

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - PPGA

Jefferson Luiz Trindade Wilson

**A REDUÇÃO GERENCIAL NA TRANSPOSIÇÃO DE CONHECIMENTOS DO
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA DA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL E DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UAB/UFRGS**

Porto Alegre

2014

Jefferson Luiz Trindade Wilson

**A REDUÇÃO GERENCIAL NA TRANSPOSIÇÃO DE CONHECIMENTOS DO
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA DA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL E DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UAB/UFRGS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Luís Roque Klering

Porto Alegre

2014

CIP - Catalogação na Publicação

Wilson, Jefferson Luiz Trindade
A Redução Gerencial na Transposição de
Conhecimentos do Curso de Gestão Pública da
Universidade Aberta do Brasil e Universidade Federal
do Rio Grande do Sul - UAB/UFRGS / Jefferson Luiz
Trindade Wilson. -- 2014.
234 f.

Orientador: Luís Roque Klering.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa
de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS,
2014.

1. Administração Pública. 2. Alberto Guerreiro
Ramos. 3. Capacitação. 4. Curso de Gestão Pública. 5.
Universidade Aberta do Brasil. I. Klering, Luís
Roque, orient. II. Título.

Jefferson Luiz Trindade Wilson

**A REDUÇÃO GERENCIAL NA TRANSPOSIÇÃO DE CONHECIMENTOS DO
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA DA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL E
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UAB/UFRGS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Luís Roque Klering

Conceito final:

Em: 13 de outubro de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ariston Azevêdo Mendes – EA/UFRGS

Prof. Dr. Fernando Dias Lopes – EA/UFRGS

Prof. Dr. Sandro Trescastro Bergue - UCS

Orientador – Prof. Dr. Luís Roque Klering – EA/UFRGS

A meu único irmão consanguíneo, Dr. Paulo Ricardo Trindade Wilson, que se despediu desse plano de vida mais cedo, neste outono de 2014, aos 47 anos de idade.

Primeiro e único profissional de saúde da família, formou-se médico na UFRGS, especializando-se em Medicina Comunitária e também Fisiatria e Reabilitação, como forma de melhor cuidar da saúde pública.

Na vida atribulada que escolheu, teve enormes ganhos: o respeito e admiração de seus pacientes e auxiliares; porém, toda esta agitação não lhe permitiu tempo de cuidar da saúde de apenas uma pessoa: ele mesmo. Perdeu assim a luta que travou contra o diabetes por exatos quarenta anos.

Vai em paz, meu irmão.

Missão cumprida.

Deixa que agora o “baixinho” cuida de tudo por aqui.

Sempre Alerta para Servir o Melhor Possível!

AGRADECIMENTOS

A meus familiares e demais pessoas que amo, por suportarem minhas ausências, cansaço e frustrações causados por uma das mais egoístas formas de altruísmo que creio existir: o de realizar o Mestrado em Administração numa universidade federal também pública, gratuita e de incontestável qualidade.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Luis Roque Klering, pela orientação segura e paciente em todos os momentos desta dissertação e ao longo do mestrado como um todo.

A todos os professores do PPGA/UFRGS, que compartilharam seus valiosos saberes, mas em especial aos Professores Doutores Ariston Azevêdo Mendes, Fernando Dias Lopes e Neusa Rolita Cavedon que, ao lado de meu orientador e do Prof. Dr. Sandro Trescastro Bergue, demonstraram a incondicional humildade e altruísmo característicos dos grandes mestres, constituindo-se para mim em verdadeiros exemplos de vida a serem seguidos, dentro e fora da vida acadêmica.

Ao Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS) que, nas pessoas de meus chefes diretos, João Antônio Friedrich e Alfredo Maurício Dias de Moraes, soube reconhecer a importância do conhecimento para a Administração Pública, oferecendo todas as condições para conciliar minhas atividades laborais diárias com o mestrado.

À Prof.^a Dra. Vera Beatriz Delgado dos Santos pelo incentivo em me fazer persistir em incontáveis tentativas de ingresso no curso, até lograr êxito.

Aos meus colegas ingressantes no Mestrado e Doutorado da então área de Organizações em 2012 no PPGA/UFRGS, pelo espírito coletivo sem o qual certamente não teria chegado ao final do curso. Meu muito obrigado e “*muchas gracias*” a Jorge José Martins Júnior, Marcelo Zepka Baumgarten, Eduardo Lima Silva, Karen Ann Câmara Bezerra Sá, Deise Mazzarela Goulart, Ariano Bangemann, Astrid Lorena Ante Sulez, Ayana Zanúncio Araújo, Rafaela Pereira Sanzi, Rafaela Rodrigues Endres, Christian Caminha Almeida e Daniel Ouriques Caminha. Nunca desistam!

*Hoy resulta que es lo mismo
ser derecho que traidor..!
Ignorante, sabio, chorro,
generoso o estafador!
Todo es igual! Nada es mejor!
Lo mismo un burro
que un gran profesor!
No hay aplazaos ni escalafon,
los inmorales nos han igualao.
Si uno vive en la impostura
y otro roba en su ambicion,
da lo mismo que sea cura,
colchonero, rey de bastos,
caradura o polizon...
Que falta de respeto,
que atropello a la razon!*

“Siglo XX Cambalache”, de Enrique Santos Discépolo, Buenos Aires, 1934

RESUMO

Esta pesquisa considera um cenário em que a capacitação de servidores públicos passou a ser incentivada com a Reforma Gerencial da Administração Pública, em especial após a Emenda Constitucional n. 19, de 1998. Porém, tendo este incentivo se limitado a aspectos quantitativos da capacitação, sem que estivesse associado a um projeto político de atuação governamental e nem a uma política de pessoal consistente, os recursos aplicados não revertem na mesma medida em melhorias da Administração Pública. Considerando que, nesta ausência de direcionamento, as tecnologias gerenciais da Administração de Empresas (planejamento estratégico, gestão por competências, gestão pela qualidade, etc.) e a sua lógica de mercado dominaram as capacitações de servidores públicos, esta pesquisa busca verificar a possibilidade de que servidores realizem uma efetiva apropriação destes conhecimentos, de modo a serem aplicáveis às necessidades e à lógica da Administração Pública brasileira.

Para isso realiza um estudo de caso instrumental, de caráter qualitativo, do Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade Aberta do Brasil, edição 2010-2012, conduzido pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por julgar que nele se reúnem condições favoráveis a esta apropriação. Assim, após contextualizar a capacitação de servidores no Brasil e o campo dos estudos em administração pública através de pesquisa bibliográfica, o estudo constata a necessidade de ampliação de abrangência do campo (incluindo organizações públicas externas ao governo) e de seu foco (incluindo aspectos sociopolíticos, além dos essencialmente técnicos). O Curso é analisado em três etapas: (i) um exame do currículo, da elaboração até a efetiva aplicação, realizada através de análise documental e entrevistas com a coordenação do curso e com integrante da equipe de construção do mesmo em nível nacional; (ii) uma análise do perfil discente a partir de entrevista com a coordenação e análise documental; e (iii), a principal etapa, que consiste em uma análise qualitativa de dez Trabalhos de Conclusão de Curso – TCCs, escolhidos por sua representatividade, constituindo casos de diversas localidades e tipos de organizações públicas. Para este exame, o autor propõe um modelo de análise baseado na Redução Gerencial (BERGUE, 2009) e na Redução Sociológica do sociólogo Alberto Guerreiro Ramos (1996), no qual os TCCs devem atender a requisitos para que se possa considerar que houve uma apropriação de conhecimentos pelos alunos em algum grau.

