9

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Biblioteca da Presidência da República e Câmara dos Deputados.

* É desconsiderado nesse total a porcentagem de pastas ocupadas por não filiados.

Ao fim do primeiro mandato de Lula, é perceptível uma maior presença de ministros não filiados a partidos políticos (Tabela 6). Assim como não há muitas alterações nas pastas que compõem o governo durante a gestão, há algumas alterações pontuais na configuração partidária. Os órgãos ligados à Presidência, por sua vez, que sofreram algumas transformações em sua estrutura de gabinete, não sofreram mudança partidária. A gestão termina sendo composta por sete partidos, que representavam 49,9% de cadeiras da Câmara dos Deputados.

Lula é reeleito e a composição do gabinete tem o acréscimo da Secretaria de Comunicação Social, ocupada por um não filiado, e da Secretaria de Planejamento de Longo Prazo, ocupada pelo Partido Republicano Brasileiro (PRB), que entra na coalizão. Seguindo a composição de seu governo anterior, havia a presença de oito siglas partidárias na coalizão do segundo mandato de Lula, que totalizam 47,8% dos assentos da Câmara dos Deputados. Ou seja, em cenário de elevada fragmentação partidária, o aumento do número de partidos na coalizão ainda não havia garantido a maioria na Câmara.

Tabela 6 – Composição partidária de pastas ministeriais e formação legislativa

	Lula I (2003-2006) – PT			Lula II (2007-2010) – PT		
	Formação final			Formação inicial		
	Qtde de pastas	% pastas	% CD	Qtde de pastas	% pastas	% CD
PT	11	36,7	17,7	11	34,4	16,2
PV	1	3,3	1,0	1	3,1	2,3
PSB	2	6,7	4,3	2	6,3	5,3
PMDB	3	10,0	14,4	3	9,4	17,0
PCdoB	1	3,3	2,3	1	3,1	2,5
PTB	1	3,3	5,1	1	3,1	4,3
PR	1	3,3	0,0	1	3,1	0,0
PRB	0	0,0		1	3,1	0,2
N ã o filiados	10	33,3		11	34,4	
Total	30	66,7*	49,9	32	65,6*	47,8

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Biblioteca da Presidência da República e Câmara dos Deputados.

* É desconsiderado nesse total a porcentagem de pastas ocupadas por não filiados.

Além disso, outra característica relevante de seu segundo mandato é que as pastas temáticas que eram ligadas à Presidência e sem status ministerial, tais como direitos humanos, política para mulheres, portos e promoção da igualdade racial ganham status ministerial. A Secretaria de Pesca e Aquicultura transforma-se em Ministério da Pesca e Aquicultura. Assim, com a competência da Secretaria de Imprensa e Porta Voz transferida para a Secretaria de Comunicação Social, o segundo mandato de Lula encerra-se com todos os órgãos ligados à Presidência tendo status ministerial. Outro ponto que chama a atenção é como tais órgãos, com status ou não, em seus oito anos de governo, foram chefiados por filiados a partidos políticos. Em sua maioria, do partido do Presidente. Assim, além de a criação dessas secretarias ligadas diretamente ao presidente já dizerem sobre sua plataforma programática, elas trazem indícios de interesse de maior controle e acompanhamento dessas agendas temáticas.

Dilma herda a estrutura ministerial do governo Lula e inicia sua gestão com vinte e quatro ministérios e treze órgãos ligados à Presidência com status ministerial. Ela acrescenta a Secretaria de Aviação Civil. Seu governo, seguindo o padrão de seu antecessor, apresenta uma substancial coalizão de governo, com oito partidos, que representam 63,4% de cadeiras da Câmara dos Deputados. Além disso, o Partido dos Trabalhadores (PT), partido da presidenta, ocupava dezessete dos trinta e oito ministérios e órgãos (Tabela 7).

Quando comparado com a formação final do governo Lula, há aumento de representatividade de algumas siglas, somando 63,4% das cadeiras da Câmara dos Deputados. Isso é acompanhado por um aumento na estrutura do gabinete, ainda que tenha sido criada apenas uma secretaria ligada à Presidência com status de ministério.

Tabela 7 – Composição partidária de pastas ministeriais e formação legislativa

	Lula II (2007-2010) – PT			Dilma I (2011-2014) – PT		
	Formação final			Formação inicial		
	Qtde de pastas	% pastas	% CD	Qtde de pastas	% pastas	% CD
PT	13	35,1	16,2	17	44,7	17,2
PMDB	6	16,2	17,0	6	15,8	15,2
PV	1	2,7	2,3	0	0,0	
PP	0	0,0		1	2,6	8,6
PCdoB	1	2,7	2,5	1	2,6	2,9
PDT	1	2,7	4,9	1	2,6	5,1
PSB	2	5,4	5,3	1	2,6	6,6
PR	1	2,7	0,0	1	2,6	7,8
PROS	0	0,0	0,0	1	2,6	0,0
Não filiados	12	32,4		9	23,7	
Total	37	67,6*	48,1	38	76,3*	63,4

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Biblioteca da Presidência da República e Câmara dos Deputados.

* É desconsiderado nesse total a porcentagem de pastas ocupadas por não filiados.

No decorrer de seu primeiro mandato, além da transformação do Ministério da Ciência e Tecnologia, com inclusão do tema inovação, é criada também a Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa, ligada à Presidência, com status ministerial. Essa secretaria passa a ser ocupada pelo PSD e seu governo termina com a inserção de mais um partido e acréscimo de pasta ministerial, bem como rearranjos partidários pontuais.

Reeleita em 2014, Dilma mantém a mesma estrutura ministerial de seu governo anterior, mas conta com a maior coalizão observada nos governos da República brasileira, com dez partidos, representando 63,9% de assentos da Câmara dos Deputados. Ou seja, não houve expansão do gabinete para acomodar novas siglas partidárias da coalizão, mas sim o rearranjo entre pastas e partidos como PT, PMDB e PP cedendo espaços aos demais partidos.

Tabela 8 – Composição partidária de pastas ministeriais e formação legislativa

	Dilma I (2011-2014) – PT			Dilma II (2015-2016) – PT		
	Formação final			Formação inicial		
	Qtde de pastas	% pastas	% CD	Qtde de pastas	% pastas	% CD
PT	15	38,5	17,2	13	33,3	13,3
PMDB	4	10,3	15,2	6	15,4	12,7
PP	2	5,1	8,6	1	2,6	7,4
PDT	1	2,6	5,1	1	2,6	3,9
PTB	0	0,0		1	2,6	4,9
PSD	1	2,6	0,0	2	5,1	7,0
PCdoB	1	2,6	2,9	1	2,6	1,9
PROS	1	2,6	0,0	1	2,6	2,1
PRB	1	2,6	1,6	1	2,6	4,1
PR	2	5,1	7,8	1	2,6	6,6
Não filiados	11	28,2		11	28,2	
Total	39	71,8*	58,3	39	71,8*	63,9

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Biblioteca da Presidência da República e Câmara dos Deputados.

* É desconsiderado nesse total a porcentagem de pastas ocupadas por não filiados.

Sob pressões quanto à necessidade de reforma ministerial e necessidade de ajuste fiscal, com a Medida Provisória nº 696, de outubro de 2015, Dilma realiza uma reforma ministerial, em que há a extinção do Ministério de Pesca e Aquicultura, assim como do Ministério do Trabalho e Ministério da Previdência Social, que são condensados em um. As Secretarias de: Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos são aglutinadas no Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Órgãos ligados à Presidência, em que havia status ministerial, como Secretaria de Assuntos Estratégicos, Secretaria de Relações Institucionais, Secretaria da Micro e Pequena Empresa, são extintos.

Seu mandato, pós reforma, termina com uma retração em sua estrutura organizacional que permanece no governo Temer (Tabela 9). Contudo, como apontam Barbosa e Pompeu (2017), embora tenha havido a diminuição do número de pastas ministeriais, a estrutura abaixo é conservada em processos de aglutinação. Ainda que limitada a um período de análise mais recente, essa informação é

interessante por indicar que os decréscimos, em uma curva de expansão, podem não representar, de fato, diminuição da administração pública.

Apesar de o mandato de Dilma encerrar com uma coalizão de seis partidos, há um percentual relativamente alto de pastas chefiadas pelo partido do Presidente (37,5%) e não filiados (37,5%). Este último somente é inferior ao observado no Governo Itamar (77%) e no segundo governo FHC, que chega a 69%. Essa configuração estrutural e partidária pode ser explicada, em alguma medida, pela crise política que se instaurou no Brasil em 2016. Em meio a controvérsias quanto à legitimidade do processo de *impeachment*, Dilma é afastada em maio de 2016. Michel Temer ocupa o cargo interinamente e assume a Presidência definitivamente em agosto de 2016.

Tabela 9 – Composição partidária de pastas ministeriais e formação legislativa

	Dilma II (2015-2016) – PT			Temer (2016-2018) – PMDB		
	Formação final			Formação inicial		
	Qtde de pastas	% pastas	% CD	Qtde de pastas	% pastas	% CD
PT	12	37,5	13,3	0	0,0	
PMDB	3	9,4	12,7	7	25,9	12,7
PDT	1	3,1	3,9	0	0,0	
PTB	1	3,1	4,9	0	0,0	
PCdoB	2	6,3	1,9	0	0,0	
PR	1	3,1	6,6	0	0,0	
PSDB	0	0,0		2	7,4	10,5
PV	0	0,0		1	3,7	1,6
DEM	0	0,0		1	3,7	4,1
PPS	0	0,0		1	3,7	1,9
PRB	0	0,0		1	3,7	4,1
PSB	0	0,0		1	3,7	6,6
PP	0	0,0		2	7,4	7,4
PSD	0	0,0		1	3,7	7,0
Não filiado	12	37,5		10	37,0	
Total	32	62,5*	43,3	27	63,0*	55,9

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Biblioteca da Presidência da República e Câmara dos Deputados.

* É desconsiderado nesse total a porcentagem de pastas ocupadas por não filiados.

Ao assumir interinamente, Michel Temer edita uma Medida Provisória, nº 726/2016, e altera a organização do Poder Executivo, diminuindo a quantidade de ministérios e órgãos ligados diretamente à Presidência. Ainda que tenha diminuído o número de pastas ministeriais, a coalizão de governo volta a crescer em número de partidos (nove partidos), que representam 55,9%. O desembarque do governo dos partidos PT, PDT, PTB, PCdoB e PR, que no governo Dilma ocupavam 17 pastas, bem como a redução do número de filiados a partidos políticos à frente de pastas ministeriais, viabilizaram, além da redução do número de pastas, espaço suficiente para o aumento da ocupação do PMDB e ainda a inclusão de novos partidos na coalizão.

Considerações finais

A trajetória da estrutura organizacional, observada na formação do gabinete, da administração pública federal (direta) durante os governos democráticos entre 1945 e 2016 demarca diferenças entre os períodos intercalados pela ditadura militar. O primeiro período, que se estende do Governo Dutra ao segundo governo de João Goulart, é caracterizado por um reduzido número de partidos nas coalizões, sendo estas mais estáveis entre governos. Nesse contexto, a estrutura organizacional da administração direta tende a ser estável com pequenos incrementos no número de pastas ministeriais, à exceção do Governo Goulart, que encerra seu mandato com um acréscimo de três pastas ministeriais, em relação ao governo anterior.

O segundo período, que segue do Governo Sarney ao início do mandato de Michel Temer, é marcado por crescente fragmentação partidária e coalizões de governo mais extensas, em número de partidos, nas transições de governos. Nesse cenário de maior pressão pela distribuição de poder entre um maior número de atores, a estrutura da administração pública federal (direta) segue uma trajetória marcada por expressivo aumento do número de pastas ministeriais e até mesmo o surgimento de órgãos da Presidência com status de ministério, a partir do governo Sarney, e do Banco Central (autarquia) como pasta ministerial desde o primeiro Governo Lula, sinalizando maior interesse por controle da agenda governamental em cenário de coalizões mais extensas em número de partidos.

Exceção a essa tendência de aumento da coalizão de governo e incrementos no número de pastas ministeriais são as transições de Sarney para Collor e de Dilma II para Temer. No caso da transição do Governo Sarney para o Governo Collor, ainda que tenha havido um aumento de dois partidos na coalizão de governo, Collor não chega a obter maioria no Congresso. Desse modo, as alterações na composição da coalizão não parecem se tratar de uma coalizão de governo nos termos de Figueiredo (2007). Ou seja, a formação do gabinete não foi realizada com vistas a garantir maioria no Congresso e teve uma elevada quantidade de

pastas ocupadas por não filiados (61,5%). Nesses casos, outros fatores contextuais podem ter influenciado essas alterações atípicas. Sem um vínculo forte com o legislativo, entre criações e extinções, Collor reduz sete pastas ministeriais no gabinete, quando comparado com a formação final de Sarney. Destaca-se que não se observou no governo Collor estratégia clara quanto às transformações realizadas na administração pública federal, que chegam a ser mencionadas pela literatura do campo como um desmantelamento do aparelho do Estado. Nesse contexto e com seu mandato encerrado por um processo de *impeachment*, o governo Collor se mostra totalmente atípico quanto à trajetória estrutural da administração direta do Poder Executivo federal.

O Governo Temer, que executa, logo de início, drástica redução no número de pastas ministeriais, o faz em um contexto de aumento do número de partidos na coalizão em relação ao governo anterior, que passa de seis para nove partidos. As pastas são distribuídas de forma bastante pulverizada, tendo o PMDB, partido do presidente, sete pastas. Contudo, o cenário é bastante peculiar, pois o governo anterior registrava o ápice do número de pastas compondo o gabinete (trinta e nove) e elevado número de pastas que antes foram ocupadas pelo Partido dos Trabalhadores (doze). Com a reforma ministerial e o processo de *impeachment*, o Governo Dilma Rousseff encerra-se com parcela significativa de pastas ocupadas pelo partido da presidente e não filiados. Assim, o Governo Temer recebe pastas suficientes para acomodar mais três partidos e ainda reduzir o volume de pastas ministeriais. Em relação ao governo Dilma Rousseff, a estratégia adotada por Temer foi reduzir a participação do partido do Presidente no gabinete e pulverizar as demais pastas entre os partidos da coalizão.

Merecem destaque também alguns movimentos com alterações nas coalizões de governo e na estrutura do gabinete que ocorreram no decorrer dos mandatos. No Governo JK, primeiro governo de Goulart, segundo governo FHC e segundo governo Lula ocorrem reduções do número de partidos na coalizão e, ainda assim, houve aumentos na composição estrutural do gabinete, o que aponta mais para questões de agenda do que de distribuição de poder no âmbito da coalizão. Por fim, há o caso do primeiro mandato Lula, no qual ocorre redução do número de partidos na coalizão, abrindo espaço para a redução do número de pastas ministeriais.

Diante do quadro geral e ainda considerando as exceções acima expostas, é possível afirmar que as trajetórias das coalizões de governo e da estrutura da administração direta do Poder Executivo federal estão correlacionadas. Em geral, o aumento do número de partidos na coalizão é acompanhado por aumento do número de pastas ministeriais. De outro lado, diminuições do número de partidos nas coalizões são paralelas à diminuição ou manutenção da composição do gabinete.

Contudo, cabe esclarecer que não se objetivou estabelecer relação de causalidade, mas sim descrever o comportamento da trajetória organizacional em contexto de fragmentação partidária e coalizões de governo cada vez maiores.

O caráter exploratório da pesquisa reflete a incipiente literatura sobre o tema, que visa problematizar o aspecto estrutural dos mandatos. Considerando a correlação acima observada, destaca-se a necessidade de um olhar mais detalhado, por meio de estudos adicionais, sobre aspectos tais como a estabilidade estrutural, traços técnicos e políticos nas transformações observadas e seus efeitos sobre os resultados da ação governamental.

A partir desse mapeamento inicial, outras questões se colocam no âmbito de um projeto de pesquisa mais amplo. Entender melhor a dinâmica da trajetória organizacional implica em investigar também as questões de ordem temática que refletem sobre a agenda governamental, a tendência de distribuição orçamentária e de força de trabalho entre pastas ministeriais, bem como efeitos de ajustes fiscais sobre a organização da administração pública. Compreender tal dinâmica torna-se relevante na medida em que a dimensão estrutural dos governos se relaciona também com a capacidade de gerenciamento e oferta de políticas públicas, ou seja, com a promoção e elevação do bem-estar social.

Referências bibliográficas

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

AMORIM NETO, O. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

AMORIM NETO, O.; COX, G.; MCCUBBINS, M. *Agenda power in Brazil's* Câmara dos Deputados (1989-98). *World Politics*, Princeton, v. 55, n. 4, p. 1-46, 2003.

BARBOSA, S.; POMPEU, J. Trajetória recente da organização do Governo Federal. *Boletim de Análise Político-Institucional do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, n. 12, jul./dez., 2017.

BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Galeria de ex Presidentes. Disponível em: <<http://biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes>>. Acesso em 14/06/2017.

BATISTA, M. *O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro*. Tese de doutorado em Ciência Política – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. *State capacity and bureaucratic autonomy within national States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil*. The Latin American Studies Association Conference, Washington D. C, may/jun, 2013.

BRYNER, G. Organizações públicas e políticas públicas. In: PETERS, B. G; PIERRE, J (Orgs.). *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP,

2010.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (CPDOC-FGV). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro* (DHBB). Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>> Acesso em 14/06/2017.

CHEIBUB, J.; LIMONGI, F. Democratic institutions and regime survival: parliamentary and presidential democracies reconsidered. *Annual Review of Political Science*, v. 5, n. 1, p. 151–179, 2002.

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

DARRIEUX, R. *Sucessos de governo no Brasil: habilidades ou instituições?* Dissertação de mestrado em Ciência Política - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

DAVIS, G.; WELLER, P.; CRASWELL, E.; EGGINS, S. What drives machinery of government change? Australia, Canada and the United Kingdom? *Public Administration*, v. 77, p. 7-50, 1999.

FIGUEIREDO, A. Government coalitions Brazilian democracy. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 182-216, 2007.

GAYLORD, S.; RENNÓ, L. Opening the black box: cabinet authorship of Legislative proposals in a multiparty presidential system. *Presidential Studies Quarterly*, v. 45, p. 247-269, 2015.

HALL, R. *Organizations: structures, processes and outcomes*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, ed. 4, 1996.

HIPPOLITO, L. *De raposas e reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira, 1945-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013

INÁCIO, M. Entre presidir e coordenar: Presidência e gabinetes multipartidários no Brasil. *3º Encontro Latino-Americano de Ciência Política*. Campinas, 2006.

INÁCIO, M.; LLANOS, M. The institutional presidency in Latin America: a comparative analysis. *Presidential Studies Quarterly*, v. 46, n. 3, p. 531–549, 2016.

INÁCIO, M.; REZENDE, D. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 2, ago, 2015.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. “Effective” number of parties: a measure with application to Western Europe. *Comparative Political Studies*, v. 12, n.1, p. 3-27, 1979.

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

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. A crise atual e o debate institucional. *Novos Estudos*. Cebrap. São Paulo, v. 36, n. 3, p.79-97, 2017.

LINZ, J. Democracy: Presidential or Parliamentary. Does it make a difference? Paper prepared for the project, “The Role of Political Parties in the Return to Democracy

in the Southern Cone,” sponsored by the Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars, and the World Peace Foundation, 1985.

MAINWARING, S.; SHUGART, M. *Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate*. In: MAINWARING, S.; SHUGART, M (comp.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Padiós Latinoamericana, 2002.

MARTINEZ-GALLARDO, C. Inside the Cabinet: the influence of ministers in the policymaking process. In: SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMMASI, M. (eds.). *How Democracy Works: Political institutions, actors, and arenas in Latin American Policymaking*, 1. Washington: Inter-American Development Bank, p. 119-45, 2010.

PEREIRA, C.; POWER, T; RAILE, E. Presidentialism, coalitions and accountability. In: POWER, T.; TAYLOR, M (eds). *Corruption and Democracy in Brazil: the struggle for accountability*. University of Notre Dame Press, 2011.

PUBLIC ADMINISTRATIVE SELECT COMMITTEE. *Machinery of Government Changes: 7th Report*. House of Commons Publication HC 672. London: The Stationary Office, 2007.

RENNÓ, L.; WOJCIK, S. The changing role of ministers in the Legislative agenda in Brazil. *Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos*, v. 4, p. 57, 2015.

TACHIZAWA, T.; SCAICO, O. *Organização flexível: qualidade na gestão por processos*. São Paulo: Editora Atlas SA, 2 ed, 2006.

VIEIRA, M. Como o conflito de políticas do gabinete afeta a criação de burocracias públicas centralizadas na presidência? *Anais do Encontro Anual da Associação Brasileira de Ciência Política*, Brasília, 2014.

WHITE, A.; DUNLEAVY, P. *Making and breaking Whitehall departments: a guide to machinery of government changes*. Institute for Government, LSE Public Policy Group, London, UK, 2010.

Jaqueline da Silva Borges

Mestre em Ciência Política. Pesquisadora assistente na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST) do IPEA.

Sheila Cristina Tolentino Barbosa

Doutora em Administração. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na DIEST/IPEA e professora do Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB).

Reflexões e dilemas sobre a ouvidoria pública no Brasil: uma análise das ouvidorias do Poder Executivo federal

Thales Torres Quintão

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Este artigo busca fazer uma discussão analítica das ouvidorias públicas no Brasil – especialmente as ouvidorias federais (ministérios) presentes no sistema e-Ouv – refletindo sobre os principais avanços e desafios encontrados por esse mecanismo ao estabelecer uma interface entre órgãos públicos e cidadãos. A pesquisa consistiu primeiramente numa revisão bibliográfica sobre as diferentes definições do conceito de ouvidoria pública na literatura (instrumento de gestão, canal de comunicação e instância participativa). Posteriormente, foi feita uma discussão crítica, desenvolvida com base em dados divulgados em estudos empíricos sobre os obstáculos para a atuação das ouvidorias, tomando como referência a sua autonomia política, autonomia técnica e prestação de contas. Posteriormente, de forma exploratória, foram examinados os atos normativos e a veiculação de informações sobre a ouvidoria nos sítios dos ministérios federais (todas elas integradas ao e-Ouv), como forma de compreender o envolvimento desse mecanismo no *policy cycle*. A conclusão alcançada foi a de que o dilema que cerca a ouvidoria pública é o precário desenvolvimento de prestação de contas para com a sociedade como um todo, o que inviabiliza o fomento da própria *accountability*.

Palavras-chave: ouvidoria pública, accountability, análise administrativa, Poder Executivo Federal, Brasil

[Artigo recebido em 23 de julho de 2018. Aprovado em 20 de fevereiro de 2019.]

Reflexiones y dilemas sobre el Defensor del Pueblo (ouvidoria pública) en Brasil: un análisis del Defensor del Ejecutivo Federal

Este trabajo busca hacer una discusión analítica de las defensorías del pueblo (ouvidorias) en Brasil—especialmente las ouvidorias federales presentes en el sistema e-Ouv—reflexionando sobre los principales avances y desafíos encontrados por ese mecanismo al establecer una interfaz entre organismos públicos y ciudadanos. La investigación consistió primero en una revisión bibliográfica sobre las diferentes definiciones del concepto de defensoría del pueblo en la literatura (instrumento de gestión, canal de comunicación e instancia participativa), y en el establecimiento de una discusión crítica, desarrollada con base en datos divulgados en estudios empíricos sobre los obstáculos para la actuación de las ouvidorias, tomando como referencia su autonomía política, autonomía técnica y rendición de cuentas. Posteriormente, de manera exploratoria, se han hecho un examen de los actos normativos y la transmisión de información sobre la ouvidoria en los sitios de los ministerios federales (todas ellas integradas al e-Ouv), como forma de comprender la implicación de ese mecanismo en el ciclo de las políticas públicas. La conclusión alcanzada fue que el dilema de las ouvidorias es el precario desarrollo de rendición de cuentas para con la sociedad, lo que inviabiliza el fomento de la propia *accountability*.

Palabras clave: ombudsman público, accountability, análisis administrativo, Poder Ejecutivo Federal, Brasil

Reflections and dilemmas about the public ombudsman in Brazil: an analysis of the ombudsman's offices of the Federal Executive Branch

This paper aims to make an analytical discussion of the public ombudsmen in Brazil – especially the federal ombudsmen in the e-Ouv system – reflecting on the main advances and challenges faced by this mechanism in order to establish an interface between public agencies and citizens. Primarily, the research consisted of a bibliographical review of the definitions of the concept of public ombudsman in the literature (management tool, communication channel and participatory instance), and a critical discussion developed based on data published in empirical studies about the obstacles to the work of ombudsmen, using the following concepts: political autonomy, technical autonomy, and accountability. Subsequently, in an exploratory way, we examine the normative acts and the disclosure of information about the ombudsman's office in the Federal Ministry websites (all integrated with the e-Ouv system). The aim is to understand the involvement of this mechanism in the policy cycle. The conclusion is that the main dilemma about public ombudsman is the precarious development of accountability.

