



**Enap**

**Escola Nacional de Administração Pública**

Diretoria de Formação Profissional  
Coordenação-Geral de Especialização

**30**  
Enap *anos*

**O MODELO DE GESTÃO PROPOSTO PELO  
REPRESENTANTE CAIXA NOS MUNICÍPIOS COM  
MAIS DE 100 MIL HABITANTES**

Aline Figueiredo de Albuquerque

Brasília – DF  
Junho/2016



**Escola Nacional de Administração Pública**

Diretoria de Formação Profissional  
*Coordenação-Geral de Especialização*

# **O MODELO DE GESTÃO PROPOSTO PELO REPRESENTANTE CAIXA NOS MUNICÍPIOS COM MAIS DE 100 MIL HABITANTES**

Monografia apresentada como parte dos requisitos para obtenção do grau de especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública 10ª edição.

Professor Orientador: Dr. Humberto Falcão Martins

## **Introdução**

O Representante CAIXA (RC) é um empregado da Caixa Econômica Federal (CAIXA) – vinculado à Vice-presidência de Governo (VIGOV) – designado a prestar um atendimento exclusivo e especializado aos municípios brasileiros, sobretudo nas áreas de Habitação, Saneamento Básico, Mobilidade Urbana, Desenvolvimento Territorial e Melhoria da Gestão Pública.

A CAIXA deflagrou essa iniciativa, em janeiro de 2013, com a posse dos prefeitos eleitos e a designação de 286 empregados para atuarem – inicialmente – nos municípios com mais de 100 mil habitantes e o Distrito Federal. Recentemente, esses empregados tiveram a abrangência de sua atuação ampliada e atendem, também, municípios com menos de 100 mil habitantes e alguns governos estaduais<sup>1</sup>.

A CAIXA é uma empresa pública que, entre suas atribuições, atua como mandatária da União na operação de diversos programas sociais e de infraestrutura<sup>2</sup>. Desse modo, o RC configura-se como canal privilegiado de interlocução da CAIXA com os entes públicos beneficiados pelos repasses e programas federais, prestando “orientação e assistência técnica para implementação das políticas públicas” (AGÊNCIA CAIXA DE NOTÍCIAS, 2016a). Portanto, são profissionais especializados, inseridos na gestão pública municipal e estadual, com o objetivo de fortalecer a gestão desses entes e “facilitar o atendimento técnico e operacional do banco às prefeituras” (AGÊNCIA CAIXA DE NOTÍCIAS, 2016b).

A proposta deste artigo é verificar em que medida a atuação dos RC, situada no campo da Gestão Pública, apresenta – em maior ou menor intensidade – elementos constitutivos dos principais paradigmas da Administração Pública (burocrático, nova gestão pública e governança pública). Trata-se de uma pesquisa de caráter exploratório, em que se busca identificar qual é a percepção desses empregados a respeito de sua atuação junto aos gestores públicos e internamente à CAIXA.

---

<sup>1</sup> O universo de atuação dos Representantes CAIXA abrange, no total, 564 municípios, 7 governos estaduais, o Distrito Federal, 1 companhia de saneamento e 1 universidade pública.

<sup>2</sup> A Caixa Econômica Federal é o principal agente operador dos programas Minha Casa, Minha Vida, Bolsa Família e do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), nos eixos de Infraestrutura Urbana e Habitação.

Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica em artigos científicos sobre os paradigmas da Administração Pública, bem como, uma pesquisa quantitativa, por meio da aplicação de *survey* com os Representantes CAIXA.

Além dessa introdução, este artigo possui uma seção destinada a uma breve discussão a respeito dos paradigmas da gestão pública. Na sequência, apresenta-se a iniciativa do Representante CAIXA, bem como, o contexto em que se deu a sua criação. Em seguida, descreve-se os instrumentos de pesquisa utilizados e, ao final, apresenta-se uma síntese das informações e dos dados coletados relacionando-os com os paradigmas da gestão pública.

### **Os paradigmas da Gestão Pública: uma breve discussão**

Teóricos da gestão pública, ao tratarem da evolução histórica da administração estatal, têm considerado a existência de 3 principais paradigmas: o burocrático (década 1930); a nova gestão pública (segunda metade da década de 1970), também chamada por alguns autores de administração gerencial; e, a governança pública (modelo mais contemporâneo).

Apesar de serem tratados como modelos distintos e que marcaram determinado período histórico, muitos autores alertam para o fato de que não houve rupturas na transição de um modelo para o outro e, atualmente, pode-se encontrar – em uma mesma organização – elementos dos 3 paradigmas de gestão pública. Nas palavras de SECCHI (2009),

[...] qualquer verificação empírica sobre reformas da administração pública deve estar atenta aos aspectos incrementais de mudança organizacional. Ao invés de falar em ascensão, predomínio e declínio de modelos organizacionais, talvez seja mais frutífero falar em um processo cumulativo de mudanças nas práticas e valores (p. 365).

A burocracia, o primeiro dos modelos, tem como principal teórico Max Weber, sociólogo alemão que analisou e sintetizou suas principais características. Trata-se de um modelo de Administração pautado na *dominação racional-legal*<sup>3</sup>. Para Weber, a organização burocrática apresenta as seguintes características: (i) existências de regras e

---

<sup>3</sup> É a dominação caracterizada pela existência de normas legais formais e abstratas e de um *staff* administrativo burocrático (BOBBIO, 2009).

normas escritas “as quais estão vinculados o detentor (ou detentores) do poder, o aparelho administrativo e os dominados” (BOBBIO, 2009, p.125); (ii) estrutura hierárquica caracterizada por “relações de autoridade [...], esferas de competências claramente definidas, por uma elevada divisão do trabalho e por uma precisa separação entre a pessoa e o cargo” (ibidem); e (iii) existência de vínculo empregatício entre os trabalhadores e a organização burocrática, em que o empregado “é recompensado através de um salário estipulado em dinheiro, tem uma carreira regulamentada e considera o próprio trabalho como uma ocupação em tempo integral” (ibidem).

Sobre a existência de regras e normas escritas, SECCHI (2009) afirma que a *formalidade* é uma das principais características do modelo burocrático, ao lado da impessoalidade e do profissionalismo. Para esse autor, a formalidade burocrática,

[...] impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, as **documentações escritas dos procedimentos administrativos**, a **formalização dos processos decisórios** e a **formalização das comunicações internas e externas**. As **tarefas dos empregados são formalmente estabelecidas** de maneira a garantir a continuidade do trabalho e a standartização dos serviços prestados, para evitar ao máximo a discricionariedade individual na execução das rotinas (grifos nossos, p.351).

No Brasil, esse modelo foi instituído a partir de Getúlio Vargas, com vistas a racionalizar a administração e os serviços públicos e viabilizar o projeto nacional-desenvolvimentista (com a expansão do Estado para indução do desenvolvimento nacional). De acordo com ABRUCIO, PEDROTI & PÓ, Getúlio Vargas criou

[...] uma burocracia meritocrática, profissional e universalista, que, ao atuar como o motor da expansão desenvolvimentista do Estado, tornou-se então a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala (2010, p.32).

As mudanças implementadas por Vargas, conduzidas sobremaneira pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)<sup>4</sup>, são consideradas pelos estudiosos da Administração Pública como a primeira grande Reforma Administrativa do Brasil.

O modelo burocrático foi amplamente disseminado (tanto no setor público, quanto no privado) e passou a ser duramente questionado. Os efeitos negativos desse modelo,

---

<sup>4</sup> A criação do DASP, em 1938, foi a principal marca do modelo varguista.

chamados de “disfunções burocráticas”, foram identificados e denunciados por acadêmicos e intelectuais da Administração. Entre as disfunções do modelo mais criticadas estão: “o impacto da prescrição estrita de tarefas (*red tape*) sobre a motivação dos empregados, resistência às mudanças, e o desvirtuamento de objetivos provocado pela obediência acrítica às normas” (SECCHI, 2009, p. 353).