O estudo conclui que o Curso oferece condições para que seus concludentes se apropriem, em diferentes graus, dos ensinamentos recebidos, de forma a atender às peculiaridades de suas instituições públicas. Verifica-se ainda a possibilidade de incremento

nestas condições com a realização de novas turmas onde haja uma ampliação da estrutura de apoio e uma maior participação de escolas de governos e outras instituições públicas na avaliação, planejamento e execução do curso; sendo que estas melhorias, aliadas às condições já existentes, servem de referência para que outras capacitações semelhantes no país atendam o objetivo de qualificar a Administração Pública nacional, revertendo em uma maior transparência, democracia e eficiência os recursos a elas destinados.

Palavras-chave: Administração pública. Alberto Guerreiro Ramos. Capacitação. Curso de gestão pública. Redução gerencial. Redução sociológica. Universidade Aberta do Brasil.

RESUMEN

Esta investigación considera un escenario en el que la capacitación de funcionarios públicos pasó a ser incentivada con la Reforma Gerencial de la Administración Pública, en especial después de la Enmienda a la Constitución n. 19, de 1998. Sin embargo, habiendo este incentivo se limitado a aspectos cuantitativos de la capacitación, sin que estuviera asociado a un proyecto político de actuación gubernamental y tampoco a una política de personal consistente, los recursos aplicados no revierten en la misma medida en mejoras de la Administración Pública. Considerando que, en esta ausencia de direccionamiento, las tecnologías gerenciales de la Administración de Empresas (planificación estratégica, gestión por competencias, gestión por la calidad, etc.) y su lógica de mercado dominaron las capacitaciones de funcionarios públicos, esta investigación busca verificar la posibilidad de que funcionarios realicen una efectiva apropiación de estos conocimientos de modo a aplicarlos a las necesidades y a la lógica de la Administración Pública brasileña.

Para eso, realiza un estudio de caso instrumental, de carácter cualitativo, del Curso de Especialización en Gestión Pública de la Universidad Abierta de Brasil, edición 2010-2012, conducido por la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, por creer que en él se reúnen condiciones favorables a esta apropiación. Así, luego de contextualizar la capacitación de funcionarios en Brasil y el campo de los estudios en administración pública mediante investigación bibliográfica, el estudio constata la necesidad de ampliación de alcance del campo (incluyendo organizaciones públicas externas al gobierno) y de su enfoque (incluyendo aspectos sociopolíticos además de los esencialmente técnicos). El Curso es analizado en tres etapas: (i) un examen del currículo, de la elaboración hasta la efectiva aplicación, realizada mediante análisis documental y entrevistas con la coordinación del curso y con la integrante del equipo de construcción de éste en nivel nacional, (ii) un análisis del perfil discente a partir de entrevista con la coordinación y análisis documental y (iii) la principal etapa que consiste en un análisis cualitativo de diez Trabajos de Conclusión de Curso (TCC), elegidos por su representatividad de diversas localidades y tipos de organizaciones públicas. Para este examen el autor propone un modelo de análisis basado en la Reducción Gerencial (BERGUE, 2009) y en la Reducción Sociológica del sociólogo Alberto Guerreiro Ramos (1996), en el que los TCC deben atender a requisitos para que se pueda considerar que hubo una apropiación de conocimientos por los alumnos en algún grado.

El estudio concluye que el Curso ofrece condiciones para que sus concluyentes se apropien, en distintos grados, de las enseñanzas recibidas de modo a atender a las

peculiaridades de sus instituciones públicas. Se verifica además la posibilidad de incremento en estas condiciones con la realización de nuevos grupos donde haya una ampliación de la estructura de apoyo y una mayor participación de escuelas de gobiernos y otras instituciones públicas en la evaluación, planificación y ejecución del curso; siendo que estas mejoras, aunadas a las condiciones ya existentes, sirven de referencia para que otras capacitaciones semejantes en el país atiendan al objetivo de cualificar la Administración Pública nacional, revirtiendo en una mayor transparencia, democracia y eficiencia, los recursos a ellas destinados.

Palabras clave: Administración pública. Alberto Guerreiro Ramos. Capacitación. Curso de gestión pública. Reducción gerencial. Reducción sociológica. Universidad Abierta de Brasil.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Imagem 01	- Cartaz do DASP contendo fotos de Lourenço Filho, Simões Lopes e outros	45
Quadro 01	- Categorias de análise e as leis da redução sociológica	57
Quadro 02	- Pontuação classificatória da análise dos TCCs	72
Quadro 03	- A implementação da modelagem de processos de trabalho no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul	106
Quadro 04	- Gestão estratégica e indicadores de desempenho no Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul	116
Quadro 05	- Aplicação da Gestão por Competências na Administração Pública: uma Análise no DETRAN/RS	126
Quadro 06	- Avaliação de desempenho na UFRGS: os lugares e o sentido de um modelo de gestão	137
Quadro 07	- Sistemática de Monitoramento e de Avaliação de Projetos Estratégicos: um estudo de caso do processo utilizado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul	148
Quadro 08	- Análise das Ações de Economia Solidária no Município de Santa Maria-RS	158
Quadro 09	- Modelo alternativo de gestão: Uma análise das vantagens e desvantagens das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) com base no caso do Centro Infante-Juvenil da Zona Sul	169
Quadro 10	- Uma Proposta de Planejamento Estratégico Situacional para a Unidade de Saneamento da CORSAN de Giruá	180
Quadro 11	- Gestão Participativa dos Recursos Hídricos: Participação Social no processo de Planejamento dos Usos da Água na Bacia Hidrográfica dos rios Turvo, Santa Rosa e Santo Cristo – Enquadramento	192
Quadro 12	- Orçamento Participativo: uma análise sobre a importância do orçamento público e as consequências para a gestão estatal do aumento da participação popular nos processos orçamentários	203
Quadro 13	- Classificação dos TCCs quanto à adequação ao modelo da Redução Gerencial	205

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABTA	Associação Brasileira de Técnicos em Administração
ANPAD	Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração
BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Superior
CF/88	Constituição Federal de 1988
CFE	Conselho Federal de Educação
CIJZS	Centro Infanto-Juvenil Zona Sul de Porto Alegre
CLAD	<i>Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo</i>
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
DETRAN/RS	Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul
EA	Escola de Administração
EAD	Ensino a Distância
EAESP	Escola de Administração de Empresas de São Paulo
EBAP	Escola Brasileira de Administração Pública
EMATER-RS	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul
ENA	<i>École Nationale d'Administration</i>
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ESAF	Escola de Administração Fazendária
FAURGS	Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
FDRH-RS	Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos do Rio Grande do Sul
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FUNDIBEQ	<i>Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad</i>
GESPÚBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
GPC	Gestão por Competências
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal

MBA	<i>Master of Business Administration</i>
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NAP	Nova Administração Pública
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	<i>New Public Management</i>
OP	Orçamento Participativo
OSCIPI	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAD	Programa de Avaliação de Desempenho
PBA-1	Programa de Ensino de Administração Pública e de Empresas
PCCTAE	Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PNAP	Programa Nacional de Formação de Administradores Públicos
PPGA	Programa de Pós-graduação em Administração
PPP	Parceira Público-Privada
PSO	<i>Public Service Oriented</i>
RH	Recursos Humanos
SCG	Secretaria-Geral de Governo
SEPLAG	Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã
SMART	<i>Strategic Measurement and Reporting Technique</i>
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TCE-RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TEN	Teatro Experimental do Negro
TRE-RS	Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
US	Unidade de Saneamento
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO DO ESTUDO	17
1.1 SITUAÇÃO PROBLEMA	17
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA	18
1.3 OBJETIVOS DE PESQUISA.....	21
1.3.1 Geral	21
1.3.2 Específicos	21
1.4 JUSTIFICATIVA.....	22
1.5 PERSPECTIVA DE ANÁLISE.....	22
1.6 OBJETO DE ESTUDO	24
1.6.1 Universidade Aberta do Brasil	24
1.6.2 O Curso de Especialização EAD em Gestão Pública UFRGS/UAB	26
1.6.3 Trabalhos de conclusão de curso (monografias)	28
2 REFERENCIAL TEÓRICO	29
2.1 CAMPO DOS ESTUDOS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	29
2.1.1 Locus e Focus	36
2.1.2 Abrangência dos Estudos da Administração Pública Brasileira	36
2.1.3 Natureza dos Estudos da Administração Pública Brasileira	38
2.1.4 Administração Pública Burocrática	39
2.1.5 Administração Pública Gerencial	40
2.2 CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	45
2.2.1 Antecedentes históricos	45
2.2.2 Cenário atual	50
2.3 A REDUÇÃO GERENCIAL E SUAS ORIGENS.....	53
2.3.1 Transposição de tecnologias gerenciais no Brasil	54
2.3.2 Redução Gerencial	56
2.3.3 Redução Sociológica	59
3 METODOLOGIA	65
3.1 MODELO DE PESQUISA.....	65
3.2 SUPOSIÇÃO INICIAL DE PESQUISA	66
3.3 COLETA DE DADOS	67
3.4 ANÁLISE DE DADOS	68

3.5 MODELO DE ANÁLISE DOS TCC'S	69
3.5.1 Classificação dos Trabalhos de Conclusão de Curso (TCCs)	71
3.5.2 Critérios de desempate	73
4 RESULTADOS DA PESQUISA.....	87
4.1 CURRÍCULO DO CURSO	87
4.1.1 Processo de elaboração.....	87
4.1.2 Disciplinas do Módulo Específico: Gestão Pública	91
4.1.3 Efetiva aplicação do currículo	93
4.2 CORPO DISCENTE	94
4.3 ANÁLISE DOS TCCS.....	96
4.3.1 A Implementação da Modelagem de Processos de Trabalho no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul	96
<i>4.3.1.1 A tecnologia gerencial: Modelagem de Processos de Trabalho</i>	<i>96</i>
<i>4.3.1.2 O “locus”: Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS)</i>	<i>97</i>
<i>4.3.1.3 Aplicação do Modelo de Análise do TCC.....</i>	<i>97</i>
4.3.2 Gestão Estratégica e Indicadores de Desempenho no Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul	107
<i>4.3.2.1 As tecnologias gerenciais</i>	<i>108</i>
<i>4.3.2.2 O “locus”: Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE-RS).....</i>	<i>109</i>
<i>4.3.2.3 Aplicação do Modelo de Análise do TCC.....</i>	<i>109</i>
4.3.3 Aplicação da Gestão por Competências na Administração Pública: uma Análise no DETRAN/RS	118
<i>4.3.3.1 A tecnologia gerencial: Modelo de Gestão por Competências</i>	<i>118</i>
<i>4.3.3.2 O “locus”: Departamento de Trânsito do Rio Grande do Sul (DETRAN/RS).....</i>	<i>119</i>
<i>4.3.3.3 Aplicação do Modelo de Análise do TCC.....</i>	<i>120</i>
4.3.4 Avaliação de desempenho na UFRGS: os lugares e o sentido de um modelo de gestão	128
<i>4.3.4.1 A tecnologia gerencial: Programa de Avaliação de Desempenho</i>	<i>128</i>
<i>4.3.4.2 O “locus”: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)</i>	<i>129</i>
<i>4.3.4.3 Aplicação do Modelo de Análise do TCC.....</i>	<i>129</i>
4.3.5 Sistemática de Monitoramento e de Avaliação de Projetos Estratégicos: um estudo de caso do processo utilizado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul.....	138
<i>4.3.5.1 A tecnologia gerencial: Sistemática de Monitoramento e de Avaliação de Projetos Estratégicos</i>	<i>139</i>
<i>4.3.5.2 O “locus”: Secretaria-Geral de Governo (SGG) e da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG).</i>	<i>139</i>
<i>4.3.5.3 Aplicação do Modelo de Análise do TCC.....</i>	<i>140</i>
4.3.6 Análise das Ações de Economia Solidária no Município de Santa Maria – RS	149
<i>4.3.6.1 A tecnologia gerencial: a Economia Solidária.....</i>	<i>150</i>
<i>4.3.6.2 O “locus”: Município de Santa Maria - RS</i>	<i>150</i>

4.3.6.3 Aplicação do Modelo de Análise do TCC.....	152
4.3.7 Modelo Alternativo de gestão: uma análise das vantagens e desvantagens das OSCIP's com base no caso do Centro Infantil-Juvenil da Zona Sul.....	160
4.3.7.1 A “tecnologia gerencial”: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público ...	160
4.3.4.2 O “locus”: Centro Infanto-Juvenil da Zona Sul.....	161
4.3.7.3 Aplicação do Modelo de Análise do TCC.....	162
4.3.8 Uma proposta de Planejamento Estratégico Situacional para a Unidade de Saneamento da CORSAN de Giruá	170
4.3.8.1 A tecnologia gerencial: Planejamento Estratégico Situacional	171
4.3.8.2 O “locus”: Unidade de Saneamento de Giruá da CORSAN.....	172
4.3.8.3 Aplicação do Modelo de Análise do TCC.....	173
4.3.9 Gestão Participativa dos Recursos Hídricos: Participação Social no Processo de Planejamento dos Usos da Água na Bacia Hidrográfica dos Rios Turvo Santa Rosa Santo Cristo – Enquadramento.....	181
4.3.9.1 A tecnologia gerencial: Gestão Participativa no Planejamento do Uso da Água	182
4.3.9.2 O “locus”: Comitê da Bacia Hidrográfica dos rios Turvo Santa Rosa Santo Cristo	182
4.3.9.3 Aplicação do Modelo de Análise do TCC:	183
4.3.10 Orçamento Participativo: uma análise sobre a importância do orçamento público e as consequências para a gestão estatal do aumento da participação popular nos processos orçamentários	193
4.3.10.1 A tecnologia gerencial: Orçamento Participativo	194
4.3.10.2 O “locus”: Município de Porto Alegre e o seu Orçamento Participativo	194
4.3.10.3 Aplicação do Modelo de Análise do TCC.....	195
4.3.11 Avaliação Geral dos Trabalhos de Conclusão de Curso	204
4.3.12 Validade do Modelo de Análise Proposto	208
5 CONCLUSÕES.....	212
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	217
REFERÊNCIAS.....	220

APRESENTAÇÃO DO ESTUDO

Este primeiro capítulo se destina a apresentar os elementos básicos da dissertação, trazendo o contexto de onde se origina, bem como o problema de pesquisa, seguido pelos objetivos a serem buscados, pela justificativa e pela perspectiva de análise adotada, finalizando com uma contextualização do objeto de estudo: O Curso de Especialização EAD em Gestão Pública UFRGS/UAB, edição 2010-2012.

1.1 SITUAÇÃO PROBLEMA

Desde a década de 1990 a Administração Pública Brasileira vem sofrendo pressões pelo aumento de sua eficiência às quais têm respondido buscando aperfeiçoar seus processos internos através da adoção de novas tecnologias de gestão, geralmente oriundas do setor privado (ROSSO, 2011).