Keywords: public ombudsman, accountability, administrative analysis, Poder Executivo Federal, Brazil

Introdução

A Lei de Acesso à Informação (LAI) promulgada em 2011 (nº12.527) e o decreto que institui a Política de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social de 2014 (nº8.243), colocaram a ouvidoria pública em maior evidência dentro do campo político brasileiro. Afinal, a partir desse momento, maiores responsabilidades foram instituídas e, conseqüentemente, ampliou-se a expectativa (e as demandas) para que a ouvidoria se configure cada vez mais como uma arena de controle e participação social, abrigando em alguns casos, inclusive, os serviços de informações ao cidadão (SIC), com vistas a garantir o direito ao acesso à informação.

A primeira ouvidoria pública instalada no país foi no município de Curitiba, via decreto, em 1986. A partir da Constituição Federal de 1988, em que se estabelecem os princípios de impessoalidade e publicidade referentes aos atos provenientes da administração pública, as ouvidorias públicas se espalharam pelo país, nos três poderes republicanos e nos três níveis de governo, como forma de assegurar tais princípios (LYRA, 2004). Além disso, a própria implantação de ouvidorias tem sido estimulada pelo Governo Federal. Esse processo vai desde a implantação da Ouvidoria Geral da União (OGU), criada em 2002, órgão este que estabelece as diretrizes e orientações, e produz cartilhas que fundamentam o padrão de ouvidorias do Poder Executivo federal, além de coordená-las tecnicamente até a aprovação da emenda constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, que promulga a criação de ouvidorias no Poder Judiciário e no Ministério Público, no âmbito federal e dos estados, sendo tal ação efetivada somente sete anos após a publicação da aludida emenda.

Ressalta-se que a Ouvidoria Geral da União (OGU) faz parte da Controladoria Geral da União (CGU), a qual passou a ser vinculada ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle com o governo Temer em maio de 2016¹, contexto que compreende a análise dos dados aqui empreendida, algo que será abordado mais adiante.

Deve-se citar também o decreto de 17 de setembro de 2013, referente à constituição de um sistema nacional de ouvidorias situadas no Poder Executivo federal. Tal decreto obriga a todos os órgãos de sua estrutura a implantar uma ouvidoria, constituindo, assim, o sistema e-Ouv²— sistema informatizado criado em

¹ Anteriormente a Controladoria Geral da União (CGU) era um órgão vinculado diretamente à Presidência.

² Em consulta no dia 06/02/2017, 112 ouvidorias aderiram ao sistema e-Ouv, classificadas em sete segmentos diferentes: administração direta; estatais; hospitais; instituições de ensino; organizações militares; outras autarquias e fundações; e sistema financeiro. O segmento que aparece com maior incidência é o das instituições de ensino (62 casos), e o de menor incidência é o das organizações militares e o sistema financeiro, com apenas um caso cada. <http://www.ouvidorias.gov.br/cidadao/lista-de-ouvidorias/adesoes-ao-e-ouv>.

dezembro de 2014, que dinamiza e integra o fluxo comunicacional entre as diversas ouvidorias que o engloba, desenvolvido pela Controladoria Geral da União (CGU)³. Ademais, há o Programa de Fortalecimento das Ouvidorias (Profort) instituído via portaria (nº50.253), em dezembro de 2015, visando apoiar a criação e o desenvolvimento de ouvidorias públicas, assim como o aperfeiçoamento da gestão de processos e a atuação integrada das ouvidorias⁴.

De acordo com a OGU em 2002, havia 40 ouvidorias no Poder Executivo federal; já em 2014 esse número passou para 285, ou seja, um crescimento de 612,5% em doze anos. Porém, Oliveira (2010) pontua o problema de associar a disseminação de ouvidorias públicas no Brasil com sua competência em si, algo que ele denomina de “difusão deturpada”. Como exemplo desse fenômeno, ele cita a alocação da ouvidoria em um mesmo órgão que exerce a função de corregedoria, e questiona: qual seria a importância de se instalar uma ouvidoria em uma Secretaria de Assuntos Institucionais? (OLIVEIRA, 2010, p.173).

Todavia, reconhece-se o processo de fortalecimento das ouvidorias também no âmbito estadual. Esse fato se fundamenta pela criação de redes de ouvidorias, que integram diversas secretarias e órgãos estaduais, com vistas a aperfeiçoar o compartilhamento de informações e a maior integração entre elas. Um exemplo é a Rede Mineira de Ouvidorias Públicas (Rede Ouvir-MG), formalizada em setembro de 2013, que inclui as seguintes ouvidorias: a do Tribunal de Contas do Estado (TCE-MG); a do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG); a do Tribunal de Justiça (TJ-MG); a da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG); a do Tribunal Regional Eleitoral (TRE); e a da Ouvidoria Geral (OGE)⁵. A principal função dessa rede é dar mais dinamicidade ao fluxo de recebimento, tratamento e respostas às demandas.

Além dessa integração no âmbito estadual, há um processo de desenvolvimento de redes de ouvidorias municipais. O melhor exemplo disso é a rede de ouvidorias municipais do Estado de Pernambuco, que utiliza o modelo e sistema adotado pela Ouvidoria Geral do Estado, que é a responsável por coordenar a rede de ouvidorias do governo pernambucano⁶. Por fim, cabe ressaltar o trabalho desenvolvido pelo Conselho Nacional da Justiça (CNJ) para a consolidação das ouvidorias dentro do Poder Judiciário. A ouvidoria do CNJ foi criada em 2009, e desde então tem assumido

³ Instrução normativa N° 1 da OGU

⁴ O Profort oferece cursos/treinamentos sobre a atividade da ouvidoria; elaboração/ distribuição do material técnico/orientativo; e cessão gratuita do código fonte do sistema e-Ouv.

⁵ E isso envolve também as ditas “ouvidorias especializadas” que são: ambiental; educacional; fazenda, patrimônio e licitações públicas; sistema penitenciário; polícia; e saúde.

⁶ Atualmente, a Ouvidoria Geral coordena 48 ouvidorias centrais: acesso: 05/02/2019 - <http://www.portaisgoverno.pe.gov.br/web/ouvidoria>.

um papel de mapear e realizar relatórios acerca do funcionamento das ouvidorias nos tribunais, e de organizar congressos e seminários para discutir a atuação dessas ouvidorias com vistas a reforçar o seu papel de mediação e conciliação de conflitos.

Embora muito se tenha avançado no processo de implementação das ouvidorias⁷, alguns estudos têm mostrado algumas deficiências da sua atuação como instância de controle e participação social, e, assim, para o aprimoramento da gestão pública. Essas deficiências se centram basicamente na conformação do seu desenho institucional – que pode resultar em sua autonomia política e técnica – e na sua capacidade de prestação de contas⁸, principalmente para com o seu público externo (LIMA NETO; DURÁN, 2016). Além disso, há conflitos conceituais (e por que não políticos?) sobre a ouvidoria pública: (1) qual seu papel preponderante (instância de participação ou de gestão; controle interno ou externo), (2) qual o perfil do ouvidor (profissionalização ou militante), e (3) como se dá a conformação da sua legitimidade (processo de escolha do ouvidor; atribuição ou não de mandato; localização interna ou externa). Todo esse processo gera **modelos em disputa** nas discussões teóricas acerca das ouvidorias públicas (LYRA, 2014), e inclusive na própria conformação do seu sistema nacional (LYRA; LEMOS, 2014; ROMÃO, 2016).

Portanto, o objetivo principal deste artigo é fazer uma discussão analítica sobre os desenhos assumidos das ouvidorias públicas no Brasil, bem como as políticas de comunicação por elas desenvolvidas. Essa análise se dará tanto com base em dados secundários, quanto na análise empírica aqui realizada sobre as ouvidorias dos ministérios federais.

Desse modo, o artigo está dividido em mais três seções, para além desta introdução e das considerações finais. Primeiramente, será feita uma revisão bibliográfica, buscando demonstrar as diversas frentes analíticas e formas de interpretação acerca da ouvidoria pública. Consideramos existir três campos teóricos sobre ela: ouvidoria como **instrumento de gestão**; como **canal de comunicação organizacional**; e **instância participativa**.

Em seguida, com base em dados secundários, coletados por meio de *surveys* e mapeamento dessas instâncias (BORGES, 2012; MENEZES, 2017, 2016), serão expostas algumas deficiências do seu desenho institucional, apontando empecilhos para a sua institucionalização perante a esfera pública. Parte-se da premissa de que a forma como a ouvidoria é desenhada contribui para a sua distribuição de poder e

⁷ Notícia publicada no dia 11/04/2017. no portal da Controladoria Geral da União, mostra que registros do Sistema de ouvidorias do Poder Executivo (e-Ouv) aumentaram em 95% quando comparados com os três primeiros meses de 2016. Esse crescimento deve-se à integração do e-Ouv com as plataformas operacionais do Reclame Aqui, e com o Portal de serviços do Governo Federal do Ministério do Planejamento.

⁸ Esses conceitos serão desenvolvidos mais adiante, na terceira seção deste artigo.

para o seu funcionamento, ou seja, a sua capacidade para desempenhar o controle interno e social e fomentar políticas públicas mais participativas (FUNG, 2003, 2006).

Por último, será feita a análise empírica acerca dos atos normativos das ouvidorias dos ministérios públicos federais e da política de comunicação feita por elas, analisando os seus respectivos sites (posicionamento, acessibilidade, e informações disponíveis) (PINHO, 2008; RAUPP; PINHO, 2013), como uma *proxy* de mensurar como elas estão incluídas nesses espaços institucionais e de sua importância, o que nos aproxima para a dimensão da prestação de contas para o público externo.

Ouvidoria pública: conceitos e conflitos

A ouvidoria pública foi indiretamente fundamentada juridicamente com a Constituição de 1988, em seu artigo 37º, parágrafo 3, que em sua redação original diz: “as reclamações relativas à prestação de serviço público serão disciplinadas em lei”. Essa instância (a ouvidoria) possui o potencial de mediar as relações entre o Estado e a sociedade e propiciar um mecanismo de participação de incidência direta (CORTES, 2011), ao transportar o discurso informal do cidadão para dentro da administração pública, e assim transformá-lo em formal e institucionalizado (NASSIF, 2009).

Esse instituto se organiza de acordo com o princípio igualitário, ao reconhecer os cidadãos, sem distinção entre eles, como sujeitos possuidores de um conjunto e sistema de direitos, e por serem capazes de demandar e reivindicar junto ao Estado. Lyra (2004, p. 121) nos diz que, por meio da ouvidoria, o cidadão é transportado para dentro da administração pública. Ele passa a ter voz ativa, na medida em que suas críticas, denúncias, sugestões e solicitações são recebidas diretamente pela administração pública, o que é positivo para a retroalimentação do processo, ou seja, para corrigir e aprimorar os atos governamentais e as políticas. A ouvidoria pública possibilita democratizar o ingresso do cidadão à administração pública. Por meio dela se assegura o direito do cidadão de requerer informações e dados de seu interesse ou coletivo, principalmente com a Lei de Acesso à Informação (LAI), além de desempenhar a função de ser um espaço de mediação entre o estado e a sociedade, com a busca pela solução de conflitos via extrajudicial, com base na magistratura de persuasão do ouvidor (ROMERO; SANT’ANNA, 2014; VALDÉS, 2011).

Tem-se a ideia que a ouvidoria se pauta na defesa do cidadão e dos seus respectivos direitos. Segundo Comparato (2016, 2012) as ouvidorias encorajam o exercício de um direito civil fundamental: o direito de petição e interpelação do poder público; e de envolver os cidadãos no processo de avaliação da execução dos serviços públicos. Além disso, as ouvidorias públicas, ainda que não tenham a

atribuição de exercer diretamente a *accountability*, por não terem capacidade de sanção nem punição, podem pressionar os mecanismos de controle tradicionais a agir, por meio de recomendações a esses órgãos, o que geraria a justificação pública decisória (LAVALLE; VERA, 2012), e o exercício do poder de forma transparente (*accountability* como *answerability*) (SCHIEDLER, 1999). Nesse sentido, esse mecanismo teria a capacidade de informar o aparato estatal acerca das demandas e sugestões, numa relação de contribuição e interação com os conselhos de políticas públicas e aperfeiçoar o controle social sobre tais políticas (COMPARATO, 2016), ou mesmo ativar um mecanismo de *accountability* horizontal como o Ministério Público (ISUNZA, HEVIA, 2006; LAVALLE, VERA, 2010).

Outro ponto salientado pelos estudiosos é o caráter crítico propositivo que essa instância pode desempenhar. O ouvidor possuiria um “olhar de fora”, não “sugado” e “corrompido” pela máquina pública, o que possibilitaria estabelecer uma reflexão crítica da organização pública, a partir de uma análise macroestrutural do seu funcionamento e eficiência, por meio do uso da razão pública (MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016). Dessa forma, seria possível criar inovações ou mudanças estruturais, que aperfeiçoem os serviços públicos e a defesa dos direitos dos cidadãos (CARDOSO; LIMA NETO; ALCÂNTARA, 2013).

Todavia, como pontuado na introdução deste artigo, há inúmeros conflitos conceituais (e políticos) em torno do papel preponderante e as suas características operacionais da ouvidoria. Pode-se distinguir a compreensão dessa instância em três campos teóricos: 1) ouvidoria como **instrumento de gestão**; 2) como **canal de comunicação organizacional**; 3) e como **instância participativa**. Considerando-os como tipos ideais weberianos, esses campos partem de diferentes paradigmas e racionalidades, e, conseqüentemente, focam em determinados objetivos e *designs* para a ouvidoria pública. Ressalta-se que a ouvidoria como **instrumento de gestão** e como **instância participativa** estão em espectros teóricos mais distantes entre eles, com menor tendência de aproximações, enquanto a de canal comunicacional ocupa a posição central nesses campos (Figura 1).

Figura 1 – Campos teóricos da ouvidoria pública

<i>Instrumento de gestão</i>	<i>Canal de comunicação organizacional</i>	<i>Instância participativa</i>
------------------------------	--	--------------------------------

Fonte: elaboração própria

A ideia da ouvidoria como **instrumento de gestão** a compreende como um termômetro para a melhoria dos serviços públicos ofertados, ou o aperfeiçoamento do órgão e a sua modernização administrativa (LYRA, 2008). A sua atuação seria de **dentro para dentro**, para auxiliá-la no controle interno e na avaliação dos

procedimentos e dos resultados da gestão pública (ANTERO, 2014; BAESSO, 2013; ANTUNES, 2010). A racionalidade preponderante é a instrumental e material, baseada em adequação de meios e fins e cálculos de demanda, visando à satisfação utilitária e pontual dos cidadãos-usuários de tais serviços (MARIO, 2011), ou seja, o objetivo final é a eficiência, e os princípios são oriundos da lógica do mercado (GOMES, 2016). Nessas ouvidorias prepondera a adoção de técnicas gerenciais de gestão, com a profissionalização do próprio ouvidor, o que aproxima as características da ouvidoria pública com a privada⁹, em que a ouvidoria é o espaço destinado quando o problema não fora resolvido inicialmente pelos serviços de atendimento ao cidadão (SACs). Assim, ela opera quando há a reincidência do erro, ou quando não houve resolução da queixa por outras vias, sendo esses problemas mais sensíveis e complexos, com foco mais para a qualidade do serviço e produto, mas reproduzindo os modos de produção existentes. Esse tipo de ouvidoria está centrado dentro da perspectiva do *New Public Management*, que assegura a participação do cidadão de forma passiva, menos conflituosa e contestatória (DAGNINO, 2004). Nesse contexto, o cidadão é transvestido para a noção de **cliente** dos serviços públicos.

Quanto ao desenho desse tipo de ouvidoria, ele se localiza no próprio órgão em que elas estão, ou seja, é interno. Geralmente, tal instância é considerada com autonomia política e técnica restrita, pois o ouvidor é escolhido por critérios subjetivos e por livre nomeação do dirigente máximo a que ela está submetida. Ele não possui atribuição de mandato, podendo ser exonerado a qualquer momento, além de possuir dependência financeira e administrativa ao poder ou entidade onde está localizada (GOMES, 2016; LYRA, 2014).

Já o campo que entende a ouvidoria como um **canal de comunicação**, parte de estudos que consideram a ouvidoria como uma mídia organizacional. Neste, a ouvidoria tem a função de ser um espaço que estabelece uma relação bilateral, com trocas comunicativas e dialógicas entre o cidadão e a organização pública (IASBECK, 2010). A interface socio estatal configuraria em uma colaboração informativa entre esses dois polos, informando-se e comunicando-se mutuamente (ISUNZA, HEVIA, 2006).

Para esses estudos, a ouvidoria adota uma dupla representação e, assim, faz uma mediação entre a organização e o cidadão, uma vez que fala com o cidadão em nome do órgão público, e fala pelo cidadão no âmbito interno desse órgão (IASBECK, 2012). Desse modo, a ouvidoria teria que se manter distante e próxima simultaneamente, tanto do cidadão quanto do contexto em que ela está inserida, como forma de

⁹ Entretanto, uma parte da literatura critica essa aproximação entre os preceitos que regem a ouvidoria pública para com a ouvidoria, dizendo que as duas partem de paradigmas diferentes, e assim possuem objetivos distintos. Para saber mais ver: Lyra (2011c).

manter a sua impessoalidade e conseguir intermediar os conflitos. Nesse sentido, tem-se que a ouvidoria precisa estabelecer os vínculos existentes entre esses dois polos, ao procurar manter os fluxos informacionais e comunicacionais contínuos.

Quem procura a ouvidoria demonstra que quer tratar e manter o vínculo com a instituição, mesmo quando faz uma reclamação. O desejo é de estreitar o vínculo, e não o romper. A ouvidoria atua como um canal de comunicação quando, além de mediar conflitos, fortalece e revigora os relacionamentos (BASTOS; MARCHIORI; MORAES, 2012), mantendo o vínculo entre a organização pública e o cidadão. Esse vínculo é fundamental para o fomento da cultura da transparência e estabelecimento discursivo (QUINTÃO; CASTRO, 2014). Todavia, reconhece-se que a ideia da comunicação aqui referida se situa de forma interna à organização em questão, ou seja, não se tem uma noção mais ampla e sistêmica em que o diálogo esteja integrado para outras arenas, como outras ouvidorias públicas, ou até mesmo para mecanismos de controle ou participação, como Ministério Público ou conferências de políticas. Em suma, não se refere a um sistema deliberativo.

Destaca-se que esse campo dá muita atenção à linguagem utilizada pela ouvidoria, decorrente da necessidade de adequá-la (códigos verbais e não verbais) para o público a quem ela se destina (cidadão ou organização) e o seu **lugar de fala** (quem ela representa). Refere-se às trocas discursivas que envolvem essa relação, visando evitar o **preconceito linguístico** e o uso demasiado de termos técnicos por parte da ouvidoria, e a defesa da gestão tecnológica informacional – para auxiliar na fluidez e nas trocas discursivas entre cidadão e organização pública, procurando aferir e consolidar a imagem da instituição junto aos cidadãos (COELHO, 2012; ROMERO, SANT'ANNA, 2014; SILVA *et al.*, 2012).

Quanto ao desenho da ouvidoria, tal perspectiva não se atém muito a essa questão; há menções esporádicas de que esse canal deveria estar alinhado aos cargos executivos de poder decisório, para o exercício da crítica autônoma e livre (IASBECK, 2010, 2012). Todavia, não há, por exemplo, um desenvolvimento analítico acerca do processo de escolha do ouvidor, e nem se ele deve ter atribuição de mandato, ou mesmo independência orçamentária e administrativa.

Por fim, a ouvidoria como *instância participativa* volta suas atenções para a capacidade da ouvidoria em defender prioritariamente os direitos dos cidadãos, a busca pela justiça social, e a construção da cidadania (LYRA, 2008, 2011a). Porém, não se deve deixar de lado a eficiência na prestação dos serviços públicos, a ampliação da inclusão social e política, e a sua efetividade, compreendida como “a capacidade de intervir e mudar a realidade social” (CARDOSO, 2011, p.212). Nesse tipo de paradigma, a ouvidoria é vista como um arranjo participativo institucional, que amplia os espaços de envolvimento político, e possibilita uma incidência direta das

demandas e reivindicações dos cidadãos no *publicus*. Esse arranjo estaria integrado ao ciclo regular das políticas públicas, que ao remeter autores participacionistas, teria como finalidades romper com as estruturas mais hierarquizadas de autoridades de poder, a busca pela renovação das práticas políticas e sociais, e a formação de uma nova gramática de atores possuidores de direitos (PATEMAN, 1992, 2012; SANTOS, AVRITZER, 2002). Nesse sentido, a ouvidoria pública teria uma finalidade pedagógica e de aprendizado político, primeiramente por explicitar o próprio funcionamento do aparato estatal e sua burocracia, e depois no reconhecimento da materialidade dos direitos e deveres dos cidadãos.

Segundo essa perspectiva, a ouvidoria, predominantemente, deveria contar com a participação da sociedade civil, ou seja, ela é vista como um instrumento de controle social ou de participação popular. O ouvidor seria escolhido via eleição indireta por um colegiado independente, formado por entidades civis e movimentos sociais, da instituição onde atuará¹⁰, acrescido da defesa da existência de um conselho consultivo composto pela sociedade civil que permite a proposição de diretrizes para o seu funcionamento, e de monitorar os seus trabalhos e acompanhar a atuação do ouvidor (LYRA, 2011b). A garantia da posição de ouvidor seria assegurada por meio do mandato (SILVA *et al.*, 2012), e que este não coincidiria com o tempo político que o governante estará no poder (ZAVERUCHA, 2008)¹¹.

A racionalidade preponderante é a dialógica, ou seja, as ouvidorias são guiadas por valores da sociedade, com vistas à equidade social, com caráter dialógico e comunicacional (GOMES, 2006), diferentemente da perspectiva de ouvidoria como instrumento de gestão, cuja racionalidade mais forte é a instrumental. Além disso, é na perspectiva participacionista que o requisito para o cargo de ouvidor se dá com base na sua militância na defesa de direitos da cidadania, enquanto na de gestão há um viés mais tecnocrático, defendendo a sua profissionalização (GOMES, 2016; LYRA, 2008). Todos esses pressupostos da instância participativa se direcionam a um modelo denominado de **ouvidorias autônomas e democráticas** (LYRA, 2014).

¹⁰ Segundo Lyra (2011b), essa situação materializa o “controle extra orgânico”, uma vez que a ouvidoria está fora do órgão a ser monitorado, e envolve um colegiado independente na hora de escolher o ouvidor. Esse colegiado formado pela sociedade civil e movimentos sociais elabora uma lista tríplice e a envia para o poder público, que assim, define a pessoa a ser o ouvidor. Esse modelo iniciou-se em 1995, no Estado de São Paulo, na ouvidoria de política. No entanto, o aparato estatal é quem teria a palavra final na hora de definir sobre quem seria o ouvidor, o que pode dar margem de manobra, escolhendo pessoas com menos votos nessa lista, ou com menor militância na pauta em questão. Por isso, na IX Conferência Nacional de Direitos Humanos de 2004, determinou-se um modelo em que na hipótese de o mais votado dessa lista alcançar cinquenta por cento dos votos das organizações civis, este será automaticamente homologado como ouvidor do órgão em questão.

¹¹ Como pontuado por Zaverucha (2008): “o calendário político ficaria desatrelado do calendário administrativo. Com o objetivo de ficar institucionalmente claro que a ouvidoria é muito mais um órgão de Estado do que de governo” (ZAVERUCHA, 2008, p.226).

Por fim, uma diferença crucial entre a ouvidoria como instrumento da democracia participativa e o de canal de comunicação é que a primeira defende essencialmente que a ouvidoria deveria atuar de forma semelhante aos institutos dos *Defensores del Pueblo*, presentes na Ibero-América, cuja função principal é a garantia e a tutela dos direitos humanos, sendo uma instância política independente (LYRA; CONSTELA, 2012), enquanto a ouvidoria como mídia organizacional se volta para o seu papel de mediação entre as partes, não assumindo previamente a defesa das demandas dos cidadãos (IASBECK, 2012).

O Quadro 01 abaixo resume as principais características e entendimentos diversos acerca da ouvidoria nesses três campos teóricos elucidados.