Essas críticas emergiram num contexto de crise econômica e fiscal dos Estados nacionais na década de 1970. Ao mesmo tempo em que os países centrais (Europa e EUA) deparavam-se com o esgotamento do modelo do Estado de Bem Estar Social, os países periféricos (América Latina em especial) enfrentavam problemas de endividamento internacional, desemprego e inflação.

Nesse cenário, surgem propostas de reconstrução do Estado com vistas a torná-lo menor (reduzir a sua intervenção na economia), econômico (corte de gastos, pessoal e privatização de ativos), descentralizado, eficiente (voltado a resultados) e flexível (autonomia aos gerentes em detrimento do excesso de normas e procedimentos característicos da burocracia).

A chamada Nova Gestão Pública (NPG) foi o movimento que canalizou essas ideias e as difundiu sob o formato de “Reformas Gerenciais”. O Reino Unido e os Estados Unidos foram os países pioneiros na implementação dessas reformas. A disseminação desse modelo para os países emergentes se deu a partir do Consenso de Washington. Segundo BRULON et al (2012), nesse encontro “houve consenso entre os presentes, baseado na reforma posta em prática no Reino Unido, de que os países emergentes deveriam adotar as reformas orientadas para o mercado, em busca de desenvolvimento” (p. 266).

De acordo com MARTINS (2016), a NGP, de maneira geral, propunha uma gestão pública com as seguintes características:

- a) caráter estratégico ou **orientado por resultado** do processo decisório;
- b) descentralização;
- c) **flexibilidade**;
- d) desempenho crescente e **pagamento por desempenho/produzitividade**;
- e) competitividade interna e externa;
- f) direcionamento estratégico;
- g) transparência e **cobrança de resultados** (*accountability*);
- h) padrões diferenciados de delegação e **discricionariedade decisória**;
- i) separação da política de sua gestão;
- j) desenvolvimento de

habilidades gerenciais; k)terceirização; l)limitação da estabilidade de servidores e regimes temporários de emprego; e m)estruturas diferenciadas (grifos nossos).

No Brasil, esse modelo foi implementado na segunda metade da década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso. O então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, foi um dos principais responsáveis por adaptar a experiência inglesa e estadunidense de Administração Pública para a realidade brasileira.

Em 1995 é lançado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995), documento que estabeleceu as bases conceituais e as diretrizes para realização da Reforma Gerencial no Brasil.

De acordo com esse Plano, a principal diferença entre a administração burocrática e a gerencial é a forma de controle da ação do Estado. Enquanto na primeira o controle é feito nos processos e *a priori*, na segunda, o controle concentra-se nos resultados e é sempre realizado *a posteriori*. Busca-se com esse modelo de gestão a combinação de autonomia do gestor com o controle de resultados.

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança posteriori dos resultados (MARE, 1995, p.16).

A Governança Pública, por sua vez, paradigma mais contemporâneo, de acordo com MARTINS (2014), se distingue da Nova Gestão Pública e da administração pública burocrática ortodoxa. Para esse autor, a GP

[...] Aplica-se em novos tempos e contextos, marcados pelo pluralismo, complexidade, ambiguidade e fragmentação, diferentemente dos contextos da velha administração pública (o nascimento e apogeu do estado do bem estar social desenvolvimentista) e da nova gestão pública (a onda neoliberal dos anos 80 e 90). Propõe escopos mais amplos, colocando-se numa perspectiva mais abrangente de governo (whole of government) e sociedade (redes de governança), diferentemente dos enfoques estatal da administração pública ortodoxa e intraorganizacional da nova gestão pública (com ênfase em eficiência e controle) (p.43).

Para SECCHI (2009), trata-se de um modelo mais horizontal “de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas” (p. 358). Essa horizontalidade é constatada na visão de cidadão que esse modelo propõe. Para Leonardo,

há uma distinção clara – entre os 3 paradigmas de Gestão Pública – na forma de tratamento do cidadão: o modelo burocrático vê o cidadão como um “usuário de serviços públicos”, já a NGP enxerga o cidadão como um “cliente” e a GP, por sua vez, chama os cidadãos e outras organizações de “parceiros” ou “*stakeholders*”.

Além dessa característica, a GP – conforme MARTINS (2016) – “reposiciona e integra os paradigmas anteriores, agregando e enfatizando o **caráter colaborativo** e a geração de valor público como culminação da atuação pública” (grifos nossos). Segundo esse autor, a lógica de atuação é pautada na colaboração entre os envolvidos – uma gestão compartilhada – e o controle é exercido na relação entre os agentes – em que há troca de percepções sobre o que todos estão fazendo e alcançando.

Nesse estudo, MARTINS (2016) compara os 3 paradigmas de gestão pública mencionados, ressaltando as diferenças a partir de 4 variáveis: (i) conceito de desempenho; (ii) lógica de atuação; (iii) lógica de controle; e (iv) percepção do beneficiário.

Quadro 1. Lógica de desempenho dos três paradigmas de administração pública

	<b>Burocrático-ortodoxo</b>	<b>NGP</b>	<b>Governança</b>
Conceito de desempenho	+ esforço. Seguir regras e procedimentos levará ao alcance dos resultados	+ resultados de eficácia (entrega/atendimento) e eficiência ( <i>value for money</i> )	Esforços orientados para resultados que satisfazem valores, expectativas e demandas da sociedade e geram confiança (valor público)
Lógica de atuação	Hierarquia, comando e controle (manda quem pode, obedece quem tem juízo!)	Contratualização: incentivos (bônus, prêmios...) e pactuação (o que que eu ganho com isto?!)	Colaboração = gestão conectada/relacionamento e, em alguma extensão, pautada/motivada por elementos de valor (consciência da causa/propósito)
Lógica de controle	Conformidade: cumprimento das regras, protocolos operacionais/procedimentos, padrões de comportamento	Cumprimento da meta pactuada	Relacional (troca cruzada de percepções sobre o que todos estão fazendo e alcançando) + valor (como os beneficiários estão valorando)
Percepção do beneficiário	Sociedade de forma difusa e indireta: se a sociedade, por meio do sistema político, definiu papéis e outorgou poderes à burocracia, o cumprimento das regras e exercício do seu poder favorecerá a sociedade.	Cliente: indivíduo ou grupo recipiendário direto de um produto (bem ou serviço, tangível ou não) Perspectiva individual/segmentada Responsividade: responder às demandas	Cidadão: indivíduo no coletivo = tensões entre interesse público) o que deve ser feito) e interesses particulares (o querem que se faça) Desafio de lidar com o refinamento de preferências (o que uns querem não bate

	Responsabilidade: fazer o que deve ser feito (o que o sistema político-legal define como certo).	(fazer o que as pessoas querem)	com o que outros querem; quem decide quem vai ter o que? A interação, participação, interlocução)
--	--	---------------------------------	---

Fonte: Martins, Humberto “Três paradigmas de administração pública: as Organizações Sociais como instrumento de flexibilização e colaboração”, FGV, 2016.

Esse quadro, em que estão sintetizadas as principais características dos modelos, foi a principal referência para a estruturação do questionário do presente trabalho. Na sequência, apresenta-se uma breve descrição dos Representantes CAIXA para, em seguida, se discutir os resultados para pesquisa.