Esta preferência se deve tanto a influências nacionais, quando a população compara o desempenho operacional de órgãos públicos ao das (melhores) empresas privadas; quanto internacionais, quando muitos organismos e estudiosos internacionais têm no modelo da Nova Administração Pública – NAP (PAULA, 2005a) a única maneira de modernizar toda e qualquer instituição da Administração Pública. Destaque-se aqui que a NAP possui uma forte ênfase em práticas de gestão oriundas do setor privado (HOOD, 1991).

Como parte desse esforço de melhorias também se cria toda uma estrutura pública de incentivos à capacitação de servidores em conhecimentos administrativos. Isso é reforçado pelo conteúdo do artigo 39 da Constituição Federal (introduzido em 1998), que torna obrigatória aos órgãos públicos a disponibilização a seus servidores de cursos de aperfeiçoamento (próprios ou conveniados), vinculando as promoções na carreira à realização destas capacitações, além de prever recursos financeiros também para:

aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade. (BRASIL, 1998a, não paginado).

Deste modo, toda estrutura criada para o aperfeiçoamento de conhecimentos da Administração Pública vem sendo usada, em grande parte, em estudos de tecnologias de gestão privadas, focadas no funcionamento da máquina estatal (KEINERT, 2007) e nem sempre transpostas com a apropriação devida ao âmbito público.

As tentativas de aplicação descontextualizada de tais tecnologias gerenciais acabam gerando dois tipos de resultados. O primeiro deles ocorre quando o órgão efetivamente tenta implantar as novas rotinas e percebe que estas não se aplicam às exigências e características da Administração Pública nacional, sendo assim abandonadas de pleno e retomadas antigas rotinas, sempre com muito desgaste entre direção, servidores e cidadãos. O segundo, mais frequente, ocorre quando, ao perceber a referida inadequação, cria-se uma “realidade paralela” no órgão, onde é simulada a adoção das novas técnicas. Nesta simulação, que conta com a concordância tácita de boa parte de direção e servidores, passam a existir uma “administração cerimonial” e uma administração real, esta operando nos antigos moldes à margem das novas técnicas administrativas propostas. (MEYER; ROWAN, 1992).

Neste segundo caso, embora alguns servidores realmente acreditem que tais técnicas sejam efetivas e trabalhem por sua adoção, outros acabam por incentivar a simulação, motivados pela legitimação simbólica oferecida por sua implantação (BERGUE, 2009; SECCHI, 2009) ou ainda pelos benefícios imediatos individuais obtidos (gratificações, promoções, premiações, participação em eventos, etc.).

Analisando o quadro descrito, a situação problema que se apresenta é a de uma Administração Pública que, ciente da necessidade de melhorias administrativas, envia pesados esforços de capacitação de seus quadros funcionais, porém que acaba não obtendo os conhecimentos que efetivamente necessita.

Os resultados disso são duplamente danosos ao país, pois, além de não se verificarem as melhorias na administração pública, às quais se perseguia quando do início destes esforços de capacitação, temos ainda todo um desperdício de recursos públicos e uma legitimação simbólica de iniciativas que, na realidade, trazem apenas benefícios imediatos a um reduzido número de integrantes da máquina pública.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

Diante do quadro apresentado, se faz necessário verificar as reais possibilidades de uma adequação dos conteúdos administrativos transmitidos em cursos de administração pública às necessidades e especificidades do setor público.

Numa análise da legislação que trata da estrutura de incentivo aos estudos administrativos de gestão por servidores públicos (BRASIL, 1988, 1998a, 1998b, 2006a) se

verifica que nenhum critério qualitativo específico é estabelecido para a validação de tais conhecimentos de modo que sejam adequados às peculiaridades da administração pública.

Somado a isso, tem-se ainda o histórico distanciamento do campo do conhecimento de administração pública de seu contexto social, ou seja, da própria Administração Pública; além do reduzido número de instituições de ensino e pesquisa que se ocupam do tema. (FADUL; SILVA; SILVA, 2012).

Colabora também com este distanciamento do campo e conseqüente falta de pesquisas, a lógica de (quase) mercado que se estabelece na capacitação de servidores públicos. Nicolini (2007) já observou sete anos atrás que no Brasil, diferentemente de outras épocas e de outros países, as chamadas Escolas de Governo atuam como concorrentes das Universidades e empresas de consultoria, disputando as verbas alocadas pelo poder público para esta finalidade.

Desde seu estudo (2007-2014), somam-se às empresas de consultorias os cursos privados preparatórios de concursos públicos, que passam a oferecer a possibilidade de obter, juntamente com tal preparação, um diploma de especialização em Gestão Pública ou áreas afins, sendo muitos deles cursos totalmente à distância e alguns mesmo de qualidade duvidosa.

Cabe registro que, no âmbito do Poder Judiciário federal, esta modalidade foi fortemente influenciada pela instituição do Adicional de Qualificação (AQ) para os servidores de todos os ramos, ocorrida no ano de 2007, no valor de 7,5% sobre o vencimento básico aos portadores de diploma de especialização “em áreas de interesse dos órgãos do Poder Judiciário a serem estabelecidas em regulamento” (BRASIL, 2006b, não paginado).

Dado o quadro de substancial influência de elementos do espaço gerencial privado no campo da administração pública gerencial (BERGUE, 2009), a imensa maioria dos cursos citados (escolas de governo, universidades e consultorias/cursos privados) tem privilegiado, por princípio, as já citadas tecnologias de gestão oriundas do âmbito da administração de empresas.

Mais focado nas escolas de governo, mas ainda dentro de uma lógica de mercado, Nicolini (2007) propõe que estas usem o fato de estarem no interior da máquina pública como uma “vantagem competitiva” para superar seus concorrentes.

Porém, esta pesquisa propõe aqui uma lógica de cooperação entre Universidades Públicas e as diferentes esferas de governo, desde a elaboração dos currículos até a conclusão do curso, acreditando que dessa forma se possa melhor contemplar as necessidades dos

cidadãos, o interesse público e a eficiente coordenação de esforços dos serviços públicos, aproximando-se da lógica da gestão pública societal (PAULA, 2005a) e de um enfoque sistêmico da administração pública (KLERING; PORSSE, 2014).

Assim, para buscar responder nosso questionamento acerca da possibilidade de adequação dos conhecimentos gerenciais às necessidades da Administração Pública, buscou-se um curso onde se tem presentes fatores julgados favoráveis à ocorrência desta adequação, dentre os quais se destacam:

- a) Presença de alunos de nível superior oriundos dos mais diversos segmentos públicos (cargos, municípios, esferas de poder, etc.);
- b) Possibilidade de verificação mais imediata da apropriação de conhecimentos teóricos através de um TCC;
- c) Ausência do pagamento direto pelos alunos ou seus órgãos públicos de origem, o que poderia influenciar as abordagens dos TCC's;
- d) Professores não vinculados aos órgãos de origem dos alunos, o que poderia implicar em exigências de certas abordagens pelas chefias;
- e) Abrangência do tema Gestão Pública, evitando limitações de abordagem que poderiam advir de cursos que fossem mais direcionados, por exemplo, ao âmbito municipal ou à área de saúde, tal como os outros dois cursos oferecidos pela UAB na mesma época.

Assim se optou por analisar o Curso de Gestão Pública, oferecido pela Universidade Aberta do Brasil – UAB em diversos polos no país a partir do Edital n. 01, de 2009, (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, 2009), e que teve seu início no ano seguinte.