Quadro 01 – Campos teóricos da ouvidoria pública

Campo Teórico	Racionalidade	Controle	Objetivos	Ouvidor e processo de escolha	Paradigma
<i>Instrumento de gestão</i>	Instrumental	Interno	Eficiência dos serviços públicos e modernização administrativa	Profissionalização / escolhido por livre nomeação	New Public Management
<i>Canal de comunicação</i>	Comunicativa não sistêmica	Interno	Mediação de conflitos e dupla representação	Aliado aos cargos de poder decisório	Relações Públicas
<i>Instrumento participativo</i>	Dialógica sistêmica	Externo e social	Defesa dos direitos dos cidadãos	Militante / colegiado independente e participação da sociedade civil	Participacionista

Fonte: elaboração própria

Ouvidoria pública e evidências empíricas: autonomia política, técnica e prestação de contas

Como já explicitado na introdução deste artigo, em geral, três dimensões são utilizadas para analisar a atuação da ouvidoria pública: autonomia política; autonomia técnica e prestação de contas (LIMA NETO; DURÁN, 2016). Os estudos para mensurar tais dimensões consistem, principalmente, no exame dos instrumentos normativos da ouvidoria (CARDOSO, 2012, 2010; GOMES, 2016; LYRA, 2014, 2011a; VALDÉS, 2011), o que pode ser uma estratégia limitada por não conseguir

entender de forma profunda as relações de poder, os contextos, e os atores que estão imbricados diretamente e indiretamente no funcionamento da ouvidoria¹².

A **autonomia política** diz respeito à independência e à liberdade de atuação das ouvidorias e seu insulamento com relação às ingerências e interesses de partidos e grupos políticos. Por exemplo: o processo de escolha do ouvidor; atribuição de mandato; e delimitação normativa das funções da ouvidoria (LYRA, 2011b; CARDOSO, 2010). Todos esses fatores podem concernir por conferir maior legitimidade por parte da ouvidoria perante a sociedade.

Já a **autonomia técnica** é a capacidade da ouvidoria influenciar no processo decisório, com seus relatórios analíticos e sugestões elaboradas com base na magistratura de persuasão. Por exemplo: a colaboração dos servidores e empregados frente às demandas apresentadas à ouvidoria (caráter prioritário e de urgência de resposta); o sigilo à identidade do manifestante como forma de evitar represálias; a fixação de prazo para resposta do manifestante; a atribuição e relação da ouvidoria perante a Lei de Acesso à Informação (LAI), independência orçamentária e administrativa; e o acesso do ouvidor às altas instâncias de tomada de decisão (LIMA NETO; DURÁN, 2016; MENEZES, 2016; QUINTÃO, 2015).

Por fim, a prestação de contas trata da publicização tanto das manifestações recebidas pela ouvidoria, quanto do seu percurso institucional, que se referem às ações tomadas para tal, o que concerne ao princípio da justificação pública e do controle social. Por exemplo: ampla divulgação dos relatórios feitos pela ouvidoria; divulgação das ações da ouvidoria em formato notícia; organização em rede (sistema de ouvidorias) (QUINTÃO, CASTRO, 2014; SILVA *et al.*, 2012; LYRA, 2011b).

Algumas evidências empíricas são cruciais para entendermos mais essas três dimensões analíticas correlacionadas à atuação da ouvidoria pública no Brasil. Muitos dos dados aqui utilizados são advindos do **Projeto Coleta OGU de 201413**, realizado em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com dados de 2013 e 2014 (MENEZES, 2017, 2016, 2015), e da **Pesquisa Diagnóstico**

¹² Nesse sentido, advogamos a necessidade de fazer uma espécie de triangulação de dados, tendo como fundamental importância o uso de entrevistas semiestruturadas ou em profundidade, com ouvidores, servidores públicos ou com a própria população que acionou a ouvidoria, ou sobre os *frames* presentes acerca das ouvidorias nos portais institucionais, como incipientes estudos têm feito atualmente (MENEZES, 2017; QUINTÃO, 2015; SILVA *et al.*, 2012; MARIO, 2011).

¹³ Tal projeto teve como amostra 174 ouvidorias de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, nos níveis federais, estaduais e distritais, abrangidas todas as regiões do país. Do total, 163 pertencem ao âmbito federal, 10 ao estadual, e uma ao nível distrital.

das Ouvidorias do Poder Executivo, com dados de 2011, realizado em parceria com a Unesco (BORGES, 2012)¹⁴.

Quanto à primeira dimensão (autonomia política), na maior parte das ouvidorias públicas federais (74%) a escolha do ouvidor se dá por meio da livre nomeação do gestor máximo do respectivo órgão ou entidade (MENEZES, 2015). Por ter como característica a unipessoalidade, o ouvidor centraliza em torno de sua pessoa a gestão desse meio e suas respectivas funções atributivas (SILVA *et al.*, 2012, p. 46.) O caráter para a autonomia do ouvidor é essencialmente político e diz respeito à relação de poder que está inserida no jogo entre o titular da ouvidoria e o órgão ou instituição sobre a qual ele exerce o monitoramento. A ideia é que as ouvidorias não podem ser organizadas nem controladas pelas instituições às quais elas dirigem as suas atenções, sob pena de comprometerem o propósito público.

Em segundo lugar, apenas 37% dos ouvidores possuem mandato (MENEZES, 2015), o que permitiria que o ouvidor pudesse exercer suas funções e atividades com um mínimo de independência. Ele possuiria maior segurança no desenrolar dos trabalhos, garantindo a sua não destituição a qualquer momento de acordo com o livre arbítrio do gestor máximo, mas sim com base em uma espécie de recall de mandato composto por decisão do conselho consultivo (MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016). A instituição do mandato se faz mais presente nas agências reguladoras e universidades¹⁵.

Contudo, reconhece-se a importância da renovação do ouvidor, possibilitando a sua recondução em apenas um período, para que a ouvidoria seja um espaço de fomento para novos pensamentos e projetos, tendo menor vinculação ao *status quo*. Por fim, o terceiro ponto diz respeito à subordinação hierárquica das ouvidorias federais, nas quais em 77% delas a subordinação é em relação ao gestor máximo, e apenas 18% se subordinam hierarquicamente a outras unidades nas respectivas organizações (MENEZES, 2015), o que novamente pode diminuir seu *status* funcional,

¹⁴ Esse estudo consistiu em dois tipos de questionários. O primeiro questionário consistia em um levantamento das ouvidorias e o segundo procurava avaliar a percepção dos ouvidores acerca dos temas correlatos à instituição ouvidoria. Das 165 ouvidorias inseridas na *Relação das ouvidorias* da CGU, 116 responderam ao primeiro questionário, e 99 responderam ao segundo. Para a realização do estudo, utilizou-se de visitas técnicas para a realização de entrevistas individuais junto aos ouvidores, bem como a sua equipe; e do envio de questionário via *webmail*.

¹⁵ O próprio Ouvidor-Geral da União não possui mandato. Desde a sua criação a ouvidoria foi ocupada por quatro servidores diferentes, com tempos bem distintos entre eles: 1) Eliana Pinto – entre abril de 2003 até janeiro de 2011; 2) José Eduardo Romão – março de 2011 até janeiro de 2015; 3) Luís Henrique Fana – janeiro de 2015 até março de 2016; 4) e Gilberto Waller Junior - março de 2016 até atualmente. A nomeação do OGU se dá por edição de portaria pelo Ministro da Casa Civil (Decreto nº 4.734/2003). O Ministro da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União (CGU) encaminha à Casa Civil a proposta de nome para tal função.

restringindo a sua liberdade de ação e decisão. De forma geral, o que esses dados mostram é uma deficiência da autonomia política por parte da ouvidoria pública.

Passando para a segunda dimensão, a autonomia técnica, em outra pesquisa, (BORGES, 2012) demonstra que apenas 32,8% das ouvidorias pesquisadas possuem orçamento próprio. Além disso, parcela significativa das que possuem recursos, estes são provenientes da instituição da qual são vinculadas (68,1%), sendo que somente 7,8% das ouvidorias possuem recursos próprios, o que compromete a garantia de meios materiais e de capital humano, inviabilizando a sua atuação ao tirar “espaços” de circulação e independência que o ouvidor poderia ter, e centralizar as suas ações junto ao órgão em que ele está interligado. Além disso, no Projeto coleta OGU de 2014, quando perguntado sobre as principais dificuldades encontradas pelas ouvidorias federais (mais de uma resposta poderia ser dada), 40% delas apontaram a escassez de recursos financeiros, 41% responderam estruturas físicas insuficientes e 60% referem-se à insuficiência do quadro de pessoal (MENEZES, 2017).

Menezes, Lima Neto, e Cardoso (2016), ao analisarem 93 órgãos e entidades nos quais a ouvidoria possui representação formal com base no Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg) em junho de 2014, demonstraram que grande parte dos atos normativos não trata dessa dimensão (autonomia técnica) explicitamente, e quando há menções, elas são vagas. Assim, não está expresso claramente nas resoluções, por exemplo, o caráter de urgência de resposta às demandas do ouvidor, com fixação de prazos, ou o próprio estabelecimento de sanções, caso eles não sejam cumpridos, pressupostos esses que podem garantir o acesso do ouvidor a informações e às mais altas esferas de tomada de decisão. Esses dados também remetem para a debilidade da autonomia técnica dessa instância.

Quanto à terceira dimensão, observa-se que a prestação de contas desenvolvida pela ouvidoria pública pode ser tanto interna quanto externa, e possui três públicos-alvo: o cidadão que a acionou, a sociedade, e o Estado. A interna se refere aos funcionários de determinada organização, contribuindo pouco para o controle social. Já a externa, seria a que envolve mais um modelo maximizador desse tipo de controle, que potencializaria mais o princípio da *accountability*, e envolveria esses três públicos-alvo simultaneamente em diferentes contextos (LIMA NETO, DURÁN, 2016)

De maneira geral, a prestação de contas desempenhada pelas ouvidorias federais se restringe àquela oferecida ao indivíduo manifestante, não possuindo um caráter mais ampliado. Além disso, como observamos neste artigo, a ideia prestação se restringe muito ao espaço sala de ouvidorias, onde é possível visualizar o tipo de manifestação mais recebida (denúncia, elogio, reclamação, solicitação ou

sugestão) durante determinado período, tempo médio de atendimento, o perfil do cidadão-manifestante, e filtrar pelos órgãos, entidades e assuntos, dentre outros, que compõem o sistema e-Ouv. Cabe destacar que essas informações não estão previamente em formato de dados abertos, o que inviabiliza fazer comparações mais sistemáticas e ter uma visão mais geral, tendo o leitor que selecionar cada item de interesse por vez; ou então solicitar o acesso aos dados abertos.

Como Menezes (2017) demonstra que apenas 39% das ouvidorias federais desenvolvem estratégias de comunicação para envolver os cidadãos nas ouvidorias, é necessário desenvolver formas de ação que desempenhem uma justificação pública acerca das ações e envolvimento nas políticas públicas pela ouvidoria, decorrentes das queixas, sugestões e reclamações dos cidadãos, e, assim, reforçar a sua importância institucional e se distanciar de sua imagem que ela seria um canal inerte, apenas para recepção de demandas.

Nesse sentido, cabe destacar a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), na qual compete ao ouvidor-geral a produção de, no mínimo, 15 minutos de programação semanal, a ser veiculada pelos canais públicos de comunicação da empresa (MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016); e o programa “Espaço Ouvidoria” veiculado uma vez por mês (última sexta-feira) na Rádio Senado, que exhibe os trabalhos da ouvidoria da “Câmara Alta” brasileira (QUINTÃO, 2015). A comunicação oficial se faz importante para a ouvidoria ter mais respaldo e trânsito internamente entre os órgãos públicos e também para desenvolver mais a transparência de suas ações junto ao público externo, o que poderia reforçar a sua importância para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Ademais, deve-se preocupar em publicizar nos próprios *websites* das instituições e órgãos públicos os trabalhos desempenhados pela ouvidoria, como forma de responder aos cidadãos como um todo, sobre sua atuação e atribuição desempenhada, sempre respeitando o sigilo do cidadão que a acionou, uma vez que esse é um pressuposto da autonomia técnica da ouvidoria¹⁶.

Quintão (2015), ao analisar o fornecimento de informações sobre a ouvidoria nos websites das assembleias estaduais, constatou que as informações são sucintas e referem-se basicamente ao conceito, funções ou objetivos e formas de contato com a ouvidoria¹⁷. Por exemplo, das 14 assembleias legislativas que possuíam

¹⁶ Quintão (2015) demonstra que entre janeiro e julho de 2014 há apenas uma notícia, tanto no site da Câmara dos Deputados quanto do Senado, a respeito da atuação dessas ouvidorias, o que demonstra a baixa publicização dos seus desempenhos. Essa notícia se refere ao fato do ouvidor da Câmara ter conseguido a liberação do FGTS para funcionários terceirizados dessa Casa (mediação de conflitos). Os outros “acontecimentos” se referem a seminários e encontros que pautam sobre esse instituto.

¹⁷ Além da disponibilização de informações, o autor analisa a posição da ouvidoria e o acesso às ouvidorias nesses *websites*. Para saber mais ver: Quintão (2015)

ouvidoria no momento da pesquisa, apenas cinco assembleias informam quem é o ouvidor (Amazonas, Bahia, Ceará, Minas Gerais e Paraíba), sendo que somente em duas delas há a apresentação de como o processo de escolha do ouvidor é feito (Minas Gerais e Paraíba); três não disponibilizam quaisquer informações sobre a ouvidoria parlamentar, e oferecem somente o campo para preencher a mensagem a lhes ser enviada: Piauí; Sergipe; e Tocantins; e em nenhuma delas há quaisquer notícias ou relatórios acerca dos trabalhos desempenhados por esse mecanismo.

Outro ponto que merece destaque é acerca do perfil dos manifestantes da ouvidoria. Em relação às ouvidorias públicas federais, ele se caracteriza por serem mais homens, brancos, até 40 anos, da Região Sudeste, em que aparece com maior incidência o Estado de São Paulo, o que demonstraria uma característica de maior centralidade de recursos por parte dos demandantes^{18 19}. A questão que se coloca é a baixa circulação informacional sobre o papel da ouvidoria e sua forma de atuação, em que o público que a reconheceria como um arranjo de reivindicação de demandas e direitos seria restrito àqueles situados em espaços com melhores status socioeconômicos.

No que tange à participação das ouvidorias em ações compartilhadas com outras ouvidorias, conselhos ou institutos de participação social, há necessidade de avanços— apenas 40% das ouvidorias federais pesquisadas realizam ações conjuntas e, mesmo assim, prevalece o caráter geográfico e/ou setorial nessas relações de cooperação (MENEZES, 2017). Diante disso, propõem-se a definição de um novo desenho das ouvidorias públicas ainda não formulado pela literatura, com vistas a tornar as ouvidorias com feições mais democráticas e autônomas (LYRA, 2014; CARDOSO, 2012): a garantia de assento do ouvidor nos conselhos de políticas públicas, principalmente junto àqueles que têm vinculação direta com os ministérios ou secretarias de governo.

Esse desenho propiciaria que os discursos presentes na ouvidoria se inserissem nessas instituições participativas (fortalecimento de um sistema participativo), incorporando novas vozes no processo político, com expansão da representação discursiva, com choques e disputas entre eles, o que fundamenta a ideia de *accountability* discursiva (DRYZEK, 2000). Ocorreria uma maior integração nessas

¹⁸ Consulta: sala de ouvidorias – acesso dia 20/2/2017.

¹⁹ Admitindo que os dados sobre o perfil do cidadão-manifestante da ouvidoria ainda são poucos e esparsos, essas evidências vão ao encontro da pesquisa feita por Mario (2011) sobre quatro ouvidorias municipais do Estado de São Paulo (Campinas, Santos, Santo André e Jundiá). Nessa pesquisa, a autora demonstra que o perfil dos “cidadãos demandantes”, de maneira geral, é o de tendência mais “média para elitista”, com alta concentração de escolaridade de ensino médio ou superior; e advindos de regiões com índices de menor exclusão social. O mesmo acontece com Quintão (2015), que, ao analisar o SIS Ouvidor, nos anos de 2012 e 2013, da Câmara federal brasileira, encontrou um padrão semelhante.

instâncias de participação social, além de aumentar a relação da ouvidoria com a sociedade civil e sua presença no ciclo de políticas públicas, o que incrementaria a sua integração com outras instituições participativas, e aperfeiçoaria o processo de prestação de contas.

Ouvidorias e os ministérios federais: apontamentos exploratórios

De forma exploratória, buscou-se analisar os atos normativos da ouvidoria dos ministérios federais e como esse canal é retratado nos seus respectivos *websites*, como uma *proxy* para entender quais medidas estão sendo desenvolvidas no sentido da ouvidoria “falar” para o público externo, especialmente para as pessoas que nunca a acionaram, com o objetivo de prestar contas sobre a sua “eficácia política”. A justificativa de examinar os ministérios se dá por nem todos estarem integrados ao sistema e-Ouv (dez ministérios estão inseridos nesse sistema²⁰), o que permite comparar e examinar as diferenças presentes na forma de apresentar e integrar as ouvidorias no corpo institucional²¹, além de investigar a sua atuação em um contexto direto com as políticas públicas.

Para ter acesso aos atos normativos e indagar sobre a política de comunicação desenvolvida pela ouvidoria, tais informações foram requeridas via Lei de Acesso à Informação (LAI), pelo sistema e - SIC²², nos meses de novembro e dezembro de 2016, com um texto padrão, e foram enviadas para 19 Ministérios. Este número é decorrente da congruência entre aqueles que estavam presentes nesse sistema com a reforma ministerial realizada pelo Governo Temer. Ou seja, havia desatualização no e - SIC no momento de envio da solicitação. O Quadro a seguir demonstra a relação das ouvidorias ministeriais investigadas (Quadro 02).

Quadro 02 – Relação das ouvidorias ministeriais pesquisadas

Nº	Ministérios
1	Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA
2	Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC
3	Cultura - MinC
4	Defesa - MD

²⁰ São eles: Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; Defesa; Educação; Pesca e Aquicultura; Previdência Social; Cidades; Minas e Energia; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Esporte; e Turismo.

²¹ De acordo com a Portaria nº 50.252, de dezembro de 2015, a adesão ao sistema e-Ouv é voluntária e mediante manifestação expressa da autoridade competente do órgão ou entidade.

²² Sistema eletrônico do serviço de informação ao cidadão.

5	Educação - MEC
6	Fazenda - MF
7	Integração Nacional - MI
8	Justiça – MJ
9	Meio Ambiente - MMA
10	Planejamento, Orçamento e Gestão - MP
11	Previdência Social - MPS
12	Saúde – MS
13	Turismo - Mtur
14	Cidades –MCidades
15	Desenvolvimento Agrário
16	Esporte - ME
17	Minas e Energia - MME
18	Relações Exteriores - MRE
19	Transportes, Portos e Aviação Civil - MT

Fonte: elaboração própria

Destaca-se que três ministérios não possuem ouvidoria formal em sua estrutura: Transportes, Portos e Aviação Civil; Cidades; e Meio Ambiente. Dos 16 restantes, em todos esses não há uma resolução específica sobre a ouvidoria. Suas atribuições estão expressas no regimento interno criado via portaria, e com datas recentes, situados entre os anos de 2010 a 2016. A primeira ouvidoria criada foi a da Previdência, em 1991, via decreto.

Grande parte das ouvidorias ministeriais está situada no gabinete do ministro, e essas possuem duas assessorias junto a elas; as exceções são: a ouvidoria do Ministério da Fazenda, que se localiza na Secretaria executiva desse órgão; a Ouvidoria consular do Ministério das Relações Exteriores, que é uma unidade da Subsecretaria - Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior; e a Ouvidoria do SUS, que integra a Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde. Ressalta-se que a Ouvidoria Geral do SUS foi criada em 2003, por meio de solicitação da 12ª Conferência Nacional de Saúde, e busca integrar as ações estratégicas da política de saúde de forma descentralizada nos três entes, e promover consultas públicas por meio de ouvidorias itinerantes para que os cidadãos possam se integrar mais da tomada de decisões (ANTERO, 2014). Por fim, salienta-se que a ouvidoria do Ministério do Planejamento é voltada para o servidor público, ou seja, tem como foco o público interno do poder público federal, sendo assim chamada de **Ouvidoria do Servidor**.

Ao ouvidor desses ministérios é atribuído cargo de confiança, e ele é escolhido pela equipe do ministro em questão. Ao se analisar os atos normativos dessas

ouvidorias ministeriais, chama atenção a ouvidoria do Ministério da Cultura. No regimento interno está expressa a preocupação de uma maior integração e auxílio de diversos setores desse ministério para com a ouvidoria, o que simplifica o acesso e o trâmite da ouvidoria dentro da organização, tendo mais subsídios para elaborar pareceres e sugestões de ações. Além disso, há claramente uma preocupação de assegurar autonomia técnica para ela, especialmente ao garantir penalidades e sanções quando requerimentos da ouvidoria não são respondidos pelos órgãos internos no tempo estipulado nesse ato normativo.

Contudo, de forma geral, as competências e funções da ouvidoria estão redigidas de forma muito sucinta nos respectivos regimentos internos, enfatizando o seu papel de disponibilizar informações demandadas pelos cidadãos, e a função de processamento e tratamento das manifestações recebidas pela pasta em questão. A sucintez sobre a ouvidoria nos regimentos internos específicos pode ser justificada pelo fato de tais questões estarem inseridas na instrução normativa da OGU, a qual esses ministérios acompanham.

Sobre a política de comunicação da ouvidoria, tem-se que em alguns casos foi respondido que a comunicação dos relatórios produzidos pela ouvidoria é feita principalmente de forma interna, como aconteceu com o Ministério das Relações Exteriores ao mencionar a Ouvidoria Consular. Tal aceção pode fazer uma aproximação para com o campo teórico da ouvidoria como um **instrumento de gestão**, com atuação de dentro para dentro, visando à eficiência administrativa e com uma racionalidade mais instrumental, como exposto anteriormente neste artigo. Em outros casos, ocorreram menções sobre os relatórios publicizados nos *websites*, e, inclusive, eles são facilmente visíveis em seus sítios, como acontece com os Ministérios da Cultura e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Porém, ocorreram algumas respostas segundo as quais a própria *sala de ouvidoria* seria um espaço de divulgação de suas ações, e conforme apresentado na seção anterior, isso poderia ser problemático, por ser um **painel congelado** que não permite visualizar a eficácia política desse instituto, ou seja, a influência política do envolvimento do cidadão perante a ouvidoria.

Nesse sentido, foram examinados os portais de todos os ministérios federais, como forma de uma *proxy* de importância institucional da ouvidoria, e analisados o seu posicionamento, a facilidade de visualização, e as informações disponibilizadas nos sítios eletrônicos, variáveis essas que podem contribuir ou não para o uso desse mecanismo (RAUPP; PINHO, 2013).

Quanto ao posicionamento da ouvidoria, de forma geral, ele se divide em dois formatos principais: ou no canto superior²³; ou na barra de informações na lateral esquerda. O primeiro formato é mais visível, o que facilita a acessibilidade à ouvidoria, enquanto o da parte inferior da *homepage* faz com que a palavra ouvidoria não seja vista logo de imediato, sendo necessário rolar a página, o que dificulta o seu acesso, o que pode desestimular o cidadão a registrar a sua manifestação (PINHO, 2008). Ressalta-se que nos Ministérios da Educação, Meio Ambiente, e Relações Exteriores não há o ícone ou informação sobre ouvidoria no *website*. Inclusive foi consultada a barra de busca e o mapa de site e não há quaisquer menções sobre ouvidoria. No Ministério do Planejamento, a *Ouvidoria do Servidor* se localiza na parte inferior do site, com baixa visualização, dentro da aba “contato”. No caso do Ministério da Saúde, a Ouvidoria Geraldo SUS não aparece na barra de busca ou no mapa do site, e só é possível visualizá-la quando descemos a barra de rolagem e aparece a marca do Disque Saúde, com um pequeno escrito: *Ouvidoria Geral do SUS*.

Sobre as informações disponibilizadas sobre esse canal, percebe-se uma variedade entre os ministérios analisados: a maior parte somente disponibiliza uma breve descrição a respeito da ouvidoria (suas finalidades e competências) e formas de contato, sendo essas de acordo com o padrão do Sistema e-Ouv, em que há os ícones para registrar uma denúncia, reclamação, solicitação, sugestão ou elogio²⁴. Outros ministérios procuram oferecer um conteúdo mais atrativo e dinâmico sobre a ouvidoria pública, como o Ministério do Esporte, que oferta vídeos educativos sobre as atribuições da ouvidoria. Todavia, apenas 5(cinco) ministérios disponibilizam os relatórios de atividade na própria seção da ouvidoria: Agricultura; Cultura; Defesa; Fazenda; Justiça; e Trabalho e Previdência Social. Desses, o mais completo é o da Cultura, com maior periodicidade de produção (mensal) e informações mais específicas, que contemplam as manifestações filtradas pelos órgãos que o compõem, característica sociodemográfica dos demandantes, e até mesmo exemplos de recomendações da ouvidoria diante de casos sensíveis e de difícil trato, como disponibilização de informações que requeiram trabalhos de análise e interpretação para os servidores, o que nos aproxima de visualizarmos o trabalho desempenhado desse mecanismo.