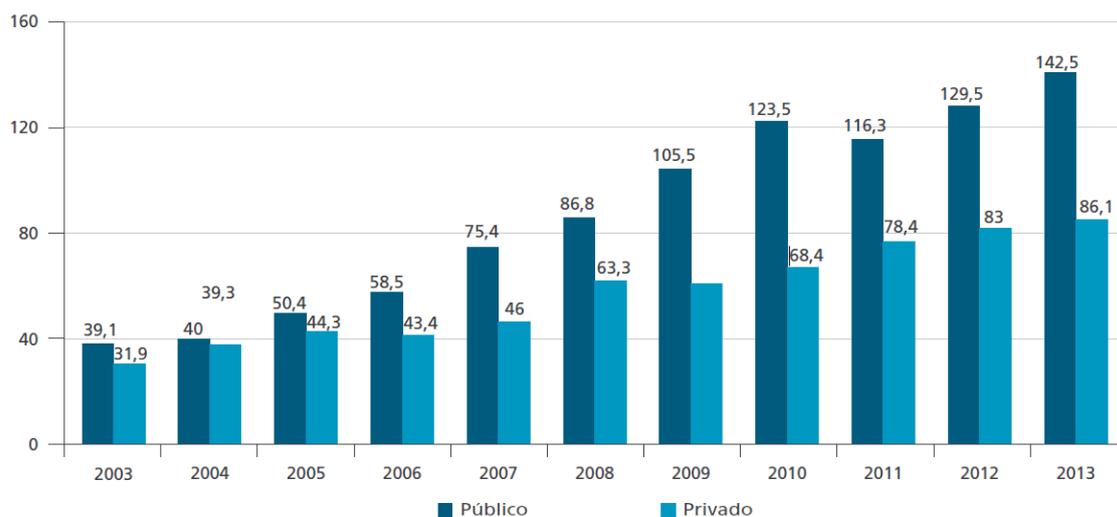
### **O Representante CAIXA: contexto de criação e objetivos da iniciativa**

[...] **O desafio, no entanto, não está na garantia de recursos financeiros, mas na elaboração de projetos adequados.** Dois em cada dez projetos de saneamento do PAC 1 não foram sequer iniciados por **falta de qualidade técnica dos projetos**. O PAC teve 859 projetos selecionados no fim de 2010 e ainda não entrou em execução. Os dados foram passados pelo secretário nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, Leodegar Tiscoski (EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO, 2016).

[...] O primeiro, não nessa ordem de importância, **é a falta de capacidade técnica, ou de pessoal preparado, em municípios, estados e prestadoras de serviços.** Segundo Santos, isso se deve a duas décadas sem investimentos para obras de saneamento no Brasil. Agora, com recursos disponíveis, **faltam engenheiros qualificados e técnicos capacitados para todos os trâmites legais e burocráticos que requerem as obras públicas** (JORNAL GGN, 2016).

A falta ou a insuficiência de capacidade técnica e administrativa dos municípios brasileiros ficou evidente no momento em que o Estado brasileiro aumentou os patamares de investimentos em infraestrutura no país. Com o advento do PAC e, posteriormente, do PAC 2 e do Minha Casa, Minha Vida, o Governo Federal iniciou uma sistemática de repasse de recursos – mediante seleção de propostas – aos estados, municípios e Distrito Federal com o objetivo de viabilizar obras de saneamento, moradia, urbanização de favelas, pavimentação, entre outros.

Gráfico 1: Investimentos em infraestrutura (Em R\$ bilhões de 2013)



Fonte: ABDIB, *apud* GOMIDE (2015, p. 66).

Nesse processo, os Ministérios faziam a gestão dos programas (definição de diretrizes gerais, procedimentos, requisitos, monitoramento e avaliação das ações), seleção das propostas e os repasses de recursos; os entes federados, por sua vez, tinham a responsabilidade pela elaboração das propostas, execução dos projetos, fiscalização das obras e conclusão do objeto contratado, assegurando-se a qualidade técnica; e a CAIXA atuava (e atua) como mandatária da União, ou seja, era (e é) responsável pela operacionalização dos programas, contratação dos recursos junto aos entes federados e acompanhamento de todo o ciclo de execução dos recursos – desde a realização da licitação do objeto (obra ou serviço) até a prestação de contas – assegurando-se a compatibilidade e aderência da execução dos recursos de acordo com o objeto contratado e conforme as diretrizes, regras e procedimentos dos manuais dos programas dos Ministérios<sup>5</sup>.

Durante o processo de execução desses investimentos federais, os gestores dos Ministérios, por meio do monitoramento dos programas e das ações, verificaram atrasos e paralizações de diversas obras, em diferentes regiões do país. Atrasos que, por sua vez, trouxeram prejuízos políticos significativos ao Governo Federal, pois, recorrentemente,

<sup>5</sup> Para mais informações a respeito das regras de contratação e execução dos projetos inseridos no PAC, ver Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades (2015), disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/PAC/Manuais-Gerais-PAC/micpacp2015.pdf>, visitado em: 24 de maio de 2016.

os partidos de oposição, ongs de transparência e controle e a mídia criticavam os atrasos nas obras, afirmando que “o PAC não havia saído do papel”.

Dos 12.163 empreendimentos propostos pelo governo, apenas 1.378 foram concluídos após três anos (ESTADÃO, 2016).

Os números são vistosos, mas não condizentes com a realidade: quando procuramos as grandes realizações do PAC, **enxergamos apenas canteiros de obras paradas; infraestrutura insuficiente e atrasada;** e um setor privado cada vez mais distante das parcerias com o governo federal (PARTIDO DEMOCRATAS, 2016).

Passados três anos do início da segunda etapa do Programa de Aceleração Crescimento (PAC 2), das quase 50 mil obras e empreendimentos que integram o programa, apenas 5.833 (12%) estão “concluídas” ou “em operação”. **Mais da metade das ações (53,3%) não saiu do papel.** Em situação crítica estão iniciativas importantes como a construção de creches e de unidades de saúde (CONTAS ABERTAS, 2016).

Gestores federais, diretamente ligados aos principais programas do PAC que são executados pelos entes subnacionais, avaliaram que mesmo com os avanços legais e administrativos realizados<sup>6</sup> – com vistas a simplificar a execução dos investimentos – não havia melhora no desempenho dos contratos firmados. Para eles,

No processo de seleção, os municípios:

- (i) desconhecem boa parte do conteúdo dos manuais de instrução dos programas do Ministério das Cidades;
- (ii) apresentam propostas sem condições de enquadramento e seleção.

Na assinatura dos contratos, os governos municipais:

- (i) apresentam documentação institucional incompleta;
- (ii) apresentam Projeto Básico em desacordo às determinações da lei no 8666;
- (iii) não observam os parâmetros de orçamento (SINAPI, BDI);
- (iv) não apresentam documentação que comprove a titularidade das áreas de intervenção;
- (v) não apresentam licença prévia (LP) da intervenção.

Para o início e execução das obras, os governos municipais:

- (i) não dispõem de conhecimento e equipe técnica especializada para preparação e realização dos procedimentos licitatórios (editais; termos de referência; e demais procedimentos);
- (ii) não apresentam licença de instalação (LI);
- (iii) não dispõem de conhecimento e equipe técnica especializada para gerenciamento, fiscalização e medição das fases de execução das obras;
- (iv) não dispõem de conhecimento e equipe técnica especializada para prestação de contas e atendimento às exigências dos órgãos de controle (ARRETCHE, 2012, p.82).

Alexandre Gomide, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA, desenvolveu pesquisa recente sobre essa problemática. Intitulado

---

<sup>6</sup> A exemplo da Portaria 507 de 2011 que simplificou os procedimentos de acompanhamento e fiscalização das obras e serviços de engenharia de pequeno valor (até R\$ 750 mil reais). Para ler a portaria, na íntegra, ver: <https://portal.convenios.gov.br/-/portaria-interministerial-no-507-de-24-de-novembro-de-2011>.

“Condicionantes Institucionais à Execução de Projetos de Investimentos em Infraestrutura”, o estudo, a partir de um levantamento da literatura sobre o tema e de entrevistas com gestores públicos, indicou uma série de constrangimentos à execução do investimento em infraestrutura no país. Dentre eles, cabe destacar:

[...] Deficiências de planejamento e gestão, evidenciados pela **má qualidade dos projetos, falta de capacidade técnica das burocracias envolvidas**, as dificuldades de coordenação de atores e atividades e a precariedade na supervisão das obras. [...]