Além da proximidade física do pesquisador e limitações de ordem técnica, se optou em restringir a abordagem aos polos coordenados pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, com a participação de seu Programa de Pós-graduação em Administração – PPGA, tanto pela qualidade atestada pela CAPES (conceito sete na época), quanto pela sua reconhecida produção acadêmica com abertura para uma orientação mais crítica, diferenciada do modelo da administração pública gerencial predominante no campo dos conhecimentos de administração pública.

A referida capacitação se caracteriza como um curso superior de Pós-Graduação *Lato Sensu* em nível de Especialização na modalidade de Ensino a Distância – EAD, contando com polos municipais de apoio presencial que, no caso em tela, foram em número de dez.

Diante do exposto, apresenta-se a seguinte pergunta de pesquisa: *É possível a apropriação devidamente adaptada de conhecimentos administrativos gerenciais às peculiaridades da Administração Pública Brasileira por servidores públicos através de um curso de especialização?*

1.3 OBJETIVOS DE PESQUISA

A presente pesquisa busca atingir os objetivos que são apresentados a seguir, divididos em geral e específicos.

1.3.1 Geral

Verificar a apropriação pelos servidores/alunos dos conteúdos transmitidos no curso de Especialização EAD em Gestão Pública do Programa Nacional de Formação de Administradores Públicos – PNAP de modo que atendam às peculiaridades das funções públicas que desempenham.

1.3.2 Específicos

Para que se chegue ao objetivo geral apresentado é necessário atingir os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar o currículo do curso de Gestão Pública do PNAP/UAB/UFRGS, desde o processo de sua elaboração, passando pelo planejamento dos conteúdos e chegando ao modo como foi seguido na sua transmissão aos alunos;
- b) Analisar o perfil dos alunos do curso de Gestão Pública do PNAP/UAB/UFRGS;
- c) Analisar e identificar nos trabalhos de conclusão dos alunos do curso de Gestão Pública do PNAP/UAB/UFRGS a transposição dos conteúdos estudados para a sua realidade de administração pública a luz da redução gerencial;
- d) Fornecer subsídios para futuras edições do curso de Gestão Pública do PNAP/UAB/UFRGS e demais capacitações administrativas destinadas a servidores públicos, em particular nas oferecidas por instituições públicas de ensino.

1.4 JUSTIFICATIVA

Numa perspectiva mais imediata, este trabalho pretende localizar lacunas que impedem que a variada gama de conhecimentos acadêmicos de administração pública chegue aos que mais deles necessitam: os administradores públicos.

Num horizonte mais amplo, esta pesquisa visa colaborar para que os conteúdos administrativos desenvolvidos no mundo acadêmico encontrem sua função social ao chegar da melhor maneira aos servidores públicos e à Administração Pública brasileira como um todo.

Acredita-se que este encontro da produção acadêmica com a Administração Pública, além de proporcionar um maior desenvolvimento de ambos, só pode resultar no benefício final da população.

De outro lado, caso persista o atual quadro, no qual diversos órgãos da administração pública despendem grandes somas de recursos financeiros, de tempo e de pessoal no aprendizado, e no qual são feitas tentativas infrutíferas de introdução de técnicas gerenciais privadas sem uma adaptação crítica, diversos prejuízos podem ocorrer. Prejuízos estes que apenas iniciam no âmbito financeiro, passando pela motivação do funcionalismo público, pela credibilidade de dirigentes e órgãos públicos, culminando com o precário atendimento à população, sobretudo aos segmentos mais necessitados que, muitas vezes, têm na Administração Pública sua única esperança de uma vida mais digna.

1.5 PERSPECTIVA DE ANÁLISE

Ciente da existência de inúmeras perspectivas através das quais se pode avaliar a adequação de conhecimentos a uma determinada área, ainda mais num campo tão multidisciplinar como é a administração pública, optou-se por adotar a Redução Gerencial (BERGUE, 2009) basicamente por três características principais suas.

Primeiramente, por ter sido forjada no contexto da Administração Pública Brasileira, numa interação pouco usual deste campo do conhecimento com seu contexto social, destacando-se assim na reversão do histórico distanciamento entre teoria e prática

característico do campo (FADUL; SILVA; SILVA, 2012), ou, como já assinalava Coelho (2006, p. 134), na correção das “falhas na interface teoria-prática”, tão sentida por alunos e professores da área.

Esta característica vem ao encontro do trabalho a ser desenvolvido, uma vez que o que se pretende verificar é exatamente a apropriação de conhecimentos por servidores públicos em plena atividade.

A segunda característica favorável da Redução Gerencial é a de focar em aspectos mais instrumentais das tecnologias gerenciais, o que favorece o presente estudo, embora não desconheça a dimensão ideológica das mesmas (BERGUE, 2009).

Este caráter instrumental é de fundamental importância neste estudo devido à peculiaridade dos TCC's de focarem aspectos do cotidiano da Administração Pública.

A terceira peculiaridade que leva à adoção da Redução Gerencial é a possibilidade de ampliar seu foco inicial de análise de tecnologias gerenciais já implementadas em órgãos públicos (BERGUE, 2009; ROSSO, 2011), contribuindo assim para o desenvolvimento de conhecimentos científicos cumulativos que possam consolidar o campo da administração pública, algo de que nosso país se ressentia historicamente. (FADUL; SILVA; SILVA, 2012).

Acredita-se que uma análise mais robusta da adequada apropriação dos conhecimentos de administração pública recebidos por servidores públicos passaria por um comparativo de suas atuações práticas anteriores e posteriores ao curso realizado, o que certamente demandaria um maior investimento de tempo e recursos. Porém, dada a escassez de estudos nesse sentido e a importância de um avanço destes, acredita-se que esta dissertação seja de grande valia para o aperfeiçoamento das capacitações de servidores promovidas pela UAB, em particular, e como subsídio para as demais iniciativas neste sentido de modo geral.

1.6 OBJETO DE ESTUDO

Como se detalha na metodologia mais adiante, nosso caso de estudo está circunscrito ao Curso de Especialização EAD em Gestão Pública, oferecido pela UAB em parceria com a UFRGS, na edição realizada entre 2010 e 2012 no estado do Rio Grande do Sul.

Porém, por mais delimitado que esteja um objeto, muito do que acontece nele pode ser explicado por sua interação com o contexto maior (STAKE, 2005), de modo que se explana a seguir este contexto e as origens do curso analisado.

1.6.1 Universidade Aberta do Brasil

A UAB – Universidade Aberta do Brasil é um sistema criado no ano de 2005 pelo Ministério da Educação – MEC, em parceria com a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES e empresas estatais, sendo caracterizada como uma política pública de articulação entre a Secretaria de Educação a Distância – SEED - do MEC e a Diretoria de Educação a Distância – DED, vinculada à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Superior – CAPES.

O Sistema UAB foi regulamentado pelo Decreto Federal n. 5.800, de 2006, tendo por objetivo “o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País” (BRASIL, 2006a, não paginado).

Segundo a CAPES, embora atenda ao público em geral, seu foco inicial foi nos professores da educação básica, após os quais viriam os servidores e gestores também da educação básica dos estados e municípios (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, [entre 2006 e 2013]).

A UAB busca ainda incentivar a educação a distância nas instituições públicas de ensino superior e a colaboração entre a União e os entes federativos, estimulando a criação de centros de formação permanentes utilizando para isso os polos de apoio presencial em localidades consideradas estratégicas.

Por fim, a estrutura acima apresentada, além da capacitação em si, pretende atuar como instrumento de:

[...] universalização do acesso ao ensino superior e para a requalificação do professor em outras disciplinas, fortalecendo a escola no interior do Brasil,

minimizando a concentração de oferta de cursos de graduação nos grandes centros urbanos e evitando o fluxo migratório para as grandes cidades. (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, [entre 2006 e 2013], não paginado).