²³ O ícone ouvidoria no canto superior acontece nos seguintes ministérios: Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ciência, Tecnologia e Comunicações; Cultura; Defesa; Esporte; Fazenda; Indústria, Comércio Exterior e Serviços; Justiça e Segurança Pública; Transparência, Fiscalização e CGU. Cabe ressaltar que no Ministério da Cultura esse ícone se encontra na barra superior central sem evidência, com fonte pequena e sem destaque para ele.

²⁴ Interessante destacar que, quando requerido, o ator normativo da ouvidoria do Ministério das Cidades foi informado de que não havia esse mecanismo em sua estrutura formal. Porém, ao analisar o site, também no mesmo período que foi feita a resposta (janeiro de 2017), é possível encontrar o ícone ouvidoria no seu *website*, porém ele somente reflete o enquadramento do Sistema e-Ouv.

Todavia, como salientado anteriormente, a política de comunicação desenvolvida e até a ideia de prestação de contas é muito limitada, tomando como base uma lógica mais particularista, ou seja, para aquele que acionou a ouvidoria, e não voltada para a coletividade dos cidadãos. Além disso, os próprios relatórios não demonstram qualquer ação demandada pela ouvidoria, ou alguma atribuição desenvolvida por ela por meio da magistratura de persuasão e/ou mediação de conflitos.

Enfim, percebe-se uma baixa publicidade do que é feito a seu respeito nos seus sites institucionais, materializando o que poderia ser classificado como subinformação: “uma informação totalmente insuficiente que empobrece demais a notícia que dá, ou até mesmo uma informação que não informe de fato” (SARTORI, *apud* PINHO; WINKLER, 2007, p. 2), ou seja, são informações pouco relevantes e decisivas do ponto de vista político.

Considerações finais

No primeiro momento, foi realizada uma discussão bibliográfica acerca das ouvidorias públicas no Brasil, ressaltando os seus três campos teóricos principais: 1) **instrumento de gestão**; 2) **canal de comunicação**; 3) **instância participativa**. Esses três campos são construídos com base em tipos ideais, o que significa que há confluências e encontros entre eles, não estando isolados entre si. Porém, o que se buscou fazer foi demarcar os paradigmas, princípios e pressupostos predominantes de cada um deles.

Posteriormente, com base em dados secundários e pesquisas publicadas anteriormente, foi feita uma análise dos principais problemas das ouvidorias, principalmente com base em três eixos: autonomia política; autonomia técnica; e prestação de contas. As duas primeiras dimensões estão inseridas dentro de um jogo político mais direto entre o titular da ouvidoria e o órgão ou instituição que ele exerce monitoramento. Já a prestação de contas é mais assegurada pela própria Lei de Acesso à Informação (LAI). O cerne da questão é repensar a política de comunicação a ser adotada, com maior divulgação e justificação pública das sugestões e dos pareceres da ouvidoria para além do público interno. Nesse sentido, a aproximação entre os campos **canal de comunicação** e **instância participativa** pode ser frutífera para fomentar a mobilização de públicos e o processo comunicativo, caso esse seja conformado de forma sistêmica.

Nota-se que o discurso presente no sistema de ouvidorias públicas federais, por meio de sua instrução normativa, considera a ouvidoria mais como uma **instância participativa**, ao assegurar e associar os termos **participação** e **controle** de forma próxima, e a colocando de forma semelhante a outras instituições participativas

como os conselhos e as conferências temáticas. Como mencionado anteriormente, a menor parte das ouvidorias públicas federais realiza ações conjuntas com outras instituições desse tipo. Assim, corre-se o risco de esticar demais o conceito de ouvidoria, (*conceptual stretching*) (COLLIER; MAHON, 1993; SARTORI, 1970), e colocar muito peso em sua atuação (o dever ser), perdendo densidade e rigor conceitual. Assim, a ouvidoria no presente contexto deve ser vista como um acesso: como um mecanismo de identificação de problemas, que permite o recebimento de preferências, reivindicações, sugestões dos cidadãos, de caráter mais individual, ampliando os espaços que ele possui para apresentar a sua manifestação, com uma relação mais unilateral (do cidadão para o aparato estatal).

Como forma de interligar a ouvidoria com os arranjos de participação institucionalizados, e assim integrar os discursos em distintas arenas, foi proposto um desenho ainda não elaborado pela literatura: a garantia de assento do ouvidor nos conselhos de políticas públicas, principalmente junto àqueles que têm vinculação direta com os ministérios ou secretarias de governo. Esse *design* acoplaria mais arenas discursivas entre si, além de possibilitar a representação de novas vozes no processo político.

Por fim, novas agendas de pesquisa precisam ser desenvolvidas sobre a ouvidoria pública, inclusive com novas perspectivas metodológicas e desenhos de pesquisa. Grande parte dos estudos consiste na análise de resoluções formais para mensurar o desenho institucional da ouvidoria, e assim a sua forma de atuação, o que pode ser uma estratégia limitada por não compreender as relações de poder em que a ouvidoria se insere, e as instituições informais presentes nesses contextos. Advogamos a necessidade de se fazer estudos de caso e pesquisa comparada, que utilizem técnicas como entrevistas em profundidade e observação participante, para entendermos as motivações para implantar a ouvidoria, a sua forma de adoção, e o seu potencial democratizante; ou então analisar o processo de prestação de contas desenvolvido por meio da análise dos enquadramentos sobre a ouvidoria nos seus respectivos *websites* e relatórios de atividades.

Nesse sentido, o caso Ministério da Cultura é um exemplo paradigmático. Uma agenda de pesquisa futura seria buscar entender o porquê do seu regimento interno garantir maior autonomia técnica a essa ouvidoria ministerial quando comparada a outras, além de dar visibilidade e facilitar o acesso aos relatórios analíticos do seu trabalho no seu *website*. Indaga-se se esse fenômeno é decorrente do processo de institucionalização da política cultural, que seria menos insulada burocraticamente e tecnicista, e, assim, tendo um caráter mais plural e ampliado, seria condicionada a ser mais aberta às demandas da sociedade civil e dos movimentos sociais. Entretanto, cabe observar se existem certos padrões de comportamento que

procuram limitar os trabalhos desse instituto (e como eles operam), o que não pode ser mensurado meramente por meio de resoluções formais, a exemplificar o fenômeno do corporativismo.

Por último, especificamente nos estudiosos que defendem a formulação da lista tríplice por conselho independente para a escolha do ouvidor, faz-se necessário compreender como se dá a dinâmica de decisão, se esta possui um caráter dialógico público ente a sociedade civil envolvida: como se formata a troca argumentativa e de debate nesses fóruns e assembleias; quais entidades civis possuem vozes e participam desse processo, e a justificativa dessas entidades estarem participando desse processo decisório e não outras; qual ator é o moderador da discussão; o local onde acontece a deliberação; o tempo de fala de cada participante; o número de representantes de cada organização civil; se o voto é aberto ou não; as possíveis assimetrias de poder existentes nesse processo de tomada de decisão etc. Enfim, todas essas perguntas ficam no ar e sem respostas claras quando se pensa a eleição indireta do ouvidor por meio da sociedade civil. Ainda mais que a decisão final para a elaboração da lista tríplice dá-se por meio do método agregativo da regra da maioria, com os três nomes que receberam mais votos. Por meio de estudos dessa natureza, poderia ficar mais evidente a heterogeneidade de projetos políticos existentes dentro da própria sociedade civil, e do próprio Estado em diferentes contextos políticos, demonstrando que a relação entre o Estado e a sociedade é marcada por multiplicidades de conflitos, de vontade política, e de construções de ideias e projetos de acordo com determinadas situações históricas.

Conclui-se que o principal obstáculo que cerca a ouvidoria pública se refere ao precário desenvolvimento de prestação de contas para com a sociedade como um todo, o que inviabiliza o fomento da própria *accountability*. Pôde-se observar que as trocas discursivas sobre o objeto de estudo ficam muito restritas ao seu público interno e aqueles que acionaram esse mecanismo, com uma postura, muitas vezes, de formato mais reativo²⁵. Além disso, estudos que busquem avaliar e mensurar tal aspecto ainda são muito incipientes; provavelmente por, muitas vezes, envolverem a necessidade de coleta de dados junto a ouvidores e sua equipe por meio de entrevistas, ou então a observação ao longo do tempo da publicização de suas ações nos devidos meios.

²⁵ Silva *et al.* (2012), em um *survey* com 300 casos em Belo Horizonte e interior de Minas Gerais, demonstram que 53% não sabiam como levar suas reclamações ao governo. Desses, 32% nunca ouviram falar em ouvidoria, e 47,7% afirmaram que ouviram só um pouco. Por outro lado, 81,7% possuem interesse em levar suas reclamações ao governo, mas 94,7% nunca procuraram a ouvidoria. Os referidos dados demonstram o nível incipiente de conhecimento sobre a ouvidoria pública, e até a necessidade de uma política de comunicação mais robusta sobre esse instituto.

Apesar de reconhecer que avanços foram feitos a respeito da ouvidoria pública, especialmente das federais, decorrentes, principalmente, da implantação da LAI e do Sistema e-Ouv, que ampliaram as manifestações dos cidadãos junto a esse mecanismo, defendemos que três fatores principais se inserem nesse processo para a sua otimização: autonomia pública (política e técnica); cooperação entre os órgãos governamentais envolvidos para que a sua recomendação tenha maior impacto; e sua capacidade de atuação e de comunicação, principalmente junto à sociedade civil.

Referências Bibliográficas

ANTERO, Samuel A. *Evaluating the participatory potential of the Brazilian Active Model in the Federal Executive Branch: an implementation perspective*. Research Proposal. PHD in Government: University of Canberra, 2014.

ANTUNES, Chussy K. S. A ouvidoria em sua função: uma ferramenta de inteligência competitiva à gestão. *Revista Gestão Pública*. Práticas e Desafios, Recife, v. 1, n. 1, p. 144-180, fevereiro, 2010.

BAESSO, Robson de S. *Ouvidorias: mecanismos singulares de governança*. Anais do XXVII Encontro da Anpad. Rio de Janeiro, 2013.

BASTOS, Ana R.; MARCHIORI, Marlene.; MORAES MAYA, M DE. Ouvidoria como Processo de Construção de Conhecimento. In: IASBECK, LUIZ C. A (org.). *Ouvidoria: mídia organizacional*. Porto Alegre: Editora Sulina, p. 78-94, 2012.

BORGES, Doriam (Org.). *Sumário Executivo: Pesquisa Diagnóstico das Ouvidorias do Poder Executivo Federal*. In: Controladoria Geral da União, Brasília, 2012.

CARDOSO, Antônio S. R. Ouvidoria Pública como instrumento de mudança. *Textos para Discussão*. Ipea, nº 1480, Brasília, 2010.

CARDOSO, Antônio S. R. Ouvidoria Pública e democracia. In: CARDOSO, Antônio S. R.; LYRA Rubens P (Orgs.). *Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil: terceira coletânea*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, p. 83-102, 2012.

CARDOSO, Antônio S. R.; NETO, Fernando C. L.; ALCANTARA, Elton. L. da C. *Ouvidoria Pública e Governança Democrática*. Boletim de Análise Político-Institucional, nº 3. Ipea, p. 51-60, 2013.

COELHO, Sílvia R. dos S. Representatividade e representações em ouvidorias públicas. In: IASBECK, LUIZ C. A (Org.). *Ouvidoria: mídia organizacional*. Porto Alegre: Editora Sulina, p. 95-112, 2012.

COLLIER, David; MAHON, JAMES J. Conceptual “stretching” revisited: adapting categories in comparative analysis. *The American Political Science Review*, v.87, n. 4, p. 845-855, 1993.

COMPARATO, BRUNO K. *As ouvidorias públicas como instrumento de democracia participativa: o exemplo das ouvidorias da polícia*. In: 8º Encontro Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Gramado, 2012.

COMPARATO, BRUNO K. Ouvidorias públicas como instrumentos para fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. In: MENEZES, Ronald

A. do; CARDOSO, Antônio S. R (Orgs.). *Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, p. 43-53, 2016.

CONSTELA, Carlos R.; LYRA, Rubens P. (Orgs.). *Defensorías del Pueblo y Olvidarías en Iberoamérica: nuevos conceptos y perspectivas*. João Pessoa Editora Universitária da UFPB, 2012.

DAGNINO, EVELINA. Construção democrática, neoliberalismo e participação. *Revista Política e Sociedade*, n. 05, p. 139-164, 2004.

DRYZEK, John. S. *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. New York: Oxford University Press, 2000.

FUNG, Archon. Recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences. *The Journal of Political Philosophy*, v. 11, n. 3, p. 338-367, 2003.

FUNG, Archon. Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*. Special Issue, December, p. 66-75, 2006.

GOMES, Manoel E. A. C. *Dos mecanismos de controle à equidade social*. Anais do II Seminário de Ouvidores e ouvidorias. Instituto Pró Cidadania, 2006.

GOMES, Manoel E. A. C. Modelos de ouvidorias públicas no Brasil. In: MENEZES, Ronald. A. do; CARDOSO, Antônio S. R (Orgs.). *Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, p. 13-41, 2016.

IASBECK, Luiz C. A. Ouvidoria é comunicação. *Organicom: Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*, v. 7, n. 12, p. 14-24, 2010.

IASBECK, Luiz C. A. Competências comunicacionais em ouvidoria. In: IASBECK, LUIZ C. A. (ORG.). *Ouvidoria: mídia organizacional*. Porto Alegre: Editora Sulina, p. 21-56, 2012.

IZUNZA, Ernesto V.; HEVIA, Felipe de la J. *Relaciones sociedad civil – Estado en México: un ensayo de interpretación*. Xalapa: Ciesas – Cuadernos para la democratización, n. 4, 2006.

LAVALLE, Ádrian G; VERA, Ernesto I. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: VERA, ERNESTO I.; LAVALLE, Ádrian G. (ORGS.). *La innovación democrática en América Latina: Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Estudios Superiores en Antropología Social, p. 19-80, 2010.

LYRA, Rubens P. (Org.). *Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate*. João Pessoa: Editora UFPB, 2004.

LYRA, Rubens P. Ouvidor: o defensor dos direitos humanos na administração pública brasileira. In: LYRA, RUBENS. P. (ORG.). *Participação, democracia e segurança pública a experiência brasileira*. João Pessoa: Editora UFPB, p. 65-96, 2008.

LYRA, Rubens P. *A ouvidoria no contexto da democracia participativa*. Seminário Temático. Anais do 35º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs), 2011a.

LYRA, Rubens P. A ouvidoria pública brasileira e a questão da autonomia. *Revista Prim@ Facie*, v. 15, p. 9-23, 2011b.

LYRA, Rubens P. Ouvidorias públicas e privadas: farinhas do mesmo saco? In: LYRA, Rubens P. (Org.) *Do Tribunal da Plebe ao Ouvidor Público: estudos sobre os defensores da cidadania*. Editora da UFPB: João Pessoa, p. 173-193, 2011c.

LYRA, Rubens P. *A ouvidoria pública no Brasil: modelos em disputa*. Anais do IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ANCP), Brasília, 2014.

LYRA, Rubens P.; LEMOS, Paulo (2014). Propostas Parlamentares e do Governo Federal para um sistema nacional de ouvidorias. In: LYRA, Rubens P. (Org.) *A Ouvidoria Pública no Brasil: modelos em disputa*. João Pessoa. Editora Universitária da UFPB, p. 15-41, 2014.

MARIO, Camila G. de (ORG.). *Ouvidorias públicas em debate: possibilidades e desafios*. Jundiaí: Editora Paco Editorial, 2011.

MENEZES, Ronald A. do. Ouvidorias públicas federais: análise dos elementos que contribuem para a promoção da gestão social. *Textos para Discussão*: Brasília: Ipea, 2015.

MENEZES, Ronald A. do. Projeto Coleta OGU 2014: um retrato das ouvidorias federais brasileiras. In: MENEZES, Ronald A. do; CARDOSO, Antônio S. R (Orgs). *Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, p. 215-227, 2016.

MENEZES, Ronald A. do. A atuação das ouvidorias públicas federais como instâncias de controle e participação social no Brasil. *Textos para Discussão*, Brasília: Ipea, 2017.

MENEZES, Ronald A. do; LIMA NETO, Fernando C.; CARDOSO, Antônio S. R. As ouvidorias e o uso público da razão: proposta de um modelo ideal possível à luz dos atos normativos das ouvidorias públicas federais no Brasil. In: MENEZES, Ronald A. do; CARDOSO, Antônio S. R (ORGs). *Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: Ipea, p.79-101, 2016.

NASSIF, Gustavo C. As ouvidorias públicas no contexto de um novo modelo de governança. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 73, n. 4, p. 45-60, 2009.

OLIVEIRA, João E. de. Ouvidoria brasileira, estímulo à cidadania - Entrevista para IASBECK, Luiz C. A. *Organicom: Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*, v. 7, n. 12, , p. 166-177, 2010.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra. 1992.

PATEMAN, Carole. Participatory democracy revisited. *Perspectives on Politics: APSA Presidential Address*, p. 7-19, 2012.

PINHO, José A. G de. Investigando portais de governo eletrônico dos estados do Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 03, p. 471-493, 2008.

PINHO, JOSÉ A. G. DE; WINKLER, Ingrid. *Dabliu, Dabliu, Dabliu: sociedade da informação. Que informação?* Anais do XXXI Encontro da Anpad, Rio de Janeiro. 2007.

QUINTÃO, Thales T; CASTRO, Paula P. de. *O desenho institucional das Ouvidorias*

Públicas: um debate sobre a efetividade das ouvidorias das Assembleias Legislativas como um canal de comunicação. Anais do V Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Asociación Uruguaya de Ciencia Política (Aucip), 2014.

QUINTÃO, Thales T. *Fala que eu te escuto? O potencial democrático das ouvidorias parlamentares: o caso de Minas Gerais.* 2015 201f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte.

RAUPP, Fabiano M.; PINHO, José A. G. de. *Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos.* *Revista Administração.* São Paulo, v. 48, n. 04, p. 770-782, 2013.

ROMÃO, José E. E. A efetividade da Ouvidoria Geral da União. In: MENEZES, Ronald A. do; CARDOSO, Antônio S. R (Orgs). *Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios.* Brasília: Ipea, p. 187-201, 2016.

ROMERO, Henrique H.; SANT'ANNA, Francisco C. C. M. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. *Revista do Serviço Público do Brasil*, v. 05, n. 02, p. 185-198, 2014.

SANTOS, Boaventurade S.; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventurade S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-82, 2002.

SARTORI, Giovanni. Concept misformation in comparative politics. *The American Political Science Review*, v. 64, n. 4, p. 1033-1053, 1970.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc (Orgs.). *The self-restraining State: power and accountability in new democracies.* Boulder: Lynne Rienner, p. 13-28, 1999.

SILVA, Adriana. C. *et al.* Por um sistema nacional de ouvidorias públicas. *Série Pensando o Direito*, v. 42. Ministério da Justiça, Brasília, 2012.

VALDÉS, Daisyde A. Ministério Público, ouvidorias e cidadania: governança e participação. In: LYRA, Rubens P. (Org.). *Do Tribuna da Plebe ao Ouvidor Público: estudos sobre os defensores da cidadania.* João Pessoa. Editora Universitária da UFPB, p. 271-286, 2011.

VERA, ERNESTO I.; LAVALLE, ADRIAN G. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos Estudos*, n. 92, p.105-121, 2012.

ZAVERUCHA, Jorge. O papel da ouvidoria de polícia. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 10, n.20, p. 224-235, jun./dez., 2008.

Thales Torres Quintão

Doutorando em Ciência Política pela UFMG. Contato: thalestq@hotmail.com.

Quality Saúde – uma adaptação transcultural multicêntrica dos constructos da escala Servqual de satisfação para o SUS, por translação de conhecimento de especialistas e usuários

Galba Freire Moita

Ministério da Saúde e da Fundação Oswaldo Cruz

Allan Claudius Queiroz Barbosa

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Vitor Manuel Reis Raposo

Universidade de Coimbra, Portugal

O Conselho Federal de Medicina (2014, 2015) publicou pesquisas que revelaram uma suposta insatisfação de mais de 90% da população brasileira no que diz respeito à saúde pública e à suplementar. Em uma pesquisa bibliográfica integrativa sobre a mensuração de qualidade e satisfação do usuário de saúde no Brasil são tímidos os resultados obtidos, além de não haver registros de padronização de sistemas de mensuração de qualidade e satisfação no SUS. Por sua vez, uma breve análise da escala proposta na iniciativa do Gespública (BRASIL, 2014) revela muita similaridade com as cinco dimensões e com as 22 questões da escala original Servqual (PARASURAMAN et al., 1991^a; BERRY et al., 1994), mas, não há evidências da validade na construção da escala de satisfação que compõe o IPPS. Objetivo: estudaram-se as questões da escala Servqual visando à validação de constructos (ideias-forças) representativos das 22 questões originais, no âmbito do SUS. Métodos: Os resultados obtidos das respostas de 195 profissionais e 506 usuários, em três fases sucessivas (painel de especialistas, grupos Delphi e pesquisa de campo), foram objetos de análise descritiva e de significância estatística. Resultados/conclusões: os 40 constructos, 22 subdimensões e 05 macrodimensões que surgiram e tiveram avaliações médias acima do nível 3 (relevante) foram usados para análise inferencial, com rigor metodológico. As análises de confiabilidade e validade resultaram em um modelo final de 38 constructos, 15 subdimensões e quatro macrodimensões que podem, futuramente, basear a proposição de questões pertinentes em um instrumento avaliativo de qualidade percebida (satisfação) no SUS.

Palavras-Chave: qualidade de saúde, saúde pública, pesquisa de satisfação do cliente, pesquisa qualitativa, Sistema Único de Saúde, Brasil

[Artigo recebido em 30 de novembro de 2017. Aprovado em 27 de fevereiro de 2019.]

Quality Saúde - una adaptación transcultural multicéntrica de los constructos de la escala Servqual de satisfacción para el SUS, por traslación de conocimiento de especialistas y usuarios

El Consejo Federal de Medicina (2014, 2015) publicó investigaciones que revelaron una supuesta insatisfacción de cerca del 87% con la salud brasileña. En una investigación bibliográfica integrativa sobre medición de calidad y satisfacción del usuario son tímidos los resultados obtenidos. No hay registros de estandarización de sistemas de medición de calidad y satisfacción en el SUS. Un breve análisis de la escala propuesta en la iniciativa del Gespública (BRASIL, 2014) revela mucha similitud con las cinco dimensiones y con las 22 cuestiones de la escala original Servqual (PARASURAMAN et al., 1991a; BERRY et al., 1994), pero aparentemente, en la composición de la escala de satisfacción que compone el IPPS. Objetivo: se estudiaron las cuestiones de la escala Servqual con el objetivo de validar las construcciones (ideas-fuerzas) representativas de los 22 temas originales dentro del SUS. Métodos: los resultados obtenidos de las respuestas de 195 profesionales y 506 usuarios, en tres fases sucesivas (panel de expertos, grupos Delphi y estudio de campo), fueron objetos de análisis descriptivo y de significancia estadística. Resultados/conclusiones: los 40 constructos, 22 subdimensiones y 5 macrodimensiones que surgieron y tuvieron valoraciones medias por encima del nivel 3 (relevante) fueron usadas para análisis inferencial, con rigor metodológico. Los análisis de confiabilidad y validez resultaron en un modelo final de 38 constructos, 15 subdimensiones y cuatro macrodimensiones que pueden, en el futuro, basar la proposición de cuestiones pertinentes en un instrumento de evaluación de calidad percibida (satisfacción) en el SUS.

Palabras clave: calidad de salud, salud pública, investigación de satisfacción del cliente, investigación cualitativa, Sistema Único de Saúde, Brasil

Quality Saúde - a multi-centric cross-cultural adaptation of the Servqual satisfaction constructs for the SUS, by translating knowledge from experts and users

The Federal Council of Medicine (2014, 2015) published research that revealed an alleged dissatisfaction of more than 87% of the Brazilian population with regard to public health and supplementary health. In an integrative bibliographical research on the measurement of quality and satisfaction of the health user in Brazil, the results obtained are timid, besides there are no records of standardization of quality measurement and satisfaction systems in SUS. In turn, a brief analysis of the scale proposed in the Gespública initiative (BRASIL, 2014) reveals much similarity with the five dimensions and with the 22 questions of the original Servqual scale (PARASURAMAN et al., 1991a; BERRY et al., 1994), but there is no evidence of the validity in the construction of the satisfaction scale that makes up the IPPS. Objective: The questions of the Servqual scale were studied aiming at the validation of constructs (ideas-forces) representative of the 22 original issues within the SUS. Methods: The results obtained from the replies of 195 professionals and 506 users, in three successive phases (expert panel, Delphi groups and field survey), were objects of descriptive analysis and of statistical significance. Results/conclusions: the 40 constructs, 22 subdimensions and 05 (macro) dimensions emerged and had mean values above level 3 (relevant) were used for inferential analysis with methodological rigor. The reliability and validity analyze resulted in a final model of 38 constructs, 15 subdimensions and four macro dimensions that may, in the future, base the proposition of pertinent questions on a perceptual quality instrument (satisfaction) in SUS.