A falta de articulação entre entes federativos e de **capacidade técnica de estados e municípios para executar os empreendimentos** [...] (GOMIDE, 2015, p. 67, grifos nossos).

É nesse contexto, de baixa execução dos investimentos em infraestrutura do Governo Federal e de falta ou insuficiência de capacidade institucional dos entes subnacionais, que a CAIXA começou a desenvolver a iniciativa estratégica chamada “Representante CAIXA”. Em outubro de 2011, quando da execução do piloto dessa iniciativa, o então presidente da empresa, Jorge Hereda, já publicizava os objetivos do projeto,

A reestruturação da área de Desenvolvimento Urbano da CAIXA também vai resultar na **permanência de um empregado da CAIXA dentro das principais prefeituras do país**. Estão sendo implantadas extensões integradas de **orientação e apoio técnico preliminar aos 283 municípios com mais de 100 mil habitantes**. Os gestores dessas cidades-sedes – e, também, os dos municípios menores próximos – contarão com orientação para montagem dos processos e prestação de contas (NOTÍCIAS CAIXA, 2016).

A iniciativa também foi anunciada em reunião da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização da Câmara dos Deputados, ocorrida em maio de 2012. Na ocasião, o então Superintendente Nacional de Assistência Técnica e Desenvolvimento Sustentável da CAIXA, José Carlos Medaglia Filho, declarou:

Nós começamos a implementar, deste o início do ano, um funcionário da Caixa localizado em cada Município com mais de 100 mil habitantes. Concluímos um piloto com os dez primeiros, com resultados excelentes. **Isso significa um empregado da Caixa prestando assistência técnica no ambiente da Prefeitura**, ajudando a preparar material, tirar pendências antes que elas sejam encaminhadas para a Caixa. Nós estamos apostando em qualificar esse processo para que os projetos não cheguem de maneira tão desestruturada e os documentos não cheguem sem revisão à Caixa. Pretendemos implementar isso ao longo do ano em 283 Municípios, evidentemente contando com a concordância dos Srs. Prefeitos (COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, 2016).

A implementação dessa iniciativa teve início em janeiro de 2013, com a posse dos Prefeitos eleitos. No segundo semestre de 2012, porém, as atividades internas de

organização e preparação da iniciativa já haviam sido realizadas (seleção e capacitação dos empregados, entre outras) e, em novembro de 2011, a empresa já tinha dado início ao projeto piloto em 10 municípios.

Entre fevereiro e março de 2013, a maioria dos Representantes CAIXA já estavam atuando nos municípios com mais de 100 mil habitantes. Esses empregados, atualmente, vinculados à Vice-presidência de Governo são lotados nas dependências administrativas da Prefeitura Municipal e dispõem de dedicação exclusiva ao projeto. Todos são empregados concursados da CAIXA<sup>7</sup> – das carreiras de engenheiro, arquiteto ou técnico bancário – que foram (e são) escolhidos por processo seletivo interno específico para a função gratificada Representante CAIXA<sup>8</sup>.

De acordo com a Gerente Executivo, Fernanda Teodoro, responsável pela implementação da iniciativa, o objetivo principal da iniciativa tem sido a de “prestar atendimento e orientação técnica aos municípios com mais de 100 mil habitantes, sobretudo nos contratos nas áreas de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana, desenvolvimento territorial e melhoria da gestão pública” (AGÊNCIA CAIXA DE NOTÍCIAS, 2016).

Como citado na introdução deste artigo, a abrangência do projeto, devido a demanda dos municípios, foi ampliada e – desde 2015 – municípios com menos de 100 mil habitantes também são atendidos pelos RC, além de governos estaduais e outras entidades públicas. De acordo com a Gerência Nacional de Planejamento e Desempenho de Redes Governo – GEGOV<sup>9</sup>, são – atualmente – 261 empregados atendendo a 564 municípios<sup>10</sup>. Esse atendimento é formalizado por meio de um Acordo de Cooperação Técnica (ACT), assinado pela CAIXA e pelo Prefeito Municipal, em que são definidos

---

<sup>7</sup> A CAIXA, por ser uma empresa pública, é obrigada a contratar seus funcionários mediante concurso público de provas e títulos. Os empregados são regidos pela CLT.

<sup>8</sup> As funções gratificadas da CAIXA são, em quase que sua totalidade, atribuídas aos empregados mediante processo seletivo interno (PSI) composto por manifestação de interesse, análise de currículo profissional e acadêmico, avaliação de competências e entrevistas. Em alguns casos específicos, também pode ser cobrado dos candidatos uma produção temática.

<sup>9</sup> Gerência Nacional da CAIXA – sediada na matriz da empresa em Brasília – responsável, à época da realização da pesquisa, pela definição de normas e diretrizes gerais da atuação dos Representantes CAIXA, bem como pelo monitoramento e avaliação nacional da iniciativa.

<sup>10</sup> Algumas vagas da função Representante CAIXA não estavam preenchidas no período de realização desta pesquisa, devido a suspensão temporária dos processos seletivos internos decorrente de uma reestruturação organizacional da empresa.

os objetivos do RC e as atribuições dos partícipes, além da pactuação de um plano de trabalho com a definição de ações, responsáveis e prazos. Esse Acordo não gera repasse de recursos entre as partes, apenas estabelece regras mínimas para viabilização das ações de assistência técnica a serem prestadas pelo empregado da CAIXA.

O Município de São Paulo disponibilizou, em seu site, o ACT assinado com a CAIXA em março de 2013. Na cláusula segunda desse documento é possível conhecer os objetivos do RC, que são:

Ampliar a capacidade operacional e técnica do município para gestão de convênios e contratos públicos;

Aumentar a qualidade e conformidade dos projetos e da documentação relativos aos contratos do município que são acompanhados pela CAIXA;

Tornar os processos de contratação, análise e acompanhamento de projetos e obras mais céleres;

Identificar e propor solução aos entraves técnicos e administrativos que impedem a adequada execução dos contratos;

Instrumentalizar o município com conteúdos técnicos e procedimentos operacionais relativos aos programas operacionalizados pela CAIXA;

Estreitar o relacionamento institucional e negocial entre a CAIXA e o Município;

Reduzir ruídos e conflitos de comunicação entre Município e CAIXA e sanar divergências de interpretação das normas e procedimentos<sup>11</sup>;

Trata-se, portanto, de uma iniciativa inovadora – não há registros de ações semelhantes no país – que modifica o padrão de atendimento da CAIXA aos municípios brasileiros.

Para além dos resultados concretos do RC, interessa-nos saber o modelo de atuação adotado por esses empregados, circunscrevendo-o no debate existente sobre os paradigmas da gestão pública. Trata-se de um esforço teórico e empírico voltado a identificar – na prática desses empregados e a partir da percepção deles – continuidades e discontinuidades dos modelos de gestão pública já conhecidos e experimentados na Administração Pública Brasileira.

---

<sup>11</sup> A íntegra do ACT firmado entre a CAIXA e a Prefeitura Municipal de São Paulo está disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/arquivos/Acordos/Cooperacao\\_CEF\\_AssistenciaTecnica.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/arquivos/Acordos/Cooperacao_CEF_AssistenciaTecnica.pdf). Visitado em: 24 de maio de 2016.

## **Metodologia da pesquisa: população, amostra e questionário**

A pesquisa desenvolvida com vistas a atender aos objetivos deste trabalho, utilizou-se de metodologia quali-quantitativa, por meio da aplicação de um *survey* a todos os empregados ocupantes da função gratificada Representante CAIXA. Elaborou-se um questionário que ficou disponível para preenchimento entre os dias 26 de abril e 10 de maio de 2016 (15 dias). Nesse período, de acordo com a GEGOV, havia 261 empregados nomeados como Representantes CAIXA.