Ao longo do tempo algumas características do Sistema foram se alterando. No primeiro edital, ainda de 2005, conhecido por UAB 1, a parceria foi restrita às instituições federais de ensino superior para a realização de cursos. Já no segundo edital, o UAB 2, em 2006, foi incluída a possibilidade de parcerias também com instituições estaduais e municipais.

No ano de 2007, o Sistema repassou pela primeira vez financiamento para a aquisição de obras para aparelhar as bibliotecas, sendo os títulos relacionados com os cursos ministrados e indicados por seus coordenadores.

Data do ano de 2008 o início do incentivo pela UAB à criação de cursos na área de Administração, de Gestão Pública e outras áreas técnicas. (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, [entre 2006 e 2013]).

Atualmente o Sistema UAB é integrado por 95 instituições de ensino que, com o apoio de 657 polos, oferecem um total de 1.027 cursos nas modalidades de aperfeiçoamento, extensão, graduação e especialização. (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, [entre 2006 e 2013]).

No âmbito da UFRGS já foram ou estão sendo ainda oferecidos até a presente data dois cursos de aperfeiçoamento, dois de extensão, dois de graduação e oito cursos de especialização em convênio com o Sistema UAB em variadas áreas. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, [entre 2005 e 2013]).

O curso que é objeto de nosso estudo integra o Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP, tornado público pela CAPES através do Edital n. 01, de 27 de abril 2009, documento no qual foram definidos seus quatro objetivos:

capacitar quadros de gestores para atuarem na administração de macro (governo) e micro (unidades organizacionais) sistemas públicos;
capacitar profissionais com formação adequada para intervirem na realidade social, política e econômica;
contribuir para a melhoria da gestão das atividades desempenhadas pelo Estado brasileiro, no âmbito federal, estadual e municipal;
contribuir para que o gestor público desenvolva visão estratégica dos negócios públicos, a partir do estudo sistemático e aprofundado da realidade administrativa do governo ou de suas unidades produtivas. (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, 2009, não paginado).

Nessa ocasião se abriu a possibilidade das Instituições Públicas de Ensino Superior – IPES, aderirem a quatro diferentes cursos, sendo um de graduação (bacharelado) em

Administração Pública e três diferentes especializações: Gestão em Saúde, Gestão Pública Municipal e Gestão Pública.

A UFRGS candidatou-se e foi aceita nos três cursos de nível de especialização, cabendo à Escola de Administração – EA a sua condução.

1.6.2 O Curso de Especialização EAD em Gestão Pública UFRGS/UAB

Considerando o caráter inédito de um curso de grande dimensão, como visto a seguir, algumas alterações se fizeram necessárias no decorrer dos trabalhos. Assim, de posse do seu relatório finalizado em dezembro de 2012, ao comparar as ações previstas e as que foram efetivamente realizadas, podemos ter uma noção dos ajustes realizados.

Outro fato a destacar é que, embora o material didático fosse fornecido inicialmente padronizado pela CAPES para todo o país, foi aberta a possibilidade de ajustes no projeto e confecção local de materiais didáticos suplementares, num limite de até vinte por cento do total (SILVA, 2013).

Também foram complementados pela Escola de Administração no Edital de Seleção UAB/UFRGS n. 01, de março de 2010, além de objetivos de aprendizado, intenção de “propiciar ao estudante uma tomada de consciência sobre a atual política do governo, situando-a na passagem que vem se dando ao longo destes últimos anos, de um Estado Gerencial para um Estado Necessário”.

Tendo sido o curso efetivamente autorizado no mês de agosto de 2009, a Escola de Administração empenhou-se na formalização do processo junto a Pró-reitoria de Pós-Graduação da UFRGS e na celebração de convênio com a FAURGS – Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – o que foi concluído em dezembro de 2009.

Com a previsão das férias escolares e a necessidade de um período de divulgação do curso, a data de início foi prevista para 02 de maio de 2010, a qual acabou postergada para 28 de junho com a intenção de possibilitar a divulgação mais efetiva em todo o Rio Grande do Sul, uma vez que a capilaridade era um dos principais objetivos. Tal adiamento mostrou-se acertado tendo em vista o número de 1.862 inscrições para as 400 vagas oferecidas, aproximando-se de uma densidade de cinco candidatos por vaga.

Ainda que parte da estrutura dos três cursos acima referidos tenha sido compartilhada em um ou mais momentos, descreve-se a seguir a estrutura que esteve a serviço do Curso de Gestão Pública.

Sob a coordenação da Professora Dra. Sueli Maria Goulart Silva, atuaram vinte e quatro professores, vinte e cinco tutores a distância e oito presenciais, atendendo inicialmente quatrocentos alunos em dez polos situados nas cidades gaúchas de Novo Hamburgo, Santo Antônio da Patrulha, São Sepé, Jaguarão, Três Passos, São Lourenço, Itaqui, Quaraí, Panambi e Sapiranga.

A carga total foi de 420 horas/aula, divididas em uma disciplina introdutória e em outros dois módulos, com um total de catorze disciplinas assim divididas:

a) Disciplina introdutória: Aprendendo a aprender na plataforma Moodle (20 h)

b) Módulo básico:

- i) Estado, Governo e Mercado (30 h);
- ii) O Público e o Privado na Gestão Pública (30 h);
- iii) Desenvolvimento e Mudanças no Estado Brasileiro (30 h);
- iv) Políticas Públicas (30 h);
- v) Planejamento Estratégico Governamental (30 h);
- vi) O Estado e os Problemas Contemporâneos (30h);
- vii) Indicadores Socioeconômicos na Gestão Pública (30 h).

c) Módulo específico:

- i) Plano Plurianual e Orçamento Público (30 h);
- ii) Comportamento Organizacional (30 h);
- iii) Cultura e Mudança Organizacional (30 h);
- iv) Gestão Operacional (30 h);
- v) Redes Públicas de Cooperação em ambientes federativos (30 h);
- vi) Gestão Logística (30 h).

Como requisito final foi exigida ainda a realização de um trabalho de conclusão de curso como visto a seguir.

1.6.3 Trabalhos de conclusão de curso (monografias)

Embora a previsão inicial de encerramento do curso fosse em novembro de 2011 (duração de 16 meses), ajustes acabaram por levar seu término para novembro de 2012 (duração de 28 meses) sendo que, dos 400 alunos inicialmente matriculados, 145 concluíram o mesmo com a entrega e aprovação do trabalho de conclusão, assim distribuídos nos polos: Novo Hamburgo: 22, Santo Antônio da Patrulha: 10, São Sepé: 15, Jaguarão: 14, Três Passos: 5, São Lourenço: 16, Itaqui: 14, Panambi: 13, Quaraí: 13 e Sapiranga: 23.

Esta evasão de aproximadamente 64% consiste tanto dos alunos que abandonaram o curso quanto dos que foram reprovados nas disciplinas ou no próprio Trabalho de Conclusão de Curso – TCC, sendo atribuída a problemas pessoais dos alunos e dificuldades de atender o nível de exigência do curso, conforme constou no relatório pesquisado.

A coordenação do curso definiu a possibilidade da realização do trabalho final em dois diferentes formatos, sendo que, além do TCC tradicional, abriu-se a possibilidade de um “Relatório de Intervenção”.

Os orientadores foram escolhidos dentre os professores das disciplinas do curso e outros convidados, todos com titulação mínima de mestre, sendo a grande maioria de doutores.