Keywords: quality of health, public health, customer satisfaction research, qualitative research, Sistema Único de Saúde, Brazil

Introdução

As bases da avaliação de qualidade e dos estudos econômicos em saúde foram lançadas antes da década de 1970, mas a maioria dos estudos apontam Avedis Donabedian como debatedor seminal sobre a estruturação do sistema de avaliação em serviços de saúde, que, em 1980, a partir da teoria dos sistemas organizacionais, apresentou uma proposta de avaliação pautada em três pilares: estrutura, processos e resultados, com o objetivo de aferir o desempenho e os resultados de serviços de saúde. Escorel *et al.* (2007) afirmam que os serviços de saúde precisam ser constantemente monitorados e avaliados, como forma de garantir a qualidade do atendimento.

Nesse propósito, a avaliação de qualidade e satisfação no âmbito da oferta de serviços tem sido um desafio para acadêmicos e gestores. Em 2014 e 2015, o Conselho Federal de Medicina publicou pesquisas que revelaram uma suposta insatisfação de mais de 87% da população brasileira no que diz respeito à saúde pública e à suplementar. Nesse cenário, evidencia-se a importância de se avaliar a satisfação relatada por usuários de saúde. Entretanto, a pesquisa integrativa realizada revela que no Brasil são tímidas as iniciativas de avaliação de qualidade e satisfação através de instrumentos padronizados e devidamente validados.

Em busca de desenvolver um método de mensuração da satisfação de usuários de serviços públicos, um estudo do Ministério do Planejamento do Brasil propôs a criação do Instrumento Padrão de Pesquisa e Satisfação (IPPS) tendo analisado três metodologias internacionais (o *American Consumer Satisfaction Index* da Universidade de Michigan; o *Servqual* - dos especialistas Zeithaml, Parasuraman e Berry- e também do *Common Measurement Tool* do Centro Canadense de Gestão), no âmbito do Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização - *Gespública* (BRASIL, 2010). Destaca-se que as cinco dimensões propostas na escala *Servqual* (confiabilidade, capacidade de resposta, segurança, empatia e tangibilidade) e as 22 questões originais foram adaptadas e incorporadas a uma proposta de questionário do instrumento padrão de pesquisa de satisfação (IPPS) (BRASIL, 2014).

O programa *Gespública* foi instituído pelo Decreto nº 5.378/2005 (BRASIL, 2005), e disponibiliza em seu sítio (www.gespublica.gov.br) a metodologia para elaboração da carta de serviço ao cidadão e o IPPS. Segundo Batista e Paiva (2014) o IPPS é um software que combina, na forma de um questionário de pesquisa de opinião padronizado, elementos das principais metodologias internacionais de medição de satisfação dos usuários.

No escopo da saúde, uma ampla revisão da literatura mundial aponta que a satisfação do usuário é multifacetada e de difícil mensuração (ESPERIDIÃO;

TRAD, 2005; ESPERIDIÃO, 2009) e, assim, em muitas pesquisas surgem resultados desconectados da realidade, ou seja, existem insatisfações dos pacientes com os serviços recebidos, porém pouco explicadas nos resultados das pesquisas, possivelmente por falhas nas metodologias de mensuração, sendo um campo de interesse para os decisores de saúde (AHARONY; STRASSER, 1993 *apud* ESPERIDIÃO; TRAD, 2005, p. 304).

Apesar do relativo consenso de que a qualidade é vista como um dos aspectos centrais a ser considerado para a avaliação em saúde (DONABEDIAN, 1980; VUORI, 1982), não existe uma definição universalmente aceita de cuidado em saúde, qualidade ou qualidade de atendimento. Podem-se destacar alguns estudos que apontam diferentes abordagens. Groönroos (2003) sugere mensurar a qualidade de serviços sob a ótica de seis critérios de qualidade percebida. Szymanski e Henard (2001) salientam que as investigações sobre **satisfação** de consumidores focam predominantemente os efeitos sobre a **satisfação** por meio das variáveis predictoras. Outros autores apresentam estudos aplicados com outras perspectivas e instrumentos relatados na literatura (CRONIN; TAYLOR, 1992; FERREIRA, 1993; FERREIRA; RAPOSO, 2006; PEDRO *et al.*, 2010; CHAHAL; KUMARI, 2011; 2012; FERREIRA *et al.*, 2017). Neste estudo resolveu-se adotar a aferição da qualidade e satisfação pela discrepância entre **expectativa** (pré-consumo) e **desempenho** percebido (pós-consumo) defendida por outros autores (OLIVER, 1980; 1981a; b; PARASURAMAN *et al.*, 1985b; 1988; TSE; WILTON, 1988; YI, 1990; PARASURAMAN *et al.*, 1991b; a; PARASURAMAN *et al.*, 1994), fundamentados no campo da translação de conhecimentos no qual as teorias consolidadas são alvos de transliteração à luz de experiências dos atores sociais envolvidos (HARTZ; JOHN, 2008; CLAVIER *et al.*, 2011; BARBOSA; NETO, 2017).

Em uma pesquisa sistemática nas principais bases de artigos científicos do Brasil, ficou patente a escassez de instrumentos de mensuração de qualidade/satisfação de usuários, pois não se identificou nenhuma metodologia robusta de avaliação de qualidade e satisfação na saúde do Brasil, achados alinhados com os resultados de uma revisão sistemática extensiva, entre 1990 e 2013, relatados por Volpato (Luciana Fernandes Volpato, 2014)(2014). Dessa forma, tem-se a questão central deste estudo: em um ambiente de escassez de metodologias e instrumentos validados e padronizados para mensuração de qualidade e satisfação na perspectiva de usuários de saúde pública, qual a importância relativa entre constructos, subdimensões e macrodimensões e seus possíveis fatores mediadores na adaptação de uma escala usada internacionalmente aplicada em saúde pública no Brasil?

Nesse contexto, surge o objetivo principal de, a partir de um modelo relevante na literatura mundial, validar e consolidar um grupo de constructos (ideias-forças)

de qualidade/satisfação, distribuídos em subescalas de análise (subdimensões e macrodimensões) por uma amostra de profissionais e usuários de saúde pública, através de um processo de adequação, tradução transcultural e análises de confiabilidade e validade (por meio de correlação e análise fatorial exploratória), que permitam futuramente a estruturação de instrumento com questões de avaliação de qualidade/satisfação do SUS.

Assim, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), justifica-se a análise da contribuição de uma adaptação transcultural da escala *Service Quality* – Servqual, elaborada por Parasuraman *et al.* (1985a), que é pautada no modelo *gap model* de satisfação de Oliver (1980), que afirma que a satisfação do cliente é uma função da diferença entre expectativa e desempenho, apesar de possíveis limitações relatadas na literatura (CRONIN; TAYLOR, 1992; CHAHAL; KUMARI, 2011; 2012), além da concepção de outros instrumentos (FERREIRA, 1993; FERREIRA; MENDES, 1997; FERREIRA *et al.*, 2001; FERREIRA; RAPOSO, 2006; PEDRO *et al.*, 2010; FERREIRA *et al.*, 2017).

Dessa forma, a proposta de tradução e adaptação transcultural da escala Servqual em um novo instrumento (Quality Saúde) fundamenta-se no campo da translação de conhecimentos no qual as teorias consolidadas são alvos de transliteração à luz de experiências dos atores sociais envolvidos (BARBOSA; NETO, 2017 *apud* CLAVIER *et al.*, 2011; HARTZ *et al.*, 2008). No presente estudo, pautou-se em um processo colaborativo visando estabelecer os constructos (ideais-forças) para sintetizar e aplicar conhecimentos visando à melhoria de serviços em prol de preenchimentos de lacunas de saberes e instrumentos para transformar políticas e práticas (BARBOSA; NETO, 2017 *apud* CIHR, 2004, p. 2; WHO, 2006, p. 1) para a gestão de serviços do SUS. O processo aplicado pode ser expandido para outros serviços públicos, visando estruturar e validar escalas de qualidade específicas.

A avaliação de qualidade e satisfação no SUS

Quanto à medição de satisfação do usuário-utilizador de saúde, há uma histórica escassez de instrumentos no Brasil, exceto algumas experiências isoladas de organizações de saúde, que apresentam dificuldades de comparação entre unidades de saúde. Duas tentativas iniciais foram implantadas em 1998 e 2004, por uma parceria entre o MS e o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), mas os resultados foram divulgados apenas por grandes regiões e não por unidades locais de saúde, não tendo se transformado em uma ferramenta de governação de organizações de saúde (BRASIL, 2003). Duas outras iniciativas seminais foram as chamadas pesquisa mundial de saúde (PMS), aplicada em unidades de saúde de todo o Brasil, em 2003, além da pesquisa mundial de saúde com foco na atenção

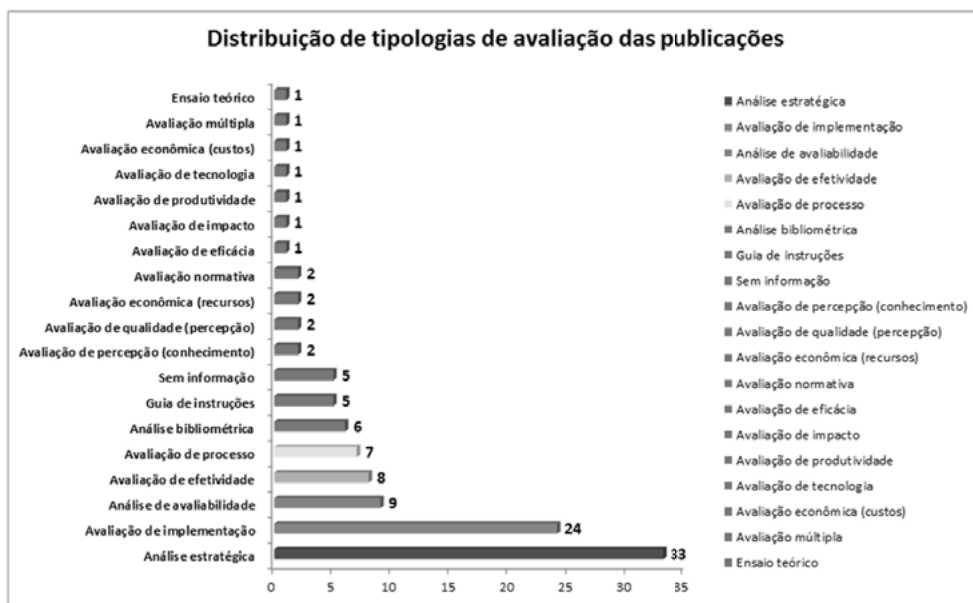
básica (PMS-AB), aplicada somente nos estados (províncias) do Rio de Janeiro e de Pernambuco, em 2005. Ambas não tiveram continuidade e nem resultados sistematizados no sistema SUS (GOUVEIA *et al.*, 2009).

Na realidade do Brasil, identificaram-se duas pesquisas de opinião de base nacional do Conselho Federal de Medicina (CFM) (2014, 2015; 2018) e da Confederação Nacional da Indústria (CNI) (2012, 2018), com os mais renomeados institutos brasileiros de pesquisa, Datafolha e Ibope, respectivamente, com dados de 2011 a 2018, que revelam a importância da avaliação de qualidade e satisfação. No entanto, apontam insatisfações da população que variam de 54 a 93% (CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA, 2014; 2015; 2018). E, ainda, que elevados percentuais de brasileiros avaliam a saúde pública como ruim ou péssima, que aumentou de 61%, em 2011, para 75% em 2018 (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2012; 2018), que variam conforme a perspectiva de análise e abordagem dessas pesquisas, em especial quanto ao uso recente dos serviços, seja na saúde pública ou suplementar.

No entanto, em uma pesquisa sistemática nas principais bases de artigos científicos do Brasil (Medline; Lilacs; Scielo), além de ter obtido resultados extremamente escassos, não se identificou nenhuma metodologia robusta de avaliação de qualidade e satisfação através de instrumentos padronizados e validados e/ou de larga utilização no contexto de saúde do Brasil (Figura 1). Esses achados estão alinhados com os resultados de uma revisão sistemática extensiva, entre 1990 e 2013, nas principais bases bibliográficas de publicações brasileiras em saúde pública, na qual Volpato (LUCIANA FERNANDES VOLPATO, 2014)(2014) identificou poucas publicações com características voltadas à percepção dos usuários e/ou dos profissionais referentes à qualidade dos serviços públicos de saúde, também não tendo identificado instrumentos ou escalas validadas de mensuração de satisfação e/ou qualidade em saúde no Brasil.

A partir de uma análise integrativa realizada por Giese e Cote (2000 *apud* Vinagre, 2008), podem-se sintetizar os achados de alguns estudos sobre as bases da avaliação da satisfação, comparando as definições conceituais, as respostas, o enfoque e o momento da análise da satisfação (Tabela 7, anexo).

Figura 1 – Bibliometria de estudos de avaliação em saúde no Brasil (1990 – 2018)



Fonte: elaboração própria.

No escopo da saúde, uma revisão da literatura mundial aponta que a satisfação do usuário é multifacetada e de difícil mensuração (ESPERIDIÃO; TRAD, 2005; ESPERIDIÃO, 2009), sendo de interesse maior para os decisores de saúde (AHARONY; STRASSER, 1993 *apud* ESPERIDIÃO; TRAD, 2005, p.304). Nesse contexto, Vinagre (2008) enfatiza a complexidade de aferição dos serviços pelos aspectos da **intangibilidade** (ausência de atributos físicos) dos serviços (PARASURAMAN *et al.*, 1991b) e o fato dos serviços constituírem-se essencialmente enquanto processos, sendo afetados por interações e atividades (GRÖNROOS, 1990), ou seja, dependente de aspectos relacionais entre usuários e prestadores de serviços.

Na pesquisa da literatura aplicada sobre mensuração de satisfação e/ou qualidade em saúde no Brasil, destacaram-se poucos trabalhos: três trabalhos de pequeno porte de aplicação da Servqual em contextos específicos (HERCOS; BEREZOVSKY, 2004; BORGES *et al.*, 2006; CRUZ; MELLEIRO, 2007). Também foram identificados dois trabalhos com sistematização da Servqual, mas com aplicação em amostra resumida no Brasil (ALBUQUERQUE, 2012; ROSALEM, 2013). Esses trabalhos aplicaram apenas a versão original da escala Servqual, sendo de difícil mensuração dos resultados comparativos pela ausência de validação transcultural.

Em uma meta-análise sobre o assunto, Szymanski e Henard (2001) salientam que as investigações sobre **satisfação** de consumidores focam predominantemente os efeitos sobre a **satisfação** através das variáveis preditoras, quais sejam as **expectativas**, a **desconfirmação** (como preditor com efeito dominante) e, ainda, citam outros preditores como a **equidade** (como forte preditor, quando analisada conjuntamente com as **expectativas** e as **emoções**) e, a **percepção** (com um efeito preditor muito mais fraco, quando analisada conjuntamente com as **expectativas de desempenho**).

Atribui-se a Parasuraman et al. (1985a) a elaboração de um instrumento de mensuração de satisfação denominado de escala *Service Quality - Servqual*. Nessa escala, foi proposta a medição de qualidade do serviço, baseado no modelo *gap model* de satisfação de Oliver (1980), que afirma que a satisfação do cliente é uma função da diferença entre expectativa e desempenho. Ou seja, nesse modelo a posição da percepção do cliente sobre a qualidade de serviço percebida depende da natureza e da extensão da discrepância entre a expectativa de serviço e o desempenho percebido.

A perspectiva de avaliação da qualidade na metodologia do *gap model* é operacionalizada pela comparação algébrica entre a **expectativa** dos usuários-utilizadores e a **satisfação percebida** em organizações de serviços (PARASURAMAN et al., 1985A), que, em seguida, transformou-se na escala Servqual (PARASURAMAN et al., 1988; 1991b), com posterior adaptação para aplicação em serviços de saúde (BABAKUS; MANGOLD, 1992), por meio de análises de confiabilidade e validade (por meio de correlação e análise fatorial exploratória) concluíram que a escala Servqual é confiável e válida no ambiente hospitalar e em outros serviços de saúde.

Inicialmente, a escala Servqual foi desenvolvida com 97 itens, tomando como base as 10 dimensões da qualidade (PARASURAMAN et al., 1985a; 1991a) e, por fim, consolidou-se um instrumento com 22 questões, que foram redistribuídas das dez (10) dimensões originais para as atuais cinco (5) dimensões da escala Servqual (PARASURAMAN et al., 1991a; BERRY et al., 1994).

Uma breve análise da escala proposta na iniciativa do Gespública (BRASIL, 2014) revela muita similaridade com as cinco dimensões e com as 22 questões da escala original Servqual (PARASURAMAN et al., 1991a; BERRY et al., 1994), portanto, aparentemente, na composição da escala de satisfação que compõe o IPPS não houve um processo de adequação através de tradução transcultural e análises de confiabilidade e validade (por meio de correlação e análise fatorial exploratória).

Face à escassez de instrumentos oficiais para medir a satisfação do usuário dos serviços públicos de saúde no Brasil, nesta investigação elaborou-se uma proposta de estratégia de mensuração de avaliação de satisfação dos usuários-utilizadores,

pautada em princípios científicos, embasada na tradução e validação transcultural multicêntrica da escala Servqual para identificar os constructos (ideias-forças) relevantes/importantes na visão de especialistas, gestores e profissionais, além da validação de campo através de uma amostra de usuários do SUS.

Metodologia

A natureza da pesquisa caracteriza-se por uma metodologia avaliativa do tipo **observacional** (controle de possíveis influências intencionais no objeto pesquisado), **transversal**, com abordagem por método misto (qualitativo e quantitativo) de avaliação durante a etapa de validação metodológica, e **instrumental**, por agentes-chaves da amostra (gestores, profissionais e usuários da saúde).

Na exploração inicial dos conhecimentos prévios dos agentes de decisão, seguiram-se os princípios de Sampieri *et al.* (2006), que sugerem a amostragem por conveniência quando a investigação está centrada em indivíduos ou grupos portadores de um ou vários atributos que possam contribuir para o desenvolvimento de uma teoria. Citam a limitação de generalização de resultados, mas também a boa captação e compreensão dos significados em contextos específicos.

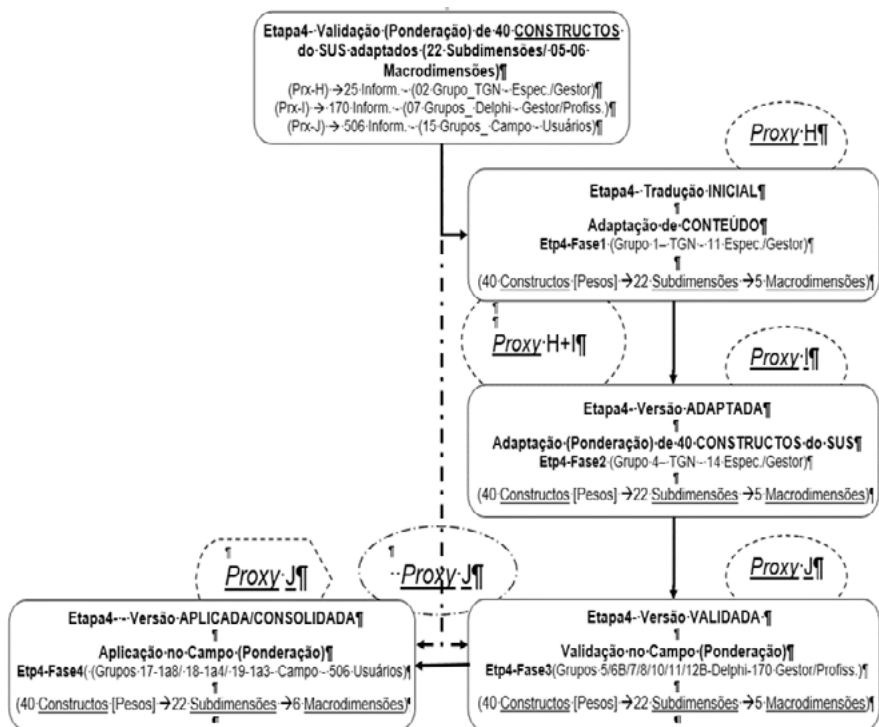
Sendo assim, objetivando operacionalizar uma adaptação transcultural da escala Servqual, no âmbito da pesquisa de tese de Galba Freire Moita, na Universidade de Coimbra, conforme aprovada na Plataforma Brasil (CAAE: 54972816.9.0000.5051), selecionou-se inicialmente um grupo piloto de gestores e profissionais para formar um painel de especialistas com 25 profissionais, ouvidores e gestores de qualidade (fase 1) que, em seguida, foi validada por um grupo piloto de 170 profissionais (fase 2). Em seguida, aplicou-se uma pesquisa de campo de validação por 506 usuários de 15 unidades de saúde do SUS. A proposta de estudo inicial foi apresentada publicamente em congresso da Abrasco (MOITA *et al.*, 2017), destacando apenas as etapas da investigação, mas com fluxos de aplicação, análise e resultados originais publicados e detalhados neste trabalho.

A partir dos conceitos e possíveis categorias analíticas que emergiram da análise crítica da escala Servqual, propôs-se um embasamento teórico-metodológico para estruturar instrumentos (questionários semiestruturados) construídos em etapas e fases sucessivas de colaboração com grupos de 195 especialistas, profissionais, gestores provenientes de 10 estados (províncias) brasileiros: Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia e o Distrito Federal, e, posteriormente, envolver usuários do SUS visando mapear as preferências e relevâncias atribuídas pelos respondentes quanto aos constructos (ideias-forças) propostos.

Inicialmente nos dois painéis de especialistas iniciais foi consenso que as cinco macrodimensões originais do método Servqual deveriam ser mantidas para garantir o mínimo de comparabilidade na escala final. Em seguida, analisaram as 22 questões originais e propuseram a tradução de cada uma delas por um conceito que poderia ser percebido de forma mais adequada pelos usuários do SUS que originaram as 22 subdimensões propostas para valoração, devidamente vinculadas às cinco macrodimensões da escala Servqual.

Após as três etapas de análise de literatura e de preparação de instrumentos de coleta de dados, a aplicação da pesquisa foi dividida em quatro fases sucessivas e incrementais de adaptação, sintetizadas na Figura 2.

Figura 2 – Fluxo do processo de validação de constructos adaptados ao SUS (qualidade percebida)



Fonte: elaboração própria.

Esses fluxos têm suas análises complementadas pelo esquema lógico de análise de constructos de qualidade e das macrodimensões e subdimensões de qualidade. Na primeira etapa, no âmbito do estudo da etapa 4, procedeu-se à análise estatística de dados das *proxies* da valoração das subdimensões de qualidade, além de seus reflexos nas macrodimensões de qualidade, descritos a seguir:

Quadro 1 – Síntese das etapas do processo analítico

Análise cód.	Etapas/Estudo	Fases	Proxy	Informantes (N) / Categorias
A1) Análises de respostas atribuídas através de 4 <i>proxies</i> (pesos atribuídos para os constructos)				
A1.a)-Inicial	Etp4 – ciclo1	1	H	25 espec./gestor
A1.b)-Ajuste	Etp4 – ciclo1	2	I	170 espec./gestor
A1.c)-Síntese	Etp4 – ciclo1	3	H + I	195 espec./gestor
A1.d)-Campo	Etp4 – ciclo2	4	J	506 usuários
A2) Análises de respostas calculadas através de 4 <i>proxies</i> (pesos refletidos para as subdimensões):				
A2.a)-Inicial	Etp4 – ciclo1	1	H	25 espec./gestor
A2.b)-Ajuste	Etp4 – ciclo1	2	I	170 espec./gestor
A2.c)-Síntese	Etp4 – ciclo1	3	H + I	195 espec./gestor
A2.d)-Campo	Etp4 – ciclo2	4	J	506 usuários
A3) Análises de respostas calculadas através de um <i>proxy</i> (pesos refletidos para os macrodomínios e para a performance global percebida)				
A3.a)-Campo	Etp4 – ciclo2	4	J	506 usuários

Na primeira fase, reuniram-se dois grupos somando 25 especialistas (ouvidores e gestores de qualidade de unidades de saúde) que analisaram o conteúdo das 22 questões originais e sugeriram um conjunto de constructos dentro da realidade dos pacientes do SUS. Ainda nessa primeira fase, o instrumento construído foi objeto de análise e valoração quanto à relevância e à importância de cada um dos constructos propostos, estruturando-se um novo instrumento com os constructos que obtiveram relevância com médias superiores a 3 (relevantes e muito relevantes). Em seguida, formaram-se sete grupos *Delphi* de profissionais que analisaram e atribuíram valoração a cada um dos 40 constructos propostos pelo painel de especialista inicial.