Considerando que esses empregados atuam em todo o território nacional, optou-se pela coleta de dados via *internet*, por meio eletrônico e formato autoadministrado. O questionário foi desenvolvido por meio da ferramenta *google form* e seu *link* encaminhado, via mensagem eletrônica da pesquisadora, aos *e-mails* institucionais de cada um dos 261 empregados.

Com o objetivo de preservar a identidade dos RC e se evitar constrangimentos institucionais, optou-se por não haver identificação do município, estado, região e unidade de vinculação dos empregados<sup>12</sup>.

Das 261 mensagens enviadas, 7 retornaram por motivos de licença, férias ou caixa postal cheia. A população da pesquisa, devidamente informada dos objetivos do questionário e que teve acesso ao *link*, foi, portanto, de 254 RC. Dessa população, foi possível alcançar uma amostra de 97 respondentes (ou 38% da população).

O questionário foi elaborado a fim de se identificar, a partir da percepção dos empregados entrevistados, o padrão de atuação do RC junto as Prefeituras Municipais<sup>13</sup>. Com base em pesquisa na literatura recente sobre os paradigmas da gestão pública (MARTINS e MARINI, 2014; MARTINS, 2016; SECCHI, 2009) – que delimita

---

<sup>12</sup> A função é diretamente vinculada ao município de atuação, não há mais de um Representante CAIXA por município, somente mais de um município por Representante CAIXA. Portanto, ao declarar o município de atuação, o empregado estaria, em última instância, revelando sua identidade. Também se preservou o estado da federação e a unidade de vinculação, pois a CAIXA é organizada em regionais e filiais. Ao se declarar o estado ou a unidade de atuação, estar-se-ia expondo os gestores responsáveis pelos Representantes CAIXA daquela região ou unidade.

<sup>13</sup> Como destacado anteriormente, o RC também trabalha com alguns governos estaduais e outras instituições públicas, porém, em termos quantitativos, esse número é irrelevante se comparado ao universo total dos RC. Assim, para fins desta pesquisa, compreenderemos como cliente do RC somente as Prefeituras Municipais.

conceitos, compara as características e destaca as diferenças entre os modelos burocrático, nova gestão pública e governança pública – foram suscitados elementos que tipificam cada um desses modelos. A partir dessa tipificação, desenvolveu-se 3 blocos de questões:

- (i) **Questões de frequência** em que o respondente assinalava, numa escala do tipo *Likert* (VIEIRA e DALMORO, 2008) de 4 pontos, a frequência com que se deparava com determinada situação de trabalho. Nesse bloco, as questões tinham como tema “situações hipotéticas de rotina de trabalho” que tipificavam os paradigmas de gestão pública, como, por exemplo, o apego a normas, o foco em resultados ou o compartilhamento de valores, exemplos caricatos dos modelos de burocracia, nova gestão pública e governança pública, respectivamente.

Figura 1: modelo de escala das questões de frequência.

( )	( )	( )	( )
1	2	3	4
Sempre			Nunca

- (ii) **Questões de circunstâncias** em que o respondente assinalava a opção que, embora não precisamente, mais se aproximava da realidade dele. Nesse bloco, cada questão tratava de um tema diferente (atendimento, relacionamento, estrutura organizacional, entre outros) e, para cada tema, havia 3 alternativas de resposta. As alternativas descreviam de maneira tipificada a abordagem dos temas a partir da concepção dos modelos de gestão pública: a) sob a perspectiva do modelo burocrático; b) sob a ótica do modelo da nova gestão pública ou c) sob o ponto de vista da governança pública.
- (iii) **Questões de percepção.** Foram desenvolvidas 3 definições sobre a principal atribuição do Representante CAIXA. Para cada uma delas, o respondente assinalava, novamente numa escala do tipo *Likert* de 4 pontos, o grau de concordância com tal definição.

Figura 2: modelo de escala das questões de percepção.

( ) 1 Concordo Integralmente	( ) 2	( ) 3	( ) 4 Discordo Integralmente
---------------------------------------	----------	----------	---------------------------------------

Além dessas questões, o questionário contemplava perguntas a respeito do perfil do Representante CAIXA: idade, grau de instrução, tempo de CAIXA e experiência profissional anterior. Ao final do questionário, inseriram-se 2 questões (não obrigatórias) em que o entrevistado respondia, por extenso, temas que ele julgava relevante mencionar ou sugestões para aperfeiçoamento da atuação dos RC.

### **Análise dos resultados**

Em relação ao perfil profissional do Representante CAIXA, as respostas obtidas revelaram que se trata de profissionais, em sua maioria, situados na faixa etária de até 40 anos (cerca de 55%) e com até 10 anos de vínculo com a empresa (cerca de 70%). Portanto, são profissionais jovens de idade e com pouco tempo de CAIXA.

Além disso, os dados mostraram que quase 80% dos entrevistados possuem uma pós-graduação (72,2% *lato sensu* e 7,2% *strictu sensu*). Quanto à experiência anterior à CAIXA, percebeu-se que mais de 80% teve alguma experiência na iniciativa privada e 46,1%, alguma experiência no setor público. Essas porcentagens não podem ser somadas, pois – aproximadamente – um terço dos entrevistados afirmou já ter trabalho em ambos os setores, privado e público, conforme mostra a tabela abaixo.

**Tabela 1: Experiência profissional anterior**

<b>Experiência anterior</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
Iniciativa privada	43	44.3%
Setor público	9	9.3%
Iniciativa privada e setor público	36	37.1%
CAIXA foi meu primeiro emprego	9	9.3%
<b>Total</b>	<b>97</b>	<b>100%</b>

Os demais resultados da pesquisa referem-se ao padrão de atuação dos RCs. Primeiramente, são apresentados e comentados os dados obtidos do bloco das questões de frequência. Para analisarmos tais respostas, optou-se – para fins de análise – por

combinar as quatro categorias de resposta, ( ) 1 SEMPRE ( ) 2 ( ) 3 e ( ) NUNCA, em duas. Assim, indivíduos que assinalaram as alternativas 1 e 2, como resposta, foram interpretados como empregados que afirmaram que tal situação de trabalho ocorria com **certa frequência**. Por outro lado, indivíduos que assinalaram as alternativas 3 e 4, como resposta, foram interpretados como empregados que afirmaram que tal situação de trabalho ocorria com **pouca frequência**.

A partir dessa definição, verificou-se que, ao se perguntar a frequência com que determinadas “situações hipotéticas de rotina de trabalho” eram presenciadas (vivenciadas) pelos entrevistados, os Representantes CAIXA responderam que, das 11 situações apresentadas, 10 ocorriam com certa frequência. Houve uma pequena variação na quantidade de empregados que responderam dessa forma, a porcentagem variou de 68% a 96,9%, o que mostra que – apesar das 10 situações ocorrerem com certa frequência – algumas situações foram julgadas mais frequentes que outras.

Esse retrato evidencia que a recorrência a normas, a orientação ao atendimento de metas ou a colaboração dos envolvidos para alcance dos objetivos são situações que, apesar de caracterizarem distintos modelos de gestão pública – burocrático, nova gestão pública e governança pública, respectivamente – são presentes e frequentes na atuação da maioria dos entrevistados (guardadas as variações de porcentagem mencionadas no parágrafo anterior). A coexistência de elementos constituintes dos diferentes paradigmas da gestão pública pode ser observada ao analisarmos as respostas de 3 questões que tipificam cada um dos modelos.

**Tabela 2: Normas e regulamentos**

Para realização das suas atividades cotidianas, junto à Prefeitura, com que frequência você recorre a normas e regulamentos da CAIXA?