Devido à característica do curso de ser oferecido na modalidade semipresencial, o processo de orientação dos alunos foi realizado com o uso da plataforma MOODLE e outras ferramentas tecnológicas como o Skype, correio eletrônico e MSN Messenger. Existiu ainda a possibilidade de alguns encontros presenciais de alunos e orientadores em casos específicos mediante acerto de ambos.

A avaliação dos trabalhos foi feita em bancas presenciais integradas por dois professores e realizadas preferencialmente nos polos, sendo aberta a opção de realização na sede da EA, em Porto Alegre, ou ainda, em casos excepcionais, por vídeo conferência.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para que se possa realizar um estudo da apropriação de conhecimentos de gestão adequados à esfera pública sob a lente da redução gerencial, tema desta pesquisa, se faz necessário um aprofundamento teórico em três áreas tratadas a seguir. Primeiramente se realiza uma retomada do campo dos estudos da administração pública no Brasil, iniciando com um breve histórico e chegando aos dias atuais. Numa segunda etapa o foco repousa na capacitação de servidores no tema de administração pública em nosso país, do seu início na primeira metade do século passado até o presente momento. Numa terceira etapa apresenta-se um panorama da transposição de tecnologias gerenciais estrangeiras para organizações no Brasil, contexto no qual nasce a Redução Gerencial (BERGUE, 2009). Sendo esta fortemente inspirada na Redução Sociológica, proposta por Alberto Guerreiro Ramos (1996), é trazido ainda um breve panorama da obra deste autor brasileiro de especial importância para a Administração Pública nacional, tanto por sua obra quanto por sua atuação, não apenas em solo nacional como também em universidades e organismos de referência internacionais.

2.1 CAMPO DOS ESTUDOS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

O modelo de administração pública, objeto de nosso estudo aqui, é o chamado Estado Gerencial, que teve sua implantação no país mais fortemente impulsionada na década de 1990, sendo Luiz Carlos Bresser Gonçalves Pereira um de seus mais conhecidos defensores, não apenas como Ministro da Administração Federal do governo do sociólogo Fernando Henrique Cardoso; mas também como autor de diversas obras de referência nos estudos dominantes das escolas de administração pública nacionais.

Destaque-se aqui a existência de outras correntes de pensamento nesta área, porém este estudo atém-se ao pensamento dominante no cenário acadêmico que vem influenciando o ensino superior da administração pública nas universidades e escolas de governo e, por consequência, as práticas da Administração Pública nos últimos vinte anos em nosso país.

Este modelo gerencial, em uma perspectiva histórica, é resultado da mais recente reforma administrativa do Estado (PEREIRA, J., 2009) que buscou, em linhas gerais, fazer a transição do modelo burocrático para o gerencial no início dos anos 1990.

Sendo a Administração Pública nacional marcada por processos de reforma, entendidos aqui como transformações das estruturas administrativas (KLERING; PORSSE; GUADGNIN, 2010), este modelo burocrático que se buscou superar também havia sido implantado em outra reforma administrativa ocorrida na década de 1930. Na época, sob o comando do Presidente Getúlio Vargas, criaram-se diversas estruturas públicas com o intuito de profissionalizar a máquina estatal, superando o chamado modelo patrimonialista, onde o patrimônio público se confundia com o dos administradores públicos.

Cabe destacar que estas divisões de fases e suas transições não ocorrem em datas precisas, pois os modelos coexistem por longo tempo, podendo levar de 30 a 40 anos para que se observe uma total alteração no cenário nacional (PEREIRA, L., 2008).

Como foi dito, a implantação deste modelo gerencial para corrigir as falhas do modelo burocrático também vem apresentando problemas, porém, ao invés de motivar o seu abandono, estes problemas vem gerando incrementos do modelo, os quais são anunciados por seus defensores como “aperfeiçoamentos”, mas que não mudam sua essência. (ABRÚCIO, 2006).

Ao recuar mais no tempo, é possível encontrar referências ao ensino da administração pública no país já no século XIX, quando o Deputado Silva Ferraz propunha a criação de uma Escola de Administração com conteúdos relacionados ao Direito Administrativo no ano de 1854; ou ainda com a iniciativa do Ministro Leôncio de Carvalho propondo, em 1879, uma divisão do curso de Direito para que, além da formação de magistrados e advogados, houvesse a opção de se formarem profissionais para a carreira administrativa e política. Ainda neste período do Império, em 1882, Ruy Barbosa propunha também um curso superior “para formar os que viessem a exercer as funções administrativas no Império – manter o sistema político, segurança, magistratura e atividades diplomáticas” (NICOLINI; FISCHER, 2007, p. 3).

Porém, é nos anos 1930 que temos o início do ensino superior da administração pública nos moldes em que se conhece nos dias atuais. Fischer (1984) apresenta uma classificação dos períodos pelos quais vem passando os estudos superiores de administração pública que, atualizada por Coelho (2006), compreende seis etapas do que Nicolini e Fischer (2007, p.2) denominam a “Evolução do ensino de administração pública no Brasil”.

A primeira fase (1930-1945) marca o início da disciplina, sendo caracterizada pela ideia de racionalização, baseada nos teóricos da Escola Clássica e fortemente influenciada

pelo Estado Novo, sob o comando do então Presidente Getúlio Dornelles Vargas, e voltada à reforma burocrática.

O Ministério da Educação e Saúde Pública cria em 1931 o Curso Superior de Administração e Finanças, porém ainda com uma forte influência da administração de empresas e do direito administrativo ibérico. Fica para o ano de 1938, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, o fortalecimento da administração pública como disciplina, como visto mais adiante ao tratar-se especificamente das Escolas de Governo.

Na segunda fase (1945-1964) a disciplina passa a definir os seus contornos sob forte influência do “desenvolvimentismo”, ideário “causador do desejo dos países ricos de criarem nos países pobres pré-condições para investimentos” (NICOLINI; FISCHER, 2007, p. 5).

A criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e do Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) neste período são marcos importantes, pois promovem programas de intercâmbio e financiamentos que redundam na instalação dos primeiros cursos de Administração no país ao final deste período.

Neste meio tempo, o Ministério da Educação e Saúde Pública extingue o Curso Superior de Administração e Finanças e cria os cursos de Ciências Econômicas e o curso de Ciências Contábeis, deixando de fora a formação de administradores públicos. Foi apenas a partir de 1948 que, utilizando-se modelos norte-americanos trazidos por professores da Fundação Getúlio Vargas (FGV) em visitas a cursos de administração pública nos Estados Unidos, se tornam mais intensos os esforços para um curso próprio. Tais esforços resultam no nascimento da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), no ano de 1952, no Rio de Janeiro, com um curso destinado à formação de especialistas em administração pública cujo currículo se torna modelo para demais cursos da área no país (NICOLINI; FISCHER, 2007).

Consolidando a forte influência norte-americana na implantação dos cursos no Brasil, firma-se em 1959 um convênio entre os dois governos (Brasil e Estados Unidos) instituindo o Programa de Ensino de Administração Pública e de Empresas (PBA-1), que consiste em bolsas de estudo, bibliotecas, “assessoria ao desenvolvimento curricular e à elaboração de materiais de ensino e outras atividades acadêmicas.” (NICOLINI; FISCHER, 2007, p.6).

Através deste convênio professores da FGV (EBAP e EASP – Escola de Administração de Empresas de São Paulo), do DASP e das universidades federais do Rio Grande do Sul (UFRGS) e da Bahia (UFBA) realizam cursos de pós-graduação nas

universidades da Califórnia e Michigan com intenção de fortalecer os cursos da área já existentes nas primeiras e criá-los nas duas últimas.