Estruturou-se a análise em dois *proxies* (H e I) de adequações dos questionários (respostas valoradas simultaneamente para a perspectiva dos usuários_U e para a perspectiva dos profissionais_P). Neste caso, consolidaram-se as 25 respostas dos grupos 1 e 4 (etapa 4, fases 1 e 2) (*proxy H*). Em seguida, esses resultados passaram pela análise e valoração de sete grupos pilotos de 170 profissionais (*proxy I*), ambas sempre separadas pelas duas perspectivas: usuários e profissionais.

Na segunda fase montou-se um questionário com os 40 constructos priorizados, seguindo a lógica e as cinco macrodimensões da escala Servqual original. Reuniu-se

um total de 170 profissionais, em sete grupos *Delphi* de validação – que consistiu em consultar de forma progressiva as preferências dos participantes a fim de construir bases de consenso por sucessivas consultas ao grupo de decisores de forma escrita e estruturada (MINAYO *et al.*, 2010), visando ponderar e validar os níveis de preferência (relevâncias/importâncias) dos profissionais quanto à valoração dos constructos de qualidade percebida, propostos na fase inicial.

Em seguida, na terceira fase da pesquisa, um novo instrumento foi validado pela percepção dos profissionais, com 40 constructos, 22 subdimensões e cinco macrodimensões de qualidade/satisfação, que foi aplicado para consolidar os constructos de qualidade percebida quanto aos níveis de preferências (relevâncias/importâncias) de 506 usuários em atendimento, de 15 unidades de saúde de um grande município da região metropolitana de Fortaleza (*proxy J*).

Os dados coletados foram tabulados em planilhas e analisados pelas médias ponderadas das notas atribuídas (valoração de importância/relevância) por meio de uma escala ordinal de *Likert* de cinco níveis (1 = menor nível/grau e 5 = maior nível/grau) de relevância/importância atribuída pelos entrevistados.

Por fim, aplicaram-se aos resultados obtidos as análises descritivas e significância estatística, e pela análise inferencial elaborou-se um modelo de validação com 40 constructos, 22 subdimensões e cinco macrodimensões pela adequação, tradução transcultural e análises de confiabilidade e validade (por meio de correlação e análise fatorial exploratória), que permita futuramente estruturar um instrumento de avaliação de qualidade percebida (satisfação e adequação ao uso), com questões adequadas ao SUS.

Resultados

Nessa etapa inicial do estudo, propôs-se junto a um grupo de 25 especialistas (ouvidores, gestores de qualidade e profissionais) a análise de cada uma das questões originais da escala Servqual e sua (in) aplicabilidade junto a profissionais e usuários do SUS. Os especialistas chegaram ao consenso de que parte das questões originais da escala original Servqual poderia ter conteúdos de difícil entendimento para os usuários do contexto de saúde do Brasil, sendo necessária uma análise específica de cada questão e posterior tradução conceitual. Isso parece alinhado com os achados de Babakus e Mangold (1992), que validaram apenas 15 questões do conjunto de 22 questões originais da escala Servqual, no contexto de saúde.

A presente investigação foi desenvolvida a partir dos modelos conceituais e conhecimentos gerais de um grupo de 195 especialistas, gestores e profissionais de saúde com o objetivo de medir os níveis de adequação e adaptabilidade de um

instrumento de mensuração da qualidade percebida, validado internacionalmente e aplicável ao SUS.

Inicialmente, abordou-se uma análise integrada de fases incrementais (fases 1 e 2, *proxies* H e I) que se iniciou pela validação de face (fase 1) e aplicou dois instrumentos diferentes (fases 2 e 3), através de uma amostra de 195 informantes especialistas, gestores e profissionais de saúde. Efetivou-se uma análise integrada das respostas obtidas nesses dois instrumentos (*proxy* H+I), pois apresentaram muitas similaridades (40 constructos, 22 subdimensões de constructos e cinco macrodimensões de qualidade percebida). Em fase posterior (fase 3), abordou-se a análise da *proxy* J - 506 informantes (40 constructos, 22 subdimensões de constructos e cinco macrodimensões de qualidade percebida).

Vale lembrar que cada um dos itens poderia ter diferentes quantidades de respostas, pois os informantes poderiam optar por não responder a totalidade dos itens, mas a comparabilidade foi garantida pela análise das médias ponderadas de todas as respostas obtidas.

Validação por profissionais/especialistas (análise descritiva)

A Tabela 1 apresenta uma análise descritiva das variáveis de caracterização da amostra da *proxy* H+I (195 informantes). Dessa forma, destaca-se que a amostra se mostrou balanceada (Tabela 1) no nível de atenção à saúde que os indivíduos trabalhavam: níveis secundário (34,87%), primário (14,36%) e terciário (28,72%) de atenção à saúde, além de 22,05% da categoria outros (estruturas não assistenciais, por exemplo, apenas de gestão ou governança). Grande parte dos indivíduos (43,62%) exercia o nível de cargo/função outros (por exemplo, assessores de gestão, profissionais em geral, etc.), e boa parte (27,13%) exercia o nível de cargo/função organizacional. Considerou-se a amostra (n = 195) bastante qualificada, visto que a maior parte dos indivíduos (50,52%) possuía pós-graduação e ainda 93,30% possuíam nível superior; a grande parte dos indivíduos (48,19%) possuía mais de 60 meses de experiência e que uma boa parte dos indivíduos (17,03%) trabalhava há mais de 60 meses em cargo/função de decisão, enquanto apenas 4,40% não possuíam experiência em cargo/função de decisão.

Tabela 1 - Análise descritiva das variáveis de caracterização da amostra (proxy H+I)

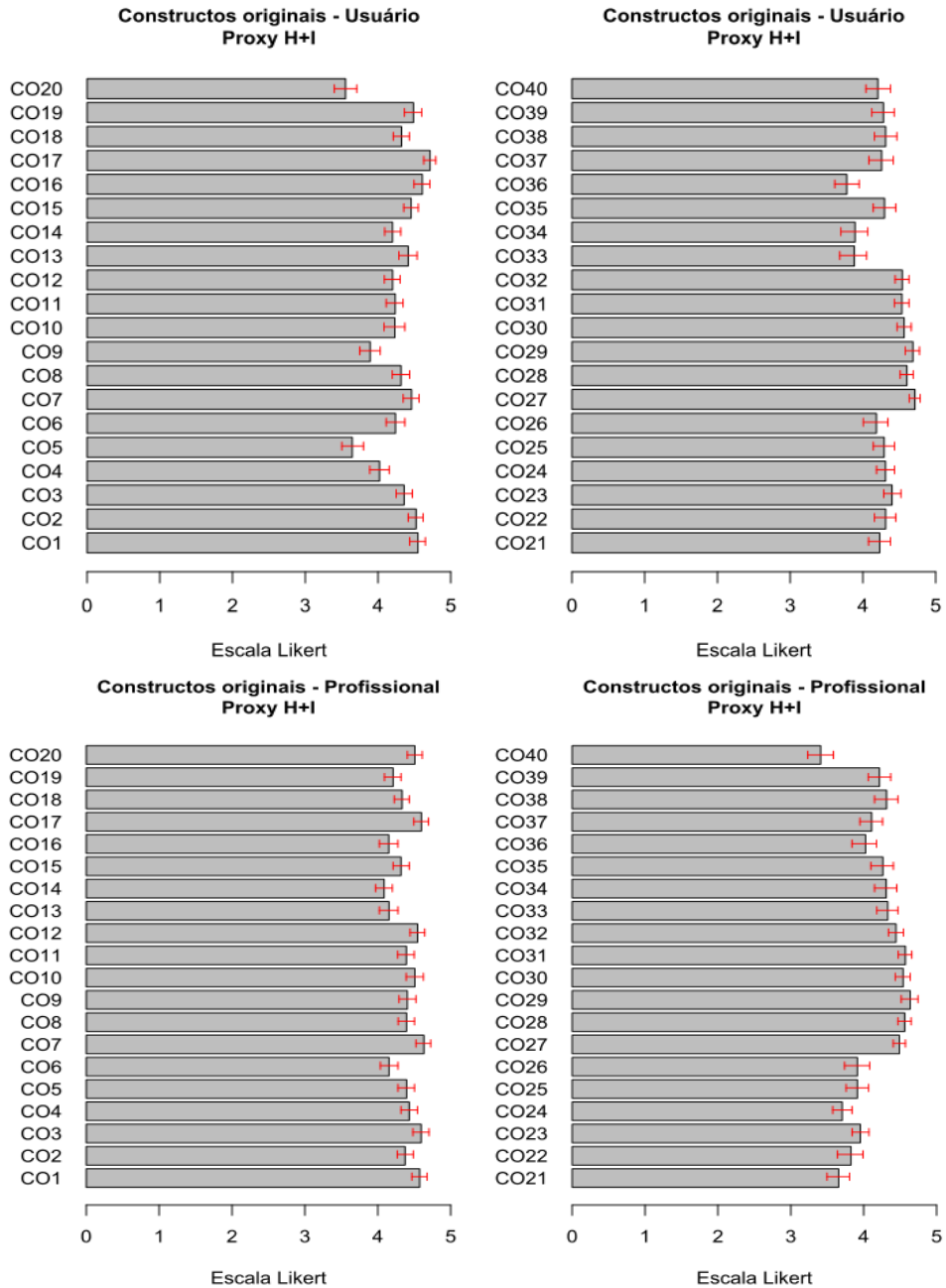
Variáveis		N	%
Nível de atenção à saúde	Atenção primária	28	14,36%
	Atenção secundária	68	34,87%
	Atenção terciária	56	28,72%
	Outros	43	22,05%
Nível complexidade de assistência	Baixa	34	17,44%
	Média	86	44,10%
	Alta	33	16,92%
	Outros	42	21,54%
Nível cargo/função	Sistêmico	19	10,11%
	Organizacional	51	27,13%
	Gerencia de equipe	36	19,15%
	Outros	82	43,62%
Escolaridade	Analfabeto	0	0,00%
	Ensino básico	0	0,00%
	Ensino fundamental	0	0,00%
	Ensino médio	13	6,70%
	Ensino superior	56	28,87%
	Pós-graduação	98	50,52%
	Mestrado/ PhD	27	13,92%
Tempo de experiência	Não tem	1	0,52%
	Menos de 6 meses	23	11,92%
	6 - 12 meses	35	18,13%
	13 - 24 meses	14	7,25%
	25 - 36 meses	9	4,66%
	37 - 48 meses	8	4,15%
	49 - 60meses	10	5,18%
	> 60 meses	93	48,19%

Tempo em cargo de decisão	Não tem	8	4,40%
	Menos de 6 meses	72	39,56%
	6 - 12 meses	25	13,74%
	13 - 24 meses	10	5,49%
	25 - 36 meses	17	9,34%
	37 - 48 meses	6	3,30%
	49 - 60meses	13	7,14%
	> 60 meses	31	17,03%
Formação/profissão	Enfermeiro	36	18,46%
	Engenheiro	12	6,15%
	Administrador	12	6,15%
	Médico	10	5,13%
	Assistente Social	10	5,13%
	Outras	115	58,97%

Fonte: elaboração própria.

A análise global do Gráfico 1 permite afirmar que a ampla maioria dos 40 constructos originais obtiveram valoração média elevada (superior ou cerca de 4). O Gráfico 1 mostra que na ampla maioria dos 40 constructos de qualidade (CO1 a CO40) houve variabilidade na valoração atribuída pelos especialistas e profissionais de saúde, de forma indireta, para a perspectiva de usuários e a dos profissionais, sendo que na maioria dos constructos analisados os intervalos de confiança não se sobrepuseram. Dessa forma, em média, os indivíduos tenderam a dar valorações (importância/relevância) com diferenças significativas na ampla maioria dos 40 constructos para a perspectiva de usuários e a dos profissionais, na *proxy* H+I.

Gráfico 1 - Gráfico de barras com intervalos de confiança para os constructos originais - proxy H+I (ciclo 1, estudo 4) (Perspectiva indireta para usuários e profissionais).

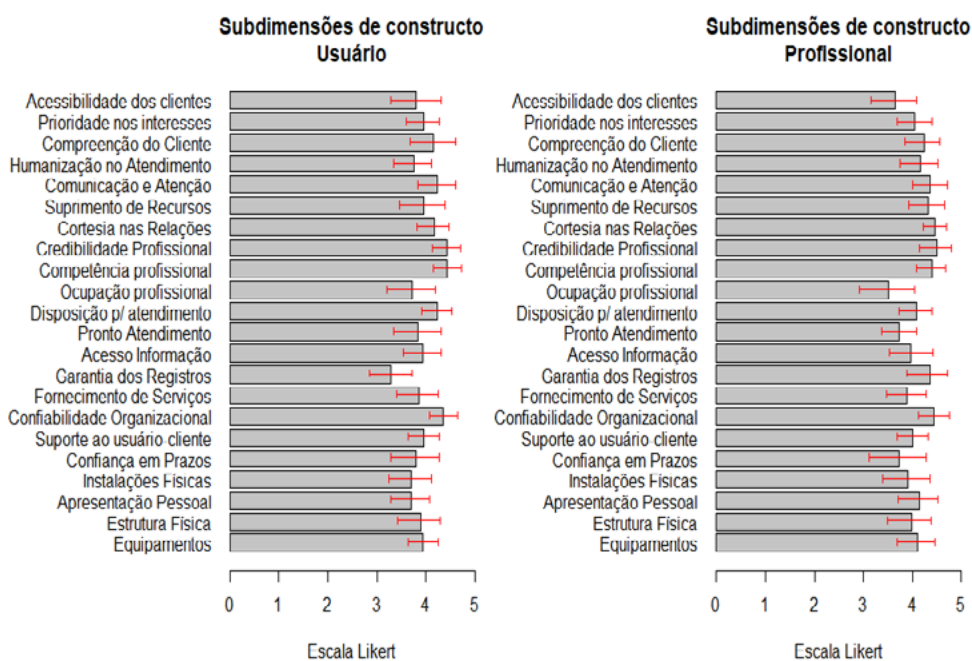


Fonte: elaboração própria.

Por sua vez, a análise das subdimensões de constructos de qualidade estruturou-se a partir da valoração média atribuída aos constructos pelos indivíduos e calculadas para as subdimensões propostas pelos informantes.

A análise global do Gráfico 2 permite afirmar que a ampla maioria das 22 subdimensões de constructos obtiveram valoração média elevada (superior ou cerca de 4, muito importante/relevante), para as perspectivas de usuários e a dos profissionais, na análise do proxy H+I, sendo as 22 subdimensões consideradas relevantes/importantes para as próximas fases de investigação.

Gráfico 2 – Gráfico de barras com intervalos de confiança para as subdimensões dos constructos propostos (proxy H+I)

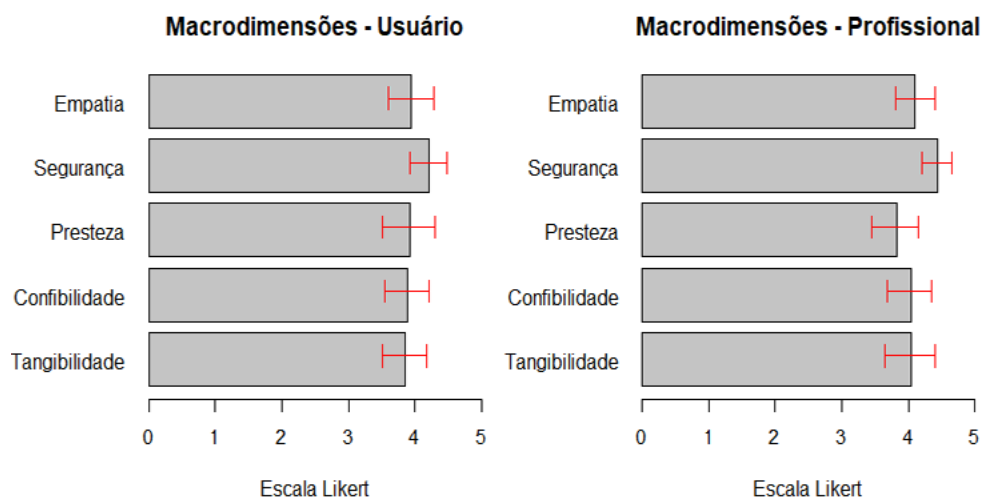


Fonte: elaboração própria.

Da mesma forma, a análise das macrodimensões de qualidade estruturou-se a partir da valoração média atribuída aos constructos pelos indivíduos e calculadas para as macrodimensões propostas pelos informantes.

A análise global do Gráfico 3 permite afirmar que a ampla maioria das cinco macrodimensões de qualidade obtiveram valoração média elevada (superior ou cerca de 4, muito importante/relevante), na análise do proxy H+I, sendo todas as cinco macrodimensões consideradas relevantes/importantes para análise nas próximas fases de investigação.

Gráfico 3 – Gráfico de barras com intervalos de confiança para as macrodimensões dos constructos propostos (proxy H+I)



Fonte: elaboração própria.

Dessa análise descritiva pode-se sintetizar que os especialistas e profissionais atribuíram valoração média elevada (superior a 4, muito importante/relevante) para as subcategorias (40 constructos), as categorias (22 subdimensões de qualidade) e as macro categorias (cinco macrodimensões de qualidade) dos itens de análise. Esses resultados consolidaram todos os ítems desse instrumento para a medição de qualidade/satisfação de usuários de saúde, aplicado na fase posterior da investigação (proxy J, fase 3).

Ressalte-se, ainda, que a validação das cinco macrodimensões de qualidade (macrocategorias de análise), na perspectivas de especialistas e profissionais, na proxy H+I, estão alinhadas com a validação dessas mesmas macrodimensões da escala Servqual, nos estudos de Babakus e Mangold (1992) no contexto de saúde, mas a validação da ampla maioria das 22 subdimensões de constructos propostas (categorias de análise) trata-se de um achado inovador desta investigação que será objeto de aprofundamento da validação nas etapas posteriores.

Aplicou-se uma análise para mensurar os níveis de significância estatística quanto à possível influência de três variáveis mediadoras testadas: nível de atenção à saúde, nível de complexidade da assistência e nível de cargo/função na valoração das 22 subdimensões e das cinco macrodimensões de constructos, para a perspectiva dos usuários e dos profissionais.

Quanto aos resultados do estudo das possíveis influências de três variáveis moderadoras, pode-se sintetizar que houve tendência de influência da variável

mediadora nível de atenção à saúde na maioria (≥ 12) das 22 subdimensões de constructos, para as perspectivas de usuários (12 subdimensões) e dos profissionais (13 subdimensões), que não houve tendência de influência da variável mediadora nível de complexidade da assistência na ampla maioria (≥ 14) das 22 subdimensões de constructos, para as perspectivas de usuários (17 subdimensões) e dos profissionais (14 subdimensões), e que não houve tendência de influência da variável mediadora nível de cargo/função na ampla maioria (≥ 17) das 22 subdimensões de constructos nas perspectivas de usuários (17 subdimensões) e dos profissionais (20 subdimensões), na *proxy* H+I, que se propõe aprofundar investigações. Por sua vez, também pode-se sintetizar que houve uma tendência de influência da variável mediadora nível de atenção à saúde, em todas as cinco macrodimensões de constructos (tangibilidade, confiabilidade, presteza, segurança e empatia) para as perspectivas de usuários e dos profissionais. Por sua vez, não houve tendência de influência da variável mediadora nível de complexidade da assistência, na ampla maioria das cinco macrodimensões de constructos para a perspectiva de usuários e a dos profissionais, sendo exceções duas macrodimensões (confiabilidade e segurança), na perspectiva de usuários. Também não houve tendência de influência da variável mediadora nível de cargo/função, na ampla maioria das cinco macrodimensões de constructos para a perspectiva de usuários e a dos profissionais, sendo exceções duas macrodimensões (confiabilidade e presteza), na perspectiva de usuários, na *proxy* H+I, que se propõe aprofundar investigações.

Diante desses resultados, a comprovação da tendência das variáveis nível de atenção à saúde funcionar enquanto fatores mediadores da ampla maioria das 22 subdimensões de constructos propostas, além de todas as cinco macrodimensões de qualidade originais da escala Servqual, trata-se de um achado inovador desta investigação. Os indícios dos dois fatores mediadores nível de complexidade da assistência e nível de escolaridade cargo/função funcionarem enquanto fatores mediadores das 22 subdimensões e cinco macrodimensões de constructos propostas foram aprofundados nas etapas posteriores (*proxy* J, fase 3).

Validação por usuários (análise descritiva)

Em seguida, no ciclo 2, fase 3, voltou-se à validação na perspectiva direta de 506 informantes usuários do SUS. Vale lembrar que cada um dos itens poderia ter diferentes quantidades de respostas, pois os informantes poderiam optar por não responder à totalidade dos itens, mas a comparabilidade foi garantida pela análise das médias ponderadas de todas as respostas. Aplicaram-se as análises descritivas e de significância estatísticas das respostas obtidas.

Na Tabela 2 destaca-se que a amostra se mostrou diversificada (Tabela 26) no nível de atenção à saúde que os indivíduos estavam em atendimento: níveis primário (47,63%), secundário (27,67%) e terciário (24,70%) de atenção à saúde. A maior parte dos indivíduos na amostra (52,37%) estava em atendimento em unidades de média complexidade, enquanto 47,63% estava em atendimento em unidades de baixa complexidade. Não houve entrevista em unidades de alta complexidade da assistência, por exemplo, em hospitais de grande porte. Considerou-se a amostra (n = 506) razoavelmente representativa da realidade dos usuários do SUS, visto que a maior parte dos indivíduos (48,62%) possuía até o ensino basilar (analfabeto e ensino básico), seguidos por boa parte (39,01%) que possuía ensino médio e por 13,44% de indivíduos que possuíam ensino fundamental, e, ainda, a maioria dos indivíduos (73,27%) era do sexo feminino — desequilibrada por histórica demanda reduzidas de homens –, a faixa de idade mais frequente entre os indivíduos foi a de 30 a 39 anos (23,91%), seguida por 20 a 29 anos (21,94%) e 40 a 49 anos (15,02%).

Tabela 2 - Análise descritiva das variáveis de caracterização selecionadas - proxy J (Visão de usuários).

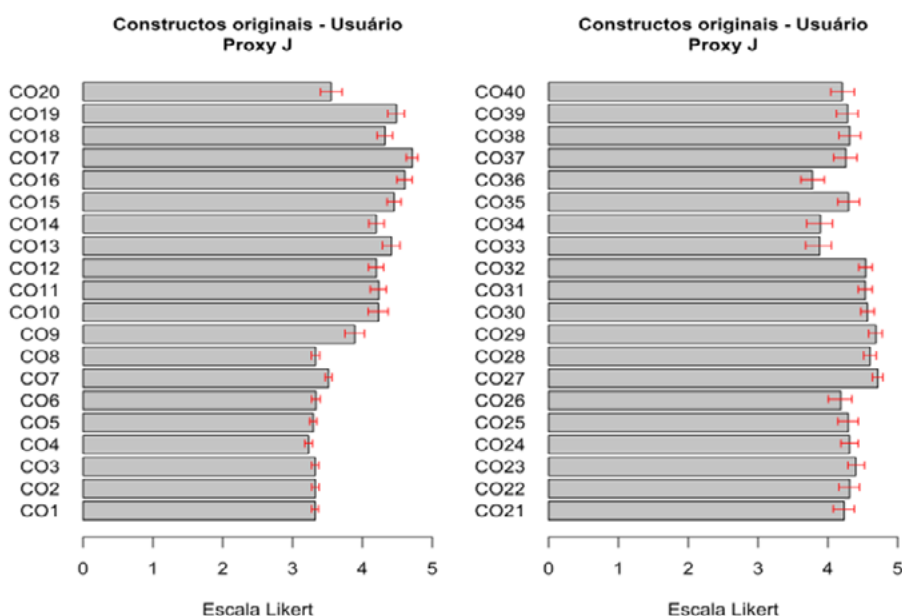
Variáveis	N	%	
Nível de atenção à saúde	Atenção primária	241	47,63%
	Atenção secundária	140	27,67%
	Atenção terciária	125	24,70%
	Outros	0	0,00%
Nível Complexidade da assistência	Baixa	241	47,63%
	Média	265	52,37%
	Alta	0	0,00%
	Outros	0	0,00%
Escolaridade	Analfabeto	22	4,35%
	Ensino básico	224	44,27%
	Ensino fundamental	68	13,44%
	Ensino médio	183	36,17%
	Ensino superior	8	1,58%
	Pós-graduação	1	0,20%
	Mestrado/ PhD	0	0,00%

Sexo	Masculino	134	26,53%
	Feminino	370	73,27%
	Outros	1	0,20%
Idade	Até 19 anos	4	0,79%
	20 a 29 anos	111	21,94%
	30 a 39 anos	121	23,91%
	40 a 49 anos	76	15,02%
	50 a 59 anos	72	14,23%
	60 a 69 anos	61	12,06%
	60 a 79 anos	36	7,11%
	80 anos ou mais	25	4,94%

Fonte: elaboração própria.