Escala de frequência	Quantidade	%
Sempre: 1	52	53.6%
2	38	39.2%
3	7	7.2%
Nunca: 4	0	0%

**Tabela 3: Alcance de metas**

Com que frequência a sua ação, junto à Prefeitura, é orientada ao alcance de metas estabelecidas pela CAIXA (por exemplo, as metas da unidade a qual você está vinculado)?

Escala de frequência	Quantidade	%
Sempre: 1	68	70.1%
2	26	26.8%
3	3	3.1%

Nunca: 4

0

0%

**Tabela 4: Compartilhamento de informações**

Com que frequência há, entre você e os gestores municipais, troca e compartilhamento de informações a respeito do andamento das ações pactuadas em Acordo (ou em reuniões de trabalho)?

Escala de frequência	Quantidade	%
Sempre: 1	52	53.6%
2	37	38.1%
3	7	7.2%
Nunca: 4	1	1%

Ao serem perguntados com que frequência eles recorriam a normas e regulamentos em suas atividades cotidianas, 90% deles responderam que recorriam a esses documentos com certa frequência (50% responderam que recorriam sempre). Por outro lado, ao serem questionados com que frequência a ação deles era orientada ao alcance de metas, 93,9% responderam que era uma situação que ocorria com certa frequência (68% responderam que sua ação era sempre orientada ao alcance de metas). Já ao se perguntar a frequência com que havia colaboração entre os RC e os gestores municipais – com compartilhamentos de informações e dados, caracterizando-se um relacionamento mais horizontal entre os agentes –, 91,7% responderam que há troca e compartilhamento com os gestores municipais com certa frequência (53,6% responderam que essa situação ocorria sempre).

Uma das situações apresentadas, porém, foi apontada por grande parte dos respondentes como de pouca frequência. Trata-se da situação que caracterizava a lógica de atuação típica do modelo burocrático: a forte relação entre hierarquia, comando e controle. Ao serem questionados sobre a frequência com que precisavam de autorização do superior imediato para realização de suas atividades, a maioria dos RC respondeu que a necessidade de autorização do superior ocorria com pouca frequência (75,2% dos respondentes). A distribuição das respostas a essa situação, na escala de frequência, apresenta-se na tabela abaixo.

**Tabela 5: Hierarquia**

Com qual frequência você precisa de autorização do superior imediato para realização de suas ações (suas atividades) junto à Prefeitura?

Escala de frequência	Quantidade	%
Sempre: 1	7	7.2%
2	17	17.5%
3	63	64.9%
Nunca: 4	10	10.3%

A distribuição das respostas acima sugere que, na percepção da maioria dos entrevistados, os Representantes CAIXA gozam de certa autonomia para execução de suas atividades junto às Prefeituras Municipais.

Além da percepção de autonomia, os respondentes também afirmaram se perceber como referência – dentro da CAIXA – quando o assunto é o município em que atuam. Os entrevistados afirmaram serem vistos (ou reconhecidos) dentro da empresa, com certa frequência, como os empregados responsáveis pelos assuntos (contratos, processos, negócios, entre outros) do seu município. 77,3% dos respondentes afirmaram que, com certa frequência, áreas distintas da empresa compartilham – com eles – informações relativas ao município em que atuam, bem como, 75,3% disseram ser lembrados, com certa frequência, pelas diferentes áreas da CAIXA, como ponto focal do município em que atuam.

**Tabela 6: Ponto focal**

Com qual frequência você é lembrado pelas diferentes áreas/setores/unidades da CAIXA como ponto focal do Município em que você atua?

Escala de frequência	Quantidade	%
Sempre: 1	31	32%
2	42	43.3%
3	22	22.7%
Nunca: 4	2	2.1%

Essa percepção é confirmada ao analisarmos as respostas do bloco de questões de circunstâncias. Quando o tema analisado referiu-se sobre a relação entre a estrutura organizacional da CAIXA e a atuação do RC, a maioria dos respondentes (59,8%) disse que, apesar da forte segmentação da empresa (característica típica dos modelos organizacionais burocráticos), os RCs tinham assumido um papel de articulador entre as áreas, facilitando a integração dos processos dos municípios em que atuam.

**Tabela 7: Estrutura Organizacional CAIXA**

Sobre a relação entre a estrutura organizacional da CAIXA e a sua atuação como Representante CAIXA:

Ainda que seja necessário realizar uma gestão integrada dos processos da Prefeitura, com foco nas necessidades do cliente, a fragmentação das atividades dentro da CAIXA se impõe e dificulta essa integração. Seu papel acaba sendo o de reunir os documentos e informações das diferentes áreas e, posteriormente, fazer um exercício de “integração” dos processos.	17	17.5%
--	----	-------

Ainda que exista uma forte segmentação dos processos e atividades dentro da CAIXA, é possível promover o diálogo entre as áreas e entre os empregados em busca de um resultado comum, voltado à satisfação do cliente. Seu papel é o de articulador desse diálogo, facilitando a integração dos processos.	58	59.8%
As áreas trabalham em parceria e compartilham processos e informações. Há colaboração entre os empregados para o atingimento de um objetivo comum. Seu papel é o de colaborador, contribuindo com informações (demandas, necessidades e oportunidades) a respeito da Prefeitura Municipal.	22	22.7%

Um ponto que chamou atenção foi a percepção dos entrevistados em relação ao atendimento das necessidades do cliente (das Prefeituras). De acordo com SECCHI (2009, p.356), um dos dez mandamentos do Governo Empreendedor, neste artigo também chamado de Nova Gestão Pública, é o “*governo orientado ao cliente – os governos devem substituir a autorreferencialidade pela lógica de atenção as necessidades dos clientes/cidadãos*”.

**Tabela 8: Atendimento das necessidades do município**

Com que frequência a sua ação, junto à Prefeitura, é orientada para o atendimento das necessidades do Município?

Escala de frequência	Quantidade	%
Sempre: 1	55	56.7%
2	38	39.2%
3	3	3.1%
Nunca: 4	1	1%

Apesar de os respondentes terem afirmado – em sua maioria – de que sua ação, com certa frequência, é orientada ao atendimento das necessidades do município (95,9%) – como mostra a tabela acima –, 66% dos entrevistados disseram – em outra questão – que as atividades que tomam a maior parte do seu tempo são aquelas voltadas “*a garantir a conformidade dos processos e contratos da Prefeitura Municipal com a CAIXA e a orientar o cliente quanto aos requisitos para contratação de novas operações ou produtos*”. Sugerindo, nesse caso que, embora com certa frequência suas atividades sejam orientadas ao atendimento das necessidades da Prefeitura, a maior parte do seu tempo é tomada por atividades que buscam “ajustar” o município às “regras” exigidas pela

CAIXA<sup>14</sup> (padrão mais alinhado ao modelo burocrático) e não “ajustar” a CAIXA às necessidades apresentadas pelo município (padrão mais alinhado a nova gestão pública).

Nessa mesma questão, menos de um terço dos entrevistados afirmou que a maior parte do seu tempo é dedicada “a atender as necessidades da Prefeitura Municipal, buscando identificar as principais demandas do cliente”, conforme mostra o quadro abaixo.

**Tabela 9: Atividade que toma a maior parte do tempo**

Em relação as atividades que tomam a maior parte do seu tempo:

Na maior parte do tempo me dedico a garantir a conformidade dos processos e contratos da Prefeitura Municipal com a CAIXA e a orientar o cliente quanto aos requisitos para contratação de novas operações ou produtos. Oriento a resolução de pendências técnicas e documentais do cliente, com vistas a dar maior agilidade à tramitação dos processos existentes.	64	66%
Na maior parte do tempo me dedico a atender as necessidades da Prefeitura Municipal, buscando identificar as principais demandas do cliente, com vistas a ofertar produtos e serviços CAIXA compatíveis com tais necessidades.	25	25.8%
Na maior parte do tempo me dedico a elaborar/conceber/desenhar, em parceria com a Prefeitura Municipal, soluções de gestão (administrativa, urbana e/ou fiscal) que tragam benefícios tanto para a CAIXA quanto para o Município.	8	8.2%

Nesse mesmo sentido, ao serem provocados a opinar sobre definições a respeito do RC, mais da metade dos respondentes disse discordar (parcial ou integralmente) da seguinte expressão “Para você, o Representante CAIXA atende às necessidades e demandas da Prefeitura, as atividades do RC são definidas conforme as necessidades da Prefeitura. A CAIXA ajusta produtos e processos para melhor atender ao cliente”. Porém, 48,5% - quantidade significativa dos entrevistados – disse concordar (parcial ou integralmente) com tal definição, conforme mostra a tabela abaixo.

**Tabela 10: Definição do Representante CAIXA – I**

Para você, o Representante CAIXA atende às necessidades e demandas da Prefeitura, as atividades do RC são definidas conforme as necessidades da Prefeitura. A CAIXA ajusta produtos e processos para melhor atender ao cliente.

Opinião	Quantidade	%
Concordo Integralmente: 1	5	5.2%
2	42	43.3%
3	36	37.1%
Discordo Integralmente: 4	14	14.4%

<sup>14</sup> Cabe ressaltar que as “regras exigidas pela CAIXA” são, na verdade, regras e normas estabelecidas em leis federais, como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal ou nos manuais dos programas desenvolvidos pelos Ministérios do Governo Federal.

Atender as necessidades das Prefeituras, do nosso ponto de vista, depende – não somente da postura ou da forma de atuação do RC – mas sobretudo, de mudanças na empresa (ajustes de produtos, customização de serviços, entre outros), talvez a discordância dos entrevistados com a definição acima tenha mais relação com a afirmação “A CAIXA ajusta produtos e processos para melhor atender ao cliente” do que com a parte inicial em que se afirma que “o Representante CAIXA atende às necessidades e demandas da Prefeitura”. Essa suposição é reforçada ao analisarmos a pergunta que trata das mudanças percebidas pelos respondentes, após o início do Representante CAIXA.

De acordo com os entrevistados, 56,7% afirma que, após o início do projeto, *“houve maior compartilhamento de documentos e informações entre a CAIXA e a Prefeitura, percebe-se que há colaboração entre os agentes [...]”*; 39,2%, por sua vez, disse que *“houve maior eficiência (agilidade) no trâmite dos processos e contratos, devido a maior conformidade dos documentos [...]”*; e, **somente, 4,1% afirmou que “houve aperfeiçoamento/adequação dos processos internos e produtos da CAIXA para melhor atender às necessidades da Prefeitura”**.

**Tabela 11: Principais mudanças percebidas**

Em relação às mudanças percebidas – por você – após o início do Representante CAIXA:

Houve maior eficiência (agilidade) no trâmite dos processos e contratos da Prefeitura Municipal dentro da CAIXA, devido a maior conformidade dos documentos e projetos apresentados pelos gestores municipais.	38	39.2%
Houve maior compartilhamento de documentos e informações entre a CAIXA e a Prefeitura, percebe-se que há colaboração entre os agentes envolvidos (CAIXA e Município) para se alcançar objetivos comuns.	55	56.7%
Houve aperfeiçoamento/adequação dos processos internos e produtos da CAIXA para melhor atender às necessidades e demandas da Prefeitura Municipal.	4	4.1%

Verifica-se, portanto, que os respondentes – em sua maioria – não perceberam mudanças ou adaptações nos procedimentos e produtos da empresa voltados a melhor atender as Prefeituras Municipais. Por outro lado, eles perceberam que, além da relativa autonomia – já mencionada anteriormente –, a relação com a chefia tem superado o controle formal das atividades e a cobrança do atendimento de metas. Para eles, o foco tem sido no monitoramento da evolução do relacionamento com a Prefeitura Municipal,

buscando verificar os avanços e ganhos alcançados pela parceira, conforme mostra o quadro abaixo.

<b>Sobre o relacionamento com a sua chefia:</b>		
Executo tarefas definidas pelo meu superior imediato. Há um controle exercido em relação a forma como essas atividades são executadas (se os procedimentos que utilizei foram adequados ou se observei corretamente as regras e as normas vigentes).	1	1%
Busco o alcance de resultados e de metas pactuadas com meu superior imediato. Há um controle exercido em relação ao atendimento dessas metas e maior flexibilidade quanto aos procedimentos e métodos utilizados.	15	15.5%
Procuro estabelecer um relacionamento de confiança e parceria com a Prefeitura Municipal. Meu superior imediato acompanha a evolução desse relacionamento, procurando identificar os avanços alcançados e os ganhos mútuos resultantes dessa parceria (ganhos para a Prefeitura e ganhos para a CAIXA).	81	83.5%

Percebe-se, a partir dos resultados do quadro acima, que o controle exercido sobre o trabalho do Representante CAIXA apresenta elementos que se aproximam do modelo de Governança Pública. Apesar da empresa ser altamente normatizada e hierarquizada (características típicas do modelo burocrático) e, além disso, apresentar uma lógica de controle voltada ao alcance de resultados e de metas (típica do modelo da nova gestão pública e amplamente praticada nas instituições financeiras), no caso do Representante CAIXA, a forma de controle que se consolidou foi a relacional (em que há troca cruzada de percepções sobre o que se está fazendo e o que se está alcançando) – típica do modelo de Governança Pública.

Traços de Governança Pública também foram percebidos, pela maioria dos entrevistados, no momento em que eles concordaram (parcial ou integralmente) com a visão de que o Representante CAIXA atua em parceria com as Prefeituras Municipais e que o alcance dos resultados depende tanto do desempenho dos RCs quanto dos gestores municipais, configurando-se em um relacionamento mais horizontal. Nessa perspectiva, a Prefeitura não é vista apenas como um cliente (interpretação típica da nova gestão pública), mas – também – como um parceiro em que a lógica de atuação é pautada pela colaboração entre os agentes.

### **Tabela 13: Definição do Representante CAIXA – II**

Para você, o Representante CAIXA atua em parceria com a Prefeitura Municipal, as atividades do RC são definidas em comum acordo com a Prefeitura Municipal e o alcance dos resultados depende tanto do desempenho do RC, quanto do desempenho dos gestores municipais.

<b>Opinião</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
Concordo Integralmente: 1	33	34%
2	42	43.3%
3	19	19.6%
Discordo Integralmente: 4	3	3.1%

### **Considerações finais**

Em resumo, os resultados obtidos com a aplicação do *survey* demonstra que a atuação dos Representantes CAIXA apresenta, de maneira concomitante, elementos dos 3 paradigmas de gestão pública. De acordo com SECCHI,

[...] Analiticamente um pesquisador pode encontrar fragmentos de burocracia, APG, GE e GP dentro de uma mesma organização. Até mesmo o patrimonialismo pré-burocrático ainda sobrevive por meio das evidências de nepotismo, gerontocracia, corrupção e nos sistemas de designação de cargos públicos baseados na lealdade política.

Ademais, entre organizações e dentro de uma mesma organização, o pesquisador pode encontrar ainda diferentes graus de penetração dos diversos modelos organizacionais [...] (2009, p.365).

Chega-se a essa constatação, da coexistência dos modelos, quando se analisa – em conjunto – as respostas de todas as questões do *survey*. Porém, ao se observar – isoladamente – os dados obtidos, percebeu-se que há uma correlação entre o tema abordado pela questão e determinado modelo de gestão pública. Essa correlação foi identificada em 2 situações: (i) quando os enunciados das perguntas ou o conteúdo das alternativas de respostas abordavam temas de relacionamento interpessoal e (ii) quando os enunciados das perguntas ou o conteúdo das alternativas de respostas abordavam temas relacionados à CAIXA. Nesses dois casos, verificou-se a predominância de elementos característicos de um modelo de gestão pública em relação aos demais.