A análise global do Gráfico 4 permite afirmar que todos os 40 constructos originais propostos obtiveram valoração média superior ao nível 3 (importante/relevante), sendo, portanto, considerados relevantes/importantes para estruturar as questões do instrumento de pesquisa dos usuários do SUS.

Gráfico 4 – Gráfico de barras com intervalos de confiança para os constructos de qualidade - proxy J (Visão de usuários).



Fonte: elaboração própria.

Por sua vez, a análise das subdimensões de constructos de qualidade estruturou-se a partir da valoração média atribuída aos constructos pelos indivíduos e calculadas para as subdimensões propostas pelos informantes.

A análise global do Gráfico 5 permite afirmar que a ampla maioria (18) das 22 subdimensões de constructos obtiveram valoração média elevada (superior a 3, importante/relevante), na análise da *proxy J*, sendo as 22 subdimensões consideradas relevantes/importantes para as próximas fases de investigação, na estruturação do instrumento de pesquisa de usuários. Na ampla maioria das 22 subdimensões de constructos avaliadas para a visão de usuários, houve diferença significativa da valoração média obtida somente em três subdimensões (suprimentos de recursos, ocupação profissional e confiança em prazos), que formaram um grupo com valorações significativamente menores em relação às demais, como também na subdimensão confiabilidade organizacional com valoração significativamente maior em relação às demais, uma vez que todas as demais 18 subdimensões tiveram intervalos de confiança que se sobrepuseram.

Por sua vez, a análise das macrodimensões de qualidade estruturou-se a partir da valoração média atribuída aos constructos pelos indivíduos e calculadas para as macrodimensões propostas pelos informantes. A Tabela 3 apresenta uma análise descritiva das valorações médias obtidas pelas macrodimensões de qualidade, na análise da *proxy J*, na visão de usuários de saúde.

A análise global da Tabela 3 permite afirmar que todas as cinco macrodimensões de qualidade obtiveram valoração média elevada (superior a 3, importante/relevante), na análise do *proxy J*, sendo todas as cinco macrodimensões consideradas relevantes/importantes para estruturar as questões do instrumento de pesquisa dos usuários do SUS.

Tabela 3 - Análise descritiva das macrodimensões de constructos – *proxy J* (Visão de usuários).

Macrodimensões	Média	D.P.	I.C-95% ¹
Tangibilidade	3,35	0,50	[3,31; 3,39]
Confiabilidade	3,16	0,28	[3,14; 3,19]
Presteza	3,07	0,24	[3,05; 3,09]
Segurança	3,19	0,31	[3,16; 3,21]
Empatia	3,10	0,24	[3,08; 3,12]

¹ Intervalo Bootstrap:

Fonte: elaboração própria.

Dessa análise descritiva pode-se sintetizar que os **usuários** atribuíram valoração média elevada (superior a 3, importante/relevante) para as subcategorias (40 constructos), as categorias (22 subdimensões de qualidade) e as macro categorias (cinco macrodimensões de qualidade) dos itens de análise. **Esses resultados podem subsidiar a construção de um novo instrumento, pela estruturação de questões validadas a partir destes itens de avaliação validados**, em uma escala inovadora de medição de qualidade/satisfação de usuários de saúde.

Ressalte-se, ainda, que a validação das cinco macrodimensões de qualidade (macrocategorias de análise), na perspectivas de usuários do SUS, na *proxy J*, estão alinhadas com a validação dessas mesmas macrodimensões da escala Servqual, nos estudos de Babakus e Mangold (1992) no contexto de saúde, mas a validação da ampla maioria das 22 subdimensões de constructos propostas (categorias de análise) trata-se de um achado inovador desta investigação.

Aplicou-se uma análise para mensurar os níveis de significância estatística quanto à possível influência de três variáveis mediadoras testadas: nível de atenção à saúde, nível de complexidade da assistência e nível de cargo/função na valoração das 22 subdimensões e das cinco macrodimensões de constructos, para a perspectiva dos usuários.

Tabela 4 - Comparação das subdimensões dos constructos em relação aos níveis de atenção à saúde (*proxy J*) (Visão de usuários).

Subdimensões de constructos/ nível de atenção à saúde	Primária		Secundária		Terciária		Valor-p ¹
	Média	E.P.	Média	E.P.	Média	E.P.	
Equipamentos	3,05	0,04	3,59	0,04	3,45	0,05	0,000
Estrutura física	3,24	0,04	3,56	0,04	3,49	0,04	0,000
Apresentação pessoal	3,20	0,04	3,49	0,05	3,66	0,04	0,000
Instalações físicas	3,20	0,04	3,62	0,04	3,41	0,05	0,000
Confiança em prazos	2,95	0,03	2,96	0,04	2,74	0,06	0,001
Suporte ao usuário-cliente	3,16	0,02	3,20	0,03	3,14	0,03	0,398
Confiabilidade organizacional	3,35	0,04	3,85	0,03	3,45	0,05	0,000
Fornecimento de serviços	3,02	0,03	3,40	0,03	3,07	0,03	0,000
Garantia dos registros	3,14	0,02	3,16	0,04	3,00	0,03	0,001
Acesso informação	3,16	0,02	3,13	0,03	3,15	0,03	0,614
Pronto atendimento	2,93	0,02	3,24	0,04	2,99	0,03	0,000
Disposição p/ atendimento	3,13	0,02	3,19	0,03	3,06	0,02	0,009

Ocupação profissional	2,88	0,03	3,01	0,01	3,01	0,01	0,000
Competência profissional	3,25	0,03	3,36	0,04	3,26	0,04	0,070
Credibilidade profissional	3,27	0,03	3,47	0,04	3,35	0,04	0,001
Cortesia nas relações	3,18	0,03	3,37	0,04	3,20	0,04	0,000
Suprimento de recursos	2,81	0,03	2,99	0,01	2,99	0,01	0,000
Comunicação e atenção	3,14	0,02	3,10	0,03	3,06	0,02	0,102
Humanização no atendimento	3,16	0,02	3,20	0,03	3,08	0,02	0,020
Compreensão do cliente	3,07	0,02	3,24	0,04	3,11	0,03	0,000
Prioridade nos interesses	3,11	0,02	3,01	0,01	3,06	0,02	0,001
Acessibilidade dos clientes	2,91	0,03	3,07	0,02	3,06	0,02	0,000

¹ Teste de Kruskal-Wallis.

Fonte: elaboração própria.

Tabela 5 - Comparação das subdimensões de constructos em relação aos níveis de complexidade da assistência – proxy J (Visão de usuários).

Subdimensões de constructos do usuário / nível de complexidade	Baixa		Média		Valor-p
	Média	E.P.	Média	E.P.	
Equipamentos	3,05	0,04	3,53	0,03	0,000
Estrutura física	3,24	0,04	3,53	0,03	0,000
Apresentação pessoal	3,20	0,04	3,57	0,03	0,000
Instalações físicas	3,20	0,04	3,52	0,03	0,000
Confiança em prazos	2,95	0,03	2,86	0,04	0,073
Suporte ao usuário-cliente	3,16	0,02	3,17	0,02	0,588
Confiabilidade organizacional	3,35	0,04	3,66	0,03	0,000
Fornecimento de serviços	3,02	0,03	3,24	0,03	0,000
Garantia dos registros	3,14	0,02	3,09	0,02	0,164
Acesso informação	3,16	0,02	3,14	0,02	0,342
Pronto atendimento	2,93	0,02	3,12	0,03	0,000
Disposição p/ atendimento	3,13	0,02	3,13	0,02	0,903
Ocupação profissional	2,88	0,03	3,01	0,01	0,000
Competência profissional	3,25	0,03	3,31	0,03	0,199
Credibilidade profissional	3,27	0,03	3,41	0,03	0,002

Cortesia nas relações	3,18	0,03	3,29	0,03	0,005
Suprimento de recursos	2,81	0,03	2,99	0,01	0,000
Comunicação e atenção	3,14	0,02	3,08	0,02	0,054
Humanização no atendimento	3,16	0,02	3,15	0,02	0,823
Compreensão do cliente	3,07	0,02	3,18	0,02	0,001
Prioridade nos interesses	3,11	0,02	3,03	0,01	0,001
Acessibilidade dos clientes	2,91	0,03	3,06	0,02	0,000

¹ Teste de Mann-Whitney

Fonte: elaboração própria.

Tabela 6 - Comparação das subdimensões de questões validadas em relação aos níveis de escolaridade de usuários – proxy J (Visão de usuários).

Subdimensões de constructos do usuário / escolaridade	Basilar		Fundamental		Médio		Superior		Valor-p ¹
	Média	E.P.	Média	E.P.	Média	E.P.	Média	E.P.	
Equipamentos	3,36	0,03	3,17	0,08	3,29	0,04	3,31	0,23	0,351
Estrutura física	3,49	0,03	3,23	0,08	3,36	0,04	3,11	0,15	0,003
Apresentação pessoal	3,44	0,04	3,19	0,07	3,44	0,05	3,33	0,17	0,008
Instalações físicas	3,45	0,04	3,23	0,08	3,34	0,04	3,11	0,20	0,053
Confiança em prazos	2,89	0,04	2,99	0,06	2,88	0,04	3,00	0,00	0,494
Suporte ao usuário-cliente	3,26	0,03	3,13	0,04	3,08	0,02	3,00	0,00	0,000
Confiabilidade organizacional	3,63	0,03	3,32	0,07	3,46	0,04	3,56	0,18	0,000
Fornecimento de serviços	3,19	0,03	3,04	0,05	3,10	0,03	3,28	0,12	0,048
Garantia dos registros	3,18	0,03	3,06	0,03	3,06	0,03	2,89	0,11	0,002
Acesso informação	3,22	0,03	3,08	0,03	3,10	0,02	3,00	0,00	0,001
Pronto atendimento	3,08	0,03	2,94	0,03	3,00	0,02	3,22	0,15	0,042
Disposição p/ atendimento	3,19	0,03	3,08	0,03	3,07	0,02	3,22	0,15	0,002
Ocupação profissional	2,95	0,02	2,92	0,04	2,95	0,02	3,00	0,00	0,763
Competência profissional	3,36	0,03	3,19	0,06	3,22	0,03	3,44	0,18	0,005
Credibilidade profissional	3,44	0,03	3,24	0,06	3,27	0,04	3,44	0,18	0,003
Cortesia nas relações	3,35	0,03	3,16	0,04	3,14	0,03	3,33	0,17	0,000
Suprimento de recursos	2,92	0,02	2,88	0,04	2,90	0,03	2,94	0,06	0,925
Comunicação e atenção	3,14	0,02	3,10	0,04	3,07	0,02	3,11	0,11	0,154
Humanização no atendimento	3,22	0,03	3,13	0,04	3,08	0,02	3,17	0,12	0,001
Compreensão do cliente	3,18	0,03	3,09	0,04	3,08	0,02	3,33	0,17	0,006
Prioridade nos interesses	3,09	0,02	3,09	0,03	3,05	0,02	3,00	0,00	0,405
Acessibilidade dos clientes	2,99	0,03	2,94	0,04	3,01	0,02	3,11	0,11	0,325

¹ Teste de Kruskal-Wallis

Fonte: elaboração própria.

Por fim, das análises das Tabelas 4 a 6, pode-se sintetizar que, na ampla maioria das 22 subdimensões de constructos, houve uma tendência de influência das variáveis mediadoras nível de atenção à saúde (18 subdimensões), nível de complexidade da assistência (15 subdimensões) e nível de escolaridade de usuários (14 subdimensões), na *proxy J* (506 informantes, visão de usuários).

Por sua vez, a análise das macrodimensões de qualidade estruturou-se a partir da valoração média atribuída aos constructos pelos indivíduos e calculadas para as macrodimensões propostas pelos informantes.

Pode-se sintetizar que houve diferença significativa quanto às variáveis nível de atenção à saúde, nível de complexidade da assistência e nível de escolaridade de usuários, para se considerar enquanto fatores mediadores em todas as macrodimensões de constructos (tangibilidade, confiabilidade, presteza, segurança e empatia), para a perspectiva de usuários, na *proxy J*. No entanto, quanto ao nível de complexidade essa tendência deve ser melhor investigada, por exemplo, com agregação de entrevistas em unidades de alta complexidade.

Diante desses resultados, a comprovação da tendência das variáveis nível de atenção à saúde, nível de complexidade da assistência e nível de escolaridade de usuários funcionarem enquanto fatores mediadores da ampla maioria das 22 subdimensões de constructos propostas, além de todas as cinco macrodimensões de qualidade originais da escala Servqual, trata-se de um achado inovador desta investigação.

Ressalte-se, ainda, que essa validação das cinco macrodimensões de qualidade, na perspectivas de usuários, na *proxy J*, estão alinhadas com a validação dessas mesmas macrodimensões originais da escala Servqual, nos estudos de Babakus e Mangold (1992) no contexto de saúde.

Validação por usuários (análise inferencial)

Concluídas as análises descritivas, em busca de validar, foi feita uma análise fatorial confirmatória (AFC) (HAIR *et al.*, 2009) para as subdimensões de constructos, na *proxy J* (n = 506). Logo, pode-se destacar que, no modelo final, após análise e exclusão de dois constructos (CO15_apoio_U e CO19_prazo.atendim), todos os demais 38 constructos que permaneceram na análise, além da análise e exclusão de sete subdimensões de constructos (Confiança em prazos, confiabilidade organizacional, fornecimento de serviços, ocupação profissional, suprimento de recursos, compreensão do cliente e acessibilidade dos clientes), todas as 15 subdimensões de constructos apresentaram carga fatorial superior a 0,50 (ou suas permanências não impediram a validação convergente da AFC).

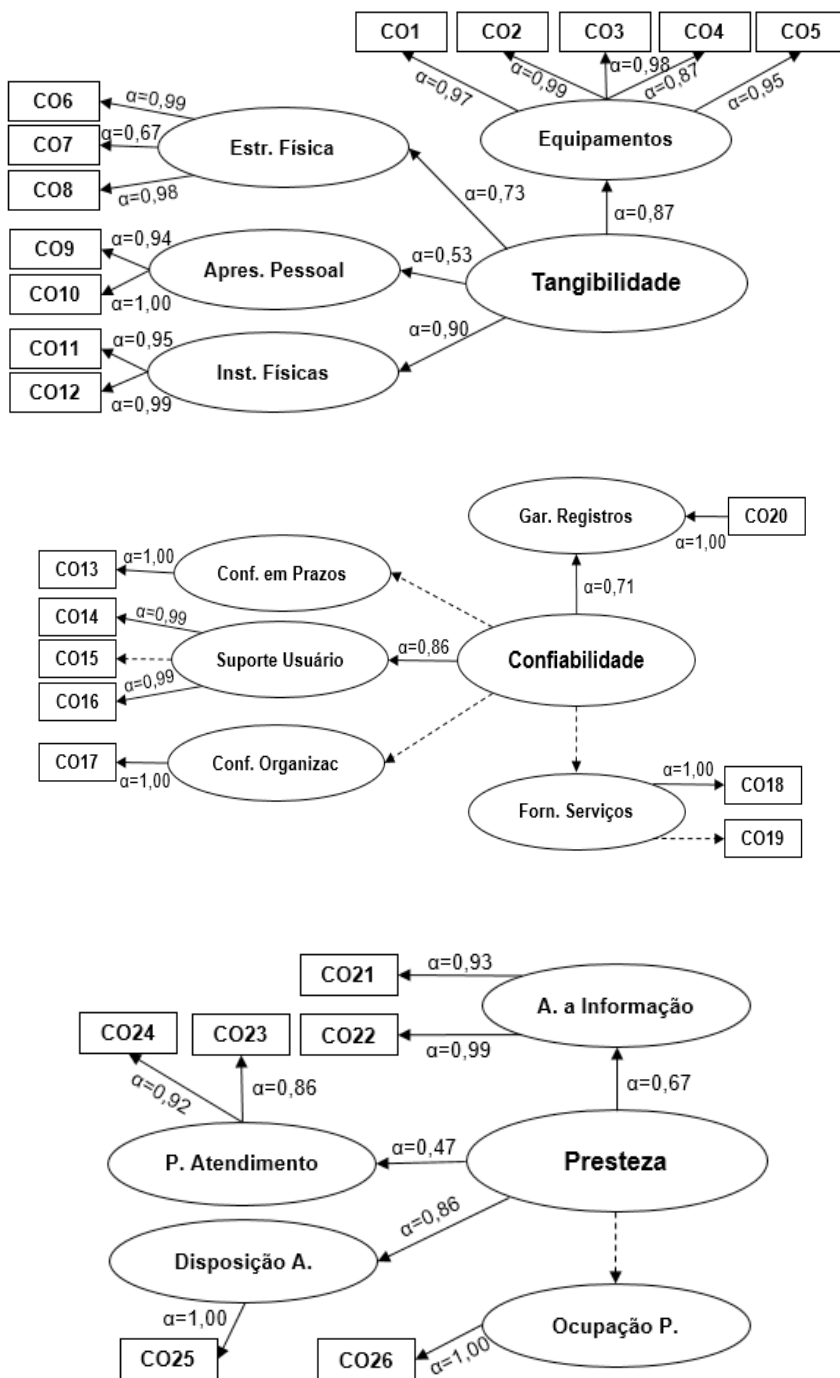
Noutra análise, a qualidade e a validade das 22 subdimensões de constructos analisadas (equipamentos, estrutura física, apresentação pessoal, instalações físicas, confiança em prazos, etc) foi assegurada, uma vez que todas apresentaram validação convergente ($AVE > 0,40$), confiabilidade adequada ($A.C. > 0,60$ ou $C.C. > 0,60$), unidimensionalidade e validação discriminante ($VCM < AVE$), na *proxy J* ($n = 506$). Por sua vez, pode-se observar que a qualidade e a validade das cinco macrodimensões de qualidade percebida analisadas (tangibilidade, confiabilidade, presteza, segurança e empatia) foi assegurada, uma vez que todas apresentaram validação convergente ($AVE > 0,40$), confiabilidade adequada ($A.C. > 0,60$ ou $C.C. > 0,60$), unidimensionalidade e validação discriminante ($VCM < AVE$), na *proxy J* ($n = 506$).

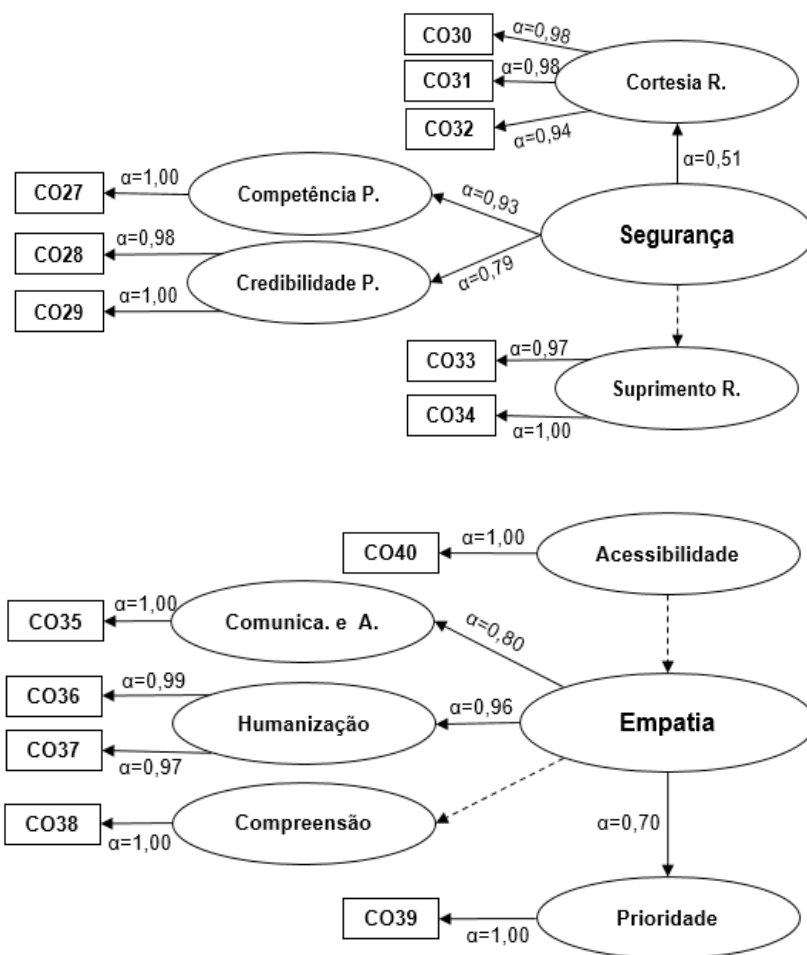
Para validar a variável latente qualidade global percebida foi feita uma análise fatorial confirmatória (AFC) (HAIR *et al.*, 2009) da valoração média obtida para as macrodimensões de qualidade, na *proxy J* ($n = 506$). Logo, pode-se destacar que, no modelo final, após análise e exclusão de uma macrodimensão (tangibilidade), todas as demais quatro macrodimensões de qualidade que permaneceram na análise apresentaram carga fatorial superior a 0,50 (ou suas permanências não impediram a validação convergente da AFC), na *proxy J*.

Também se aplicaram testes para medir a qualidade (ajustamento) do modelo construído para as macrodimensões de qualidade percebida da *proxy J* (506 informantes), através de alguns índices selecionados na literatura relevante ($X^2/G.L.$, CFI, TLI e RMSEA). Pode-se observar que os parâmetros e índices de ajustamento e qualidade dos modelos de equações estruturais indicaram bom ajuste, já que a razão entre a estatística qui-quadrado e os graus de liberdade foi menor que 3, as estatísticas TLI e o CFI foram maiores que 0,80 e o RMSEA foi menor que o limite máximo de 0,10.

Diante desses resultados, a Figura 3 sintetiza o ajuste da análise fatorial confirmatória (AFC) e a modelagem para a variável latente qualidade global percebida, na *proxy J* (506 informantes, visão de usuários). Devido ao elevado número de constructos, optou-se por omitir suas nomenclaturas, que ficaram identificados como C01 a C040.

Figura 3 – Análise fatorial confirmatória da qualidade global percebida - proxy J (ciclo 2, estudo 4) (Visão de usuários).





Fonte: elaboração própria.

Pode-se destacar que 38 dos 40 constructos propostos pelo painel de especialistas apresentaram cargas fatoriais validadas similares (0,80 a 1,00) no modelo final, exceto os constructos CO15 e CO19. Em seguida a análise de carga fatorial, de subdimensões, eliminou sete das 22 subdimensões propostas (confiança em prazos, confiabilidade organizacional, fornecimento de serviços, ocupação profissional, suprimento de recursos, compreensão do paciente e acessibilidade). Nenhuma das subdimensões vinculadas às macrodimensões tangibilidade e segurança foram eliminadas no modelo final, revelando ampla concordância entre as propostas do painel de especialistas e as valorações dos grupos pilotos. Além disso, revelaram-se distintos níveis de cargas fatoriais que podem se dividir em três grupos. Três subdimensões com cargas reduzidas (prioridade no atendimento - 0,47, cortesia nas relações - 0,51 e apresentação pessoal - 0,53), quatro com cargas medianas

(acesso à informação - 0,68, prioridade no interesse dos clientes - 0,70, credibilidade profissional - 0,79 e comunicação e atenção - 0,80) e outras oito subdimensões com cargas elevadas (com carga maior que 0,85). Após análise e exclusão de uma macrodimensão (tangibilidade), todas as demais quatro macrodimensões de qualidade que permaneceram na análise apresentaram carga fatorial superior a 0,50, ou seja, neste modelo final, garantiu-se a confiabilidade e a validade de 15 subdimensões e de quatro macrodimensões.

Para concluir a análise inferencial, foi possível observar que os constructos apresentaram maiores correlações com suas subdimensões de constructos, e as subdimensões apresentaram maiores correlações com suas respectivas macrodimensões de qualidade percebida, na *proxy J* (n = 506).