Quando o tema tratado foi referente ao relacionamento interpessoal (com os gestores municipais, com o superior imediato ou com os colegas de outras unidades da empresa), a atuação dos Representantes CAIXA foi percebida – pelos entrevistados – como uma prática permeada pelos princípios da Governança Pública. Ficou patente a

constatação de que eles se percebem com autonomia, como referência e ponto focal, como articuladores, como parceiros dos clientes e até mesmo como mediadores de conflitos quando há divergência entre os interesses da CAIXA e da Prefeitura Municipal (Tabela 14).

**Tabela 14: Papel de mediador de interesses**

Com que frequência você se depara com situações em que as preferências da Prefeitura Municipal divergem das preferências da CAIXA e você precisa assumir um papel de mediador para se chegar a um acordo?

Opinião	Quantidade	%
Sempre: 1	14	14.4%
2	55	56.7%
3	27	27.8%
Nunca: 4	1	1%

De acordo com MARTINS (2016), uma das características do modelo de Governança Pública é que o agente público precisa saber lidar com o refinamento das preferências, ele deve reconhecer que há tensões entre aquilo que precisa ser feito (interesse público) e aquilo que querem que seja feito (interesse particular). Transpondo esse conceito para a realidade do Representante CAIXA, se o entrevistado é capaz de perceber que há tensões entre aquilo que precisa ser feito (interesse da CAIXA) e aquilo que querem que seja feito (interesse da Prefeitura) e, além disso, ele se vê como mediador desse conflito, buscando o estabelecimento de um acordo (em que todos os envolvidos ganham), podemos afirmar que sua atuação apresenta elementos da Governança Pública.

Por outro lado, quando questionados a respeito da estrutura e do funcionamento da CAIXA (processos, produtos e integração/segmentação das áreas), verificou-se que – na percepção dos respondentes – os elementos do modelo burocrático se fizeram mais presentes. Menos de 5% dos entrevistados (Tabela 11) disse que, após o início das atividades dos RC, houve aperfeiçoamento e adequação dos processos internos e dos produtos da CAIXA e, menos de um terço dos respondentes, 22,7% (Tabela 7), afirmou que as áreas da CAIXA trabalham em parceria e compartilham processos e informações e há colaboração entre os empregados para o atingimento de um objetivo comum. Nesse caso, constata-se que a percepção dos respondentes é a de que a estrutura organizacional da CAIXA apresenta resistências à adoção de produtos e serviços mais customizados às necessidades específicas de cada Prefeitura. Além disso, a maioria dos entrevistados (77,3%) disse perceber a CAIXA com uma estrutura organizacional em que há

segmentação das áreas e fragmentação das atividades (característica típica do modelo burocrático em que há uma divisão sistemática e racional do trabalho).

Para além da percepção dessas correlações, pode-se, de maneira sucinta, dizer que a atuação dos Representantes CAIXA, ao longo desses 3 anos de implementação, tem sido:

- Pautada em normas e regulamentos
- Orientada por metas
- Voltada ao atendimento das necessidades do cliente
- Executada com relativa autonomia

Além disso, verificou-se que o Representante CAIXA,

- Se consolidou como ponto focal do município em que atua
- Tem assumido um papel de articulador, promovendo o diálogo entre as diferentes áreas da CAIXA
- Tem dedicado a maior parte do seu tempo para garantir a conformidade de processos e contratos do seu município
- Tem atuado em parceria com a Prefeitura, compartilhando o alcance dos resultados com os gestores municipais

Os resultados obtidos com esta pesquisa é um primeiro esforço de compreensão de um projeto inovador, de abrangência e impacto nacional, criado para responder uma problemática de falta ou insuficiência de capacidade institucional dos municípios brasileiros.

Espera-se que esse trabalho responda algumas questões sobre a atuação dos Representantes CAIXA e que, principalmente, sirva de subsídio ao desenvolvimento de novas pesquisas e análises que contribuam para a melhoria da atuação desses empregados, bem como, para o aperfeiçoamento dessa iniciativa.

## Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. **A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas**. In: Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. RJ: FGV, 2010.

AGÊNCIA CAIXA DE NOTÍCIAS. **Municípios contam com Representantes CAIXA para acelerar projetos**. Disponível em: <http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=586>.

Visitado em: 24 de maio de 2016 a.

AGÊNCIA CAIXA DE NOTÍCIAS. **CAIXA apresenta projeto de representantes municipais em congresso mineiro**. Disponível em: <http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=744>. Visitado em: 24 de maio de 2016 b.

ARRETCHE, Marta; CORDEIRO, Berenice de Souza; FUSARO, Edgard; DIAS, Edney Cielici; BITTAR, Mariana. **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/CEM, 2012.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Trad. Carmem C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Verbetes: Burocracia. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13. Ed., 2007, 2008, 2009 (reimpressão). Vol. 1.

BRULON, V.; OBAYON, P.; ROSENBERG, G. **A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção**. In: Revista do Serviço Público vol. 63, número 3 – Jul/Set 2012.

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO. **EVENTO: Audiência Pública. Nº: 0591/12. DATA: 16/05/2012**. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/discursoDiretoCMO.asp?nuReuniao=0591/12>. Visitado em: 24 de maio de 2016.

CONTAS ABERTAS. **Após 3 anos, mais da metade do PAC 2 não saiu do papel.** Disponível em: <http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/8117>. Visitado em: 24 de maio de 2016.

EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO. **Falta de capacidade técnica provoca déficit de projetos de saneamento básico.** Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-03-22/falta-de-capacidade-tecnica-provoca-deficit-de-projetos-de-saneamento-basico> . Visitado em: 23 de maio de 2016.

ESTADÃO. **Metade das obras do PAC não saiu do papel, diz ONG.** Disponível em: Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,metade-das-obras-do-pac-nao-saiu-do-papel-diz-ong,527772>. Visitado em: 24 de maio de 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Condicionantes Institucionais à Execução de Projetos de Investimentos em Infraestrutura: uma Nota de Pesquisa.** In: Boletim de Análise Político-Institucional. N. 7. Brasília: IPEA, Jan.-Jun. 2015.

JORNAL GGN. **As justificativas para o atraso do PAC-Saneamento.** Disponível em: <http://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/as-justificativas-para-o-atraso-do-pac-saneamento>. Visitado em: 23 de maio de 2016.

MARTINS, Humberto Falcão e MARINI, Caio. **Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual.** In: Revista do TCU. Ano 46. Número 130. Maio/Agosto 2014.

MARTINS, Humberto Falcão. **Três paradigmas de administração pública: as Organizações Sociais como instrumento de flexibilização e colaboração.** Texto da disciplina Governança Colaborativa do curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da EBAPE/FGV, 2016.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE), **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: MARE, 1995.

NOTÍCIAS CAIXA. **Presidente da CAIXA anuncia ampliação do atendimento aos municípios.** Disponível em:

[http://www1.caixa.gov.br/imprensa/noticias/asp/popup\\_box.asp?codigo=6611076](http://www1.caixa.gov.br/imprensa/noticias/asp/popup_box.asp?codigo=6611076).

Visitado em: 24 de maio de 2016.

**PARTIDO DEMOCRATAS. PAC: um programa que não saiu do papel.**

Disponível em: <http://www.dem.org.br/noticias/pac-um-programa-que-nao-saiu-do-papel/>.

Visitado em: 24 de maio de 2016.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública.** In: Revista de Administração Pública (RAP). Rio de Janeiro 43 (2): 347-69, Mar-Abr 2009.

VIEIRA, Kelmara M. e DALMORO, Marlon. **Dilemas na Construção de Escalas Tipo Likert: o Número de Itens e a Disposição Influenciam nos Resultados?** In: XXXII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 6 a 10 de setembro de 2008.