Considerações finais

No Brasil, na revisão da literatura não se constatou a existência de metodologia validada em uso para avaliar a satisfação dos usuários. Por sua vez, a iniciativa do Gespública (BRASIL, 2014) revela muita similaridade com as cinco dimensões e com as 22 questões da escala original Servqual (PARASURAMAN *et al.*, 1991a; BERRY *et al.*, 1994), mas, usada por meio de tradução livre, sem análises de confiabilidade e validade na construção da escala de satisfação que compõe o IPPS.

Os resultados obtidos das respostas de 195 profissionais e 506 usuários, em três fases sucessivas (painel de especialistas, grupos *Delphi* e pesquisa de campo), foram objetos de análise descritiva e de significância estatística. Os 40 constructos, as 22 subdimensões e as cinco macrodimensões que surgiram e tiveram valorações médias superiores ao nível relevante/importante (acima de 3) em todas as fases da pesquisa foram analisados, com rigor metodológico, sendo avaliados por análise inferencial apenas nos resultados dos usuários.

Da análise descritiva (Gráficos 1 a 3), pode-se sintetizar que houve validação dos itens de avaliação, propostos e analisados por grupos pilotos de especialistas e profissionais que atribuíram valoração média elevada (superior a 4, muito importante/relevante) para as subcategorias (40 constructos) às categorias (22 subdimensões de qualidade) e às macrocategorias (cinco macrodimensões de qualidade). Em seguida, a análise descritiva das respostas dos usuários (Gráfico 4 e Tabela 3) validou a ampla maioria dos itens de avaliação. De todos os 40 constructos originais propostos, a ampla maioria (18) das 22 subdimensões de constructos obteve valoração média, bem como todas as cinco macrodimensões de qualidade obtiveram valoração média elevada (superior a 3, importante/relevante), tendo sido considerados relevantes/importantes para aplicação da análise inferencial.

Além disso, na ampla maioria das 22 subdimensões de constructos, houve uma tendência de influência das variáveis mediadoras nível de atenção à saúde (18 subdimensões), nível de complexidade da assistência (15 subdimensões) e nível de escolaridade de usuários (14 subdimensões), na *proxy* J. Noutra análise, houve diferença significativa quanto às variáveis nível de atenção à saúde, nível de complexidade da assistência e nível de escolaridade de usuários, para se considerar enquanto fatores mediadores em todas as macrodimensões de constructos (tangibilidade, confiabilidade, presteza, segurança e empatia), para a perspectiva de usuários, na *proxy* J (506 usuários). No entanto, quanto ao nível de complexidade essa tendência deve ser melhor investigada.

Concluídas as análises descritivas, aplicou-se uma análise fatorial confirmatória (AFC) (HAIR *et al.*, 2009). A confiabilidade e a validade das 15 subdimensões e das cinco macrodimensões de constructos analisadas foram asseguradas. Para validar a variável latente qualidade global percebida foi feita uma análise fatorial confirmatória (AFC) (HAIR *et al.*, 2009) que, após análise e exclusão de uma macrodimensão (tangibilidade), todas as demais quatro macrodimensões de qualidade (confiabilidade, presteza, segurança e empatia) foram validadas. Também se aplicaram testes para medir a qualidade (ajustamento) do modelo construído para as macrodimensões de qualidade percebida, através de alguns índices selecionados na literatura relevante ($\chi^2/G.L.$, CFI, TLI e RMSEA). Pode-se observar que os parâmetros e índices de ajustamento e qualidade dos modelos de equações estruturais indicaram bom ajuste. No modelo final, foram validados 38 constructos, 15 subdimensões e quatro macrodimensões de constructos, similares ao modelo Servqual (Figura 2).

Desses resultados das análises descritiva e fatorial demonstrou-se que há diferentes importâncias relativas atribuídas por especialistas, profissionais e usuários entre os constructos, subdimensões e macrodimensões de qualidade percebida e seus possíveis fatores mediadores, na mensuração de satisfação e qualidade percebida. A validação de quatro das cinco macrodimensões originais da escala Servqual demonstra que a nova escala proposta (Quality Saúde) manteve-se globalmente alinhada com a escala estudada, mas a validação de apenas 15 das 22 subdimensões, propostas por uma amostra de especialistas e validadas por profissionais e usuários, trata-se de um processo inovador que estabeleceu subcategorias e categorias de dimensões analíticas passíveis de uso para comparação entre diferentes unidades avaliadas bem como enquanto itens de orientação para intervenção de gestores.

A validação da confiabilidade e da validade da ampla maioria dos itens de avaliação – 38 constructos (ideias-forças), 13 subdimensões e quatro macrodimensões de

avaliação – enquanto mecanismo de mensuração da qualidade percebida pelos usuários subsidiará a construção de um novo instrumento, pela estruturação de um grupo de questões semiestruturadas, em um questionário aplicável aos usuários do SUS, já em planejamento para avanços da pesquisa, inclusive através do desenvolvimento de protótipo de uma plataforma de informática, usado como suporte tecnológico para aplicação do instrumento validado.

Outro resultado importante é a confirmação das diferenças significativas de fatores mediadores (níveis de atenção e de complexidade da assistência e nível de escolaridade dos usuários) nas valorações dos itens de avaliação (constructos, subdimensões e macrodimensões), que pode contribuir na compreensão de possíveis complexidades de aferição da qualidade e satisfação em saúde, que são consideradas de difícil mensuração na literatura (GRÖNROOS, 1990; ESPERIDIÃO ; TRAD, 2005; VINAGRE, 2008; ESPERIDIÃO, 2009). Sendo assim, podem-se estudar esses e outros fatores mediadores de valoração para explicar possíveis complexidades de mensuração.

Os resultados consolidados abrem novas perspectivas para a gestão dos serviços de saúde no sentido de se obter informações cientificamente válidas acerca da percepção dos usuários da saúde, possivelmente evitando as dificuldades e desalinhamentos de métodos de aferição sem validação por especialistas, e contribuindo para a mensuração da qualidade e satisfação do usuário por um método de seleção de itens de avaliação a partir das valorações de painéis de especialistas e grupos de profissionais. Também há o potencial de se impulsionar as pesquisas realizadas por algumas ouvidorias do SUS.

Referências bibliográficas

- AHARONY, L.; STRASSER, S. Patient satisfaction: what we know about and what we still need to explore. *Medical Care Review: Medical Care Review*. v. 50, 31 p. 1993.
- ALBUQUERQUE, J. D. *Qualidade hospitalar: uma análise da sua realidade em Campina Grande - Paraíba - Brasil*. Doctoral Universidade de Extremadura, Espanha: Badajoz. 2012.
- BABAKUS; MANGOLD, G. *Adapting Servqual Scale hospital service: na empirical investigation*. Health Services Research: Health Services Research. 22. 1992.
- BARBOSA, L.; NETO, A. P. Ludwik Fleck (1896-1961) e translação do conhecimento: considerações sobre a genealogia de um conceito. *Saúde Debate*. Rio de Janeiro. v. 41, 13 p., 2017.
- BATISTA, W. J.; PAIVA, A. D. *A utilização do instrumento padrão de pesquisa de satisfação (IPPS) no diagnóstico de uma organização militar de saúde do exército brasileiro*. XI Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia- SEGeT. Resende - RJ 2014.
- BERRY, L. L. *et al*. Improving service quality in America: lessons learned; executive commentary. *The Academy of Management Executive*, v. 8, n. 2, p. 21, 1994.

BORGES, J. B. C.; CARVALHO, S. M. R.; SILVA, M. A. M. Qualidade do serviço prestado aos pacientes de cirurgia cardíaca do Sistema Único de Saúde – SUS. *Revista Brasileira de Cirurgia Cardiovascular*. Marília, São Paulo – Brasil: Revista Brasileira de Cirurgia Cardiovascular. 25 2006.

BRASIL. *A saúde na opinião dos brasileiros*. Ministério da Saúde. Brasília. 2003.

_____. *Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005*. Casa Civil, P. D. R. 2005.

_____. *Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública. Manual de avaliação de satisfação do usuário do serviço público*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Brasília. 2010

_____. *Governos estaduais no federalismo brasileiro*. República, S. D. A. E. D. P. D. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 335 p. 2014.

CAMERON, K. *Critical questions in assessing organizational effectiveness*. Organization Dynamics. v. 6, 15 p. 1980.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (CFM). *Pesquisa revela que 92% da população está insatisfeita com a saúde no Brasil*: Conselho Federal de Medicina Brasileiro. 2014.

_____. *Para 93% da população, a saúde no Brasil é considerada péssima, ruim ou regular*: Conselho Federal de Medicina Brasileiro. 2015.

_____. *Opinião dos brasileiros sobre o atendimento público na área de saúde* 2018.

CHAHAL, H.; KUMARI, N. Consumer perceived value and consumer loyalty in the healthcare sector. *Journal of Relationship Marketing*, v. 10, n. 2, p. 15, 2011.

_____. Consumer perceived value -The development of a multiple item scale in hospitals in the Indian context. *International Journal of Pharmaceutical and Healthcare Marketing*, v. 6, n. 2, p. 24, 2012.

CIHR, C. I. O. H. R. *Knowledge translation strategy 2004-2009: innovation in action*. CIHR. Ottawa. 2004.

CLAVIER, C.; SÉNÉCHAL, Y.; POTVIN, L. A theory - based model of translation practices in public health participatory research. *Sociology of health and illness*. Henley-on-thames: *Sociology of Health and Illness*. v. 34, 16 p., 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI), C. N. D. I.-. *Retratados da sociedade brasileira: saúde pública* (2011). CNI. Brasília. 2012.

_____. *Retratados da sociedade brasileira: saúde pública* . CNI. Brasília. 2018.

CRONIN, J. R. J.; TAYLOR, A. S. Measuring service quality: a reexamination and a extension. *American marketing association*, v. 56, 1992.

CRUZ, W. B. S.; MELLEIRO, M. M. Análise da satisfação dos usuários de um hospital privado. *Revista Escola de Enfermagem da USP*. São Paulo– Brasil: Revista da Escola de Enfermagem da USP, 2007.

DONABEDIAN, A. The definition of quality: a conceptual exploration In: PRESS, H. A. 1980 (Ed.). *Explorations in Quality Assessment and Monitoring*. Michigan, v.1, p. 30, 1980.

SCOREL, S. et al. *O Programa de Saúde da Família e a construção de um novo modelo para a atenção básica no Brasil*. *Rev. Panam. Salud Públ. /Pan Am. J. Public Health*:

- Rev. Panam. Salud Públ. /Pan Am. J. Public Health. v. 21, 110 p., 2007.
- ESPERIDIÃO, M.; TRAD, L. A. B. *Avaliação de satisfação de usuários. Ciência e saúde coletiva [online]*: Ciência e saúde coletiva [online]. v. 10, 10 p., 2005.
- ESPERIDIÃO, M. A. *O usuário e o julgamento dos serviços de saúde*. 171 Doctoral Universidade Federal da Bahia, Bahia. 2009.
- FERREIRA, J. J. *et al.* A model of entrepreneurial intention: an application of the psychological and behavioral approaches. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, v. 19, p. 17, 2012.
- FERREIRA, P. L. *Family of instruments to evaluate hospital quality: a pilot test*. Coimbra, Portugal: Faculty of Economics, 1993.
- FERREIRA, P. L. *et al.* Determinantes da satisfação dos utentes dos cuidados primários: o caso de Lisboa e Vale do Tejo [*Determinants of satisfaction of primary care users: the case of Lisbon and Tagus Valley*]. *Revista portuguesa de saúde pública*, v. 2, p. 9, 2001.
- FERREIRA, P. L.; Mendes, J. Hospital patient satisfaction: a Portuguese experience. European healthcare management association conference changing management in healthcare: new missions, conditions & skills. *EHMA*, v. 69, 1997.
- FERREIRA, P. L.; RAPOSO, V. M. *A governação em saúde e a utilização de indicadores de satisfação [Health governance and the use of satisfaction indicators]*. *Revista Portuguesa de Clínica Geral*: Revista Portuguesa de Clínica Geral. v. 22, 12 p., 2006.
- FERREIRA, P. L.; RAPOSO, V. M.; PISCO, L. A voz dos utilizadores dos cuidados de saúde primários da região de Lisboa e Vale do Tejo, Portugal [*The voice of primary care patients in the Lisbon and Tagus Valley region of Portugal*]. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 22, n. 3, p. 12, 2017.
- GIESE, J. L.; COTE, J. A. Defining consumer satisfaction. *Academy of Marketing Science Review*, v.2000, p.24, 2000. Disponível em: < <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=344042051&Fmt=7&clientId=13656&RQT=309&VName=PQD> >.
- GOUVEIA, G. C. *et al.* Satisfação dos usuários do sistema de saúde brasileiro: fatores associados e diferenças regionais. *Rev. Bras. Epidemiol.* v. 12, 15 p., 2009.
- GRÖNROOS, C. Marketing e defined. *Management Decision*. v. 28, 1 p., 1990.
- _____. *Marketing: gerenciamento e serviços*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- HAIR, J. F. *et al.* *Análise multivariada de dados*. 6a. Porto Alegre, 2009.
- HARTZ, S.; JOHN, J. Contribution of economic evaluation to decision making in early phases of product development: A methodological and empirical review *International journal of technology assessment in health care*, v. 24, n. 4, p. 9, 2008.
- HERCOS, B. V. S.; BREZOVSKY, A. Qualidade do serviço oftalmológico prestado aos pacientes ambulatoriais, do Sistema Único de Saúde – SUS. 15º Congresso Norte-Nordeste de Oftalmologia. Belo Horizonte, Minas Gerais – Brasil 2004.
- MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G. D.; SOUSA, E. R. *Avaliação por triangulação de métodos - abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2010.

MOITA, G. F.; AL, E. Tradução, adaptação e validação cultural da escala Servqual para a mensuração de satisfação de usuários do SUS. In: 3º CONGRESSO BRASILEIRO DE POLÍTICA, PLANEJAMENTO E GESTÃO EM SAÚDE DA ABRASCO. Natal, 2017.

OLIVER, R. I. A Cognitive model of the antecedents and consequences of satisfaction decisions. *Journal of Marketing Research*, v. 17, n. 4, p. 10, 1980.

_____. Measurement and evaluation of the satisfaction process in retail settings. *Journal of Retailing*, v. 57, n. 3, p. 24, 1981a.

_____. What in customer satisfaction? *Wharton Magazine: Wharton Magazine*. 5: 6 p. 1981b.

PARASURAMAN, A.; BERRY, L. L.; ZEITHAML, V. A. A conceptual model of service quality and its implications for future research. *Journal of Marketing*, v. 49, p. 10, 1985a.

_____. A conceptual model of service quality and its implications for future research. *Journal of Marketing*, v. 49, p. 41-50, 1985b.

_____. Servqual: a multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality. *Journal of Retailing*, v. 64, p. 29, 1988.

_____. Refinement and reassessment of the Servqual scale. *Journal of Retailing*, v. 67, n. 4, 1991a.

_____. Understanding customer expectation of service. *Sloan Management Review*, v. 31, p. 10, 1991b.

PARASURAMAN, A.; ZEITHAML, V.; BERRY, L. Reassessment of expectations as a comparison standard in measuring service quality: implications for further research. *Journal of Marketing*, v. 58, p. 14, 1994.

PEDRO, S.; FERREIRA, P. L.; MENDES, J. Aplicação de métodos estatísticos na avaliação da satisfação dos utentes com o internamento hospitalar. *Tourism & Management Studies: Tourism & Management Studies*. v. 6, 15 p., 2010.

ROSALEM, V. Análise das percepções dos principais atores da cadeia produtiva da saúde sobre a qualidade dos serviços prestados por hospitais no Estado de Goiás - Brasil. 2013. Doctoral Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LÚCIO, P. B. Metodologia de pesquisa. São Paulo: McGraw Hill, 2006.

SZYMANSKI, D. M.; HENARD, D. H. Customer satisfaction: a meta-analysis of the empirical evidence. *Academy of Marketing Science Journal*, v. 29, n. 1, p. 1, 2001. Disponível em: < <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=65464878&Fmt=7&clientId=13656&RQT=309&VName=PQD> >.

TSE, D. K.; WILTON, P. C. Models of consumer satisfaction: Na Extension. *Journal of Marketing Research*, v. 25, p. 9, 1988.

VINAGRE, M. H. A satisfação de utentes de serviços públicos de saúde: preditores e mediadores. Doctoral Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa- ISCTE, Portugal: Lisboa. 2008.

VOLPATO, L. F. Utilização de uma ferramenta para análise da qualidade nos serviços públicos de saúde. 112 Doctoral Faculdade de odontologia de Piracicaba, Universidade Estadual de Campinas, Piracicaba. 2014.

VUORI, H. V. Quality assurance of health services: concepts and methodology. In: (Ed.). Public Health in Europe. Copenhagen: World Health Organization, Regional Office for Europe, v.16, 1982. p.127. ISBN 9289011521.

WHO, W. H. O. Bridging the “know-do” gap: meeting on knowledge translation in global health. WHO. Geneva. 2006.

Yi, Y. A critical review of consumer satisfaction. In: ASSOCIATION, A. M. (Ed.). Review of Marketing. Chicago: American Marketing Association, 1990 p. 68-123.

Galba Freire Moita

Doutor em Gestão e Ciência da Decisão pela Universidade de Coimbra. Pesquisador-Especialista do Ministério da Saúde e da Fundação Osvaldo Cruz. Contato: prgalba@gmail.com

Allan Claudius Queiroz Barbosa

Doutor em Administração pela USP. Professor titular da FACE/UFMG e professor residente do IEAT/UFMG. Contato: allan@ufmg.br

Vitor Manuel Reis Raposo

Doutor em Gestão e Ciência da Decisão pela Universidade de Coimbra. Professor auxiliar da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Contato: vraposo@fe.uc.pt

Anexo

Tabela 7 - Pesquisa integrativa de definições conceituais de satisfação de consumidores (usuários-utilizadores) – ordenamento cronológico

Fonte	Definição conceitual	Resposta	Enfoque	Tempo
(PLICHON, 1999 citado por LICHTLÉ; PLICHON, 2005)	Estado afetivo proveniente dum processo de avaliação afetivo e cognitivo que advém de uma transação específica	Estado afetivo	Transação específica	Pós-consumo
(AURIER; EVRARD, 1988)	Um estado psicológico resultante do processo de compra e de consumo	Estado psicológico	Processo de compra e de consumo	
(OLIVER, 1997)	Resposta de utilização dos consumidores. É um julgamento relativo que leva em consideração tanto as qualidades (atributos) e benefícios obtidos da aquisição, como os custos e esforços do consumidor para conseguir essa aquisição	Resposta/julgamento de realização	Produto ou serviço	Durante ou pós-consumo
(OLIVER, 1997)	Um julgamento de que o serviço forneceu um nível agradável de realização relativa ao consumo	Julgamento de realização	Serviço	Pós-consumo
(OSTROM; IACOBUCCI, 1995)	A satisfação/insatisfação é um julgamento relativo que leva em consideração tanto as qualidades (atributos) e os benefícios obtidos da aquisição, como os custos e esforços do consumidor para conseguir essa aquisição.	Julgamento avaliativo relativo		
(HALSTEAD et al., 1994)	Uma resposta afetiva relativa a uma transação específica resultante da comparação entre o desempenho do produto e determinados padrões de compra (idêntica a HUNT, 1977; OLIVER, 1989)	Resposta afetiva	Desempenho por comparação a padrões pré-compra	Durante o consumo
(MANO; OLIVER, 1993)	Satisfação (com um produto) é uma atitude idêntica ao julgamento avaliativo pós-consumo (HUNT 1977) que varia ao longo de um contínuo hedônico (OLIVER, 1989; WESTBROOK; OLIVER, 1991)	Atitude - julgamento avaliativo variando ao longo de um contínuo hedônico	Produto ou serviço	Pós-consumo

(ANDERSON; SULLIVAN, 1993)	Uma avaliação pós-compra da qualidade do produto a partir das expectativas pré-compra	Avaliação	Qualidade do produto Desconfirmação às expectativas	Pós-compra
(FORNELL, 1992)	Uma avaliação global pós-venda. Percepção pós-compra Desconfirmação entre o desempenho do produto e as expectativas	Avaliação global	Desconfirmação entre o desemp. do produto e as expectativas	Pós-consumo
(OLIVER, 1992)	A satisfação é um somatório do fenômeno atributivo com emoções de consumo	Fenômeno atributivo + emoções de consumo	Atributos do produto	Durante o consumo
(WESTBROOK; OLIVER, 1991)	Julgamento avaliativo pós-escolha referente a uma seleção específica	Julgamento avaliativo	Seleção de compra específica	Pós-escolha
(OLIVER; SWAN, 1988)	Sem definição conceitual, mas uma função da justiça e desconfirmação		Vendedor	Durante a compra
(TSE; WILTON, 1988)	A resposta do consumidor à avaliação da discrepância percebida entre as expectativas iniciais e o desempenho atual ou percebido depois do consumo.	Resposta a uma avaliação	Discrepância percebida entre as expectativas prévias e o desempenho	Pós-consumo
(CADOTTE et al., 1987)	Conceitualizada como uma sensação desenvolvida através da avaliação de experiência de utilização.	Sensação desenvolvida pela avaliação	Experiência de uso	Durante o consumo
(WESTBROOK, 1987)	Julgamento global avaliativo sobre o consumo e uso do produto.	Julgamento global avaliativo	Utilização do produto/ consumo	Durante o consumo
(DAY, 1984)	A resposta avaliativa a uma experiência de consumo relativamente à discrepância percebida entre as expectativas prévias e o desempenho percebido (p.496).	Resposta avaliativa	Discrepância percebida entre expectativas prévias e desempenho	Pós-compra
(BEARDEN; TEEL, 1983)	Sem definição conceitual, mas uma função das expectativas consideradas como crenças de atributos dos produtos (já referido por Olson e Dover, 1979) e da desconfirmação (p. 22).			Durante o consumo
(LABARBERA; MAZURSKY, 1983)	Avaliação pós-compra: uma avaliação da surpresa inerente à aquisição de um produto ou à experiência de consumo citando de Oliver (1981), (p.394).	Avaliação	Surpresa	Pós-consumo ou aquisição

(WESTBROOK; REILLY, 1983)	Uma resposta emocional a experiências de consumo.	Resposta emocional	Experiência de consumo	Pós-compra
	Uma resposta emocional despoletada por um processo de avaliação cognitiva de desconfirmação das percepções ou crenças sobre o produto ou serviço e os valores, necessidades ou desejos do consumidor.		Percepções (ou crenças) sobre um objeto, ação comparada com valores individuais	
(CHURCHILL; SURPRENANT, 1982)	Um resultado de compra e utilização de um produto por comparação com as recompensas e custos da compra e consequências antecipadas. Similar a atitude.	Resultado	Comparação das recompensas e custos relativamente às consequências antecipadas	Pós-consumo
(OLIVER, 1981A)	Uma avaliação da surpresa inerente à aquisição de um produto ou à experiência de consumo.	Avaliação	Surpresa	Pós-consumo ou compra
		Estado psicológico	Desconfirmação de expectativas em conjunto com sensações prévias	
		Emoção		
(SWAN; TRAWICK, 1980)	Avaliação consciente ou julgamento cognitivo do desempenho. A satisfação envolve também afetos relativos a sensações referentes aos produtos.	Avaliação consciente ou julgamentos cognitivos	Através do produto	Durante ou pós-consumo
		Dimensões afetivas		
(WESTBROOK, 1980A)	Refere-se à avaliação subjetiva individual favorável dos resultados e experiência de consumo associada (citando Hunt, 1977).	Avaliação subjetiva individual favorável	Resultados e experiências	Durante o consumo
(HUNT, 1977)	Tipo de avaliação que considera que a experiência é pelo menos tão boa quanto deveria ser	Avaliação da experiência	Experiência foi pelo menos tão boa quanto era suposto ser	Durante a experiência de consumo
(HOWARD; SHETH, 1969)	Estado cognitivo dos compradores recompensados de forma adequada ou desadequada em função do seu sacrifício	Estado cognitivo	Ser adequado ou desadequado à recompensa por sacrifícios	

(CARDOZO, 1965)	Sem definição formal. Constatação de que a satisfação deverá ser um conceito mais global que a simples avaliação de um produto, envolvendo também toda a experiência de consumo, através da desconfirmação/confirmação de expectativas e avaliação de esforço dispendido (e outros elementos a identificar em estudos posteriores)	Avaliação Desconfirmação/ confirmação das expectativas. Avaliação de esforço dispendido	Produto e experiência de consumo	
Fonte: adaptado de Giese e Cote (2000 apud VINAGRE, 2008, p. 23-25)				

Fonte: adaptado de Giese e Cote (2000 apud VINAGRE, 2008, p. 23-25)