Na UFRGS, o Diretor da Faculdade de Ciências Econômicas, Professor Pery Diniz, propõe a criação do Instituto de Administração (IA), que ocorre no dia 17 de julho de 1959, em ato assinado pelo então Governador do Rio Grande do Sul, Leonel de Moura Brizola, e pelo Reitor, José Fonseca Milano, tendo como primeiro diretor o Professor Astor Rocca de Barcellos (MASTER, 2009).

O IA/UFRGS inicia ofertando cursos de extensão universitária, sendo que a estratégia para implantação da Graduação em Administração era a inclusão gradativa de disciplinas da área para alunos do Curso de Ciências Econômicas (DORNELLES, 2009).

Ao longo da década de 1960, um total de vinte e cinco professores gaúchos receberam bolsas para cursar mestrado e doutorado nos Estados Unidos, dentre os quais estavam Adão Raupp, Edi Madalena Fracasso, e Roberto Costa Fachin, os quais viriam mais tarde a coordenar o PPGA/UFRGS nos períodos de 1972 a 1973, 1986 a 1990 e de 1979 a 1983, respectivamente (FREITAS, 2005).

Com a volta dos primeiros mestres formados no exterior para a UFRGS é criado em 22 de fevereiro de 1963 o primeiro curso de Administração de Empresas do Rio Grande do Sul, para o qual são convidados quatro alunos do curso de Ciências Econômicas, os quais comporiam no ano de 1966 a primeira turma de Técnicos de Administração de Empresas: Astor Eugênio Hexsel, Ernesto Egon Hermann, Horácio Guedes Mônaco e Rolando Beulke (DORNELLES, 2009).

Nesta época o Curso de Administração funcionava dentro da Faculdade de Ciências Econômicas, com currículo idêntico ao curso da EBAP-FGV e a profissão de administrador ainda não estava regulamentada, sendo os diplomas destes primeiros formados considerados de valor inferior aos de seus colegas economistas, principalmente no que se refere ao mercado de trabalho (HEXSEL, 2013).

Somam-se ao convênio do PBA-1, programas da Fundação Ford e da *United States Agency for International Development* (USAID) que financiam a aquisição de inúmeras publicações em língua inglesa para cursos no Brasil e mesmo a tradução de várias obras para uso nos cursos superiores (graduação, pós-graduação, especialização e aperfeiçoamento) (GAETANI, 1999).

Ficando de fora dos convênios apenas o curso de Administração da Universidade Federal de Minas Gerais, iniciado em 1955, todos os demais criados na época seguem o

modelo norte-americano. Assim foram os vinte e nove cursos de Administração Pública surgidos entre 1950 e 1960, ainda que apenas seis deles fossem inteiramente dedicados à área pública, pois os outros vinte e três mantinham metade do curso em comum com a Administração de Empresas.

A terceira fase (1964-1980) é destacada por Nicolini e Fischer (2007) como o período marcado pela regulamentação da profissão de administrador e pela definição de um currículo de administração pelo Conselho Federal de Educação (CFE), tudo isso sob o intervencionismo estatal característico da época.

A regulamentação da profissão é o coroamento dos esforços da EBAP e dos mais de 200 egressos de seus cursos, que formaram a Associação Brasileira de Técnicos em Administração (ABTA) e elaboraram um projeto apresentado pelo então deputado federal pelo Estado da Guanabara e técnico em administração do DASP, Alberto Guerreiro Ramos (COELHO, 2006). Este projeto originou a Lei nº 4.769, de 09 de setembro de 1965, que “dispõe sobre o exercício da profissão de Técnico de Administração” e diz que “o exercício da profissão de Técnico de Administração é privativo dos bacharéis em Administração Pública ou de Empresas” (BRASIL, 1965).

O conteúdo mínimo e a duração do curso superior de administração são definidos em resolução do CFE de 08 de julho de 1966, porém o ensino da administração pública fica integrado ao de administração de empresas, adicionando apenas conteúdos de direito administrativo e deixando de fora qualquer menção à ciência política ou quaisquer processos político-governamentais, o que confirma o foco na estrita racionalidade e eficiência da burocracia estatal.

A quarta fase (1980-1995), apresentada como um período de crise do ensino da administração pública como reflexo da crítica ao modelo burocrático em todo o mundo, marca a redução dos cursos de graduação e o encolhimento dos quadros de servidores públicos no país.

Este momento de crise possibilita a busca de soluções através da liberdade permitida ao ensino de pós-graduação *stricto sensu*, redundando num incremento dos cursos de Mestrado e Doutorado em administração pública, permitindo inclusive abordagens mais críticas com estudos multidisciplinares de políticas públicas através da teoria organizacional, ciência política e sociologia (FISCHER, 1984; COELHO, 2006).

Nesta fase a EBAP forma 800 alunos no Curso Intensivo de Pós-Graduação *lato sensu* em Administração Pública (de 1979 a 1984), a UFBA cria seu Mestrado em Administração

(com ênfase em Organização e Poder Local) em 1982, a EAESP cria um Mestrado em Administração Pública em 1985, desmembrado da área administração de empresas, e a UFRGS inicia em 1994 seu curso de Doutorado em Administração.

Nicolini e Fischer (2007, p. 11) assinalam, porém que esta tendência de estudos mais amplos surgidos nesta fase, com o incremento dos cursos de mestrado e doutorado não resolveu o dualismo existente entre:

a classe política e a burocracia profissional ou entre duas visões antagônicas como a legitimidade governamental e a legitimidade pela eficácia. São dicotomias fadadas a uma ruptura, que não acontece num primeiro momento, mas propicia um cenário favorável - [...] - para que o gerencialismo venha a se instalar como um novo sistema e para que venha a apresentar propostas diferentes para a formação de novos administradores públicos

A quinta fase (1995-2002) é marcada pela ascensão do gerencialismo que aparece como promessa de solução para os problemas da burocracia estatal através da reforma administrativa conduzida pelo Ministro da Administração Federal, Luiz Carlos Bresser Pereira, que é vista em mais detalhes nas páginas que seguem.

Este modelo da administração pública gerencial passou a exigir a formação de administradores públicos, ou gestores públicos, denominação que ganha força nesta época, com valores e conhecimentos da racionalidade econômica. Passa a esperar-se deste profissional que demonstre seu valor atuando para maximizar a eficiência em áreas cujas decisões eram centralizadas nas burocracias públicas tradicionais como, por exemplo, recursos humanos ou finanças.

A sexta e última fase (2002-2007) apresentada pelos autores se caracteriza por ser um período onde iniciam os questionamentos ao modelo da administração pública gerencial em nosso país, porém tais questionamentos pouco chegam ao ensino da administração.

Verifica-se uma retomada do crescimento do ensino superior na área, porém com uma mudança de seu perfil, diminuindo a participação dos cursos “tradicionais” como os bacharelados, mestrados e doutorados. No ano de 2006, dados do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais) mostram que, dos 93 cursos superiores em administração pública do Brasil, apenas 52 são de bacharelado, sendo 26 tecnológicos e 15 sequenciais. O número de cursos de pós-graduação *lato sensu* também cresce, sendo oferecidos em convênios com órgãos públicos muitas vezes. O número de escolas de governo cresce e as já existentes são cada vez mais demandadas em todas as esferas de governo (COELHO, 2006).

Como parte deste questionamento ao modelo gerencial os órgãos públicos retomam neste período a contratação de servidores, recompondo os quadros e aumentando o número de

vagas, porém esta retomada numérica não se faz acompanhar de uma política de pessoal consistente. Mesmo a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, embora coordene com outras escolas federais projetos de capacitação de servidores com a Secretaria de Recursos Humanos (SRH), tais projetos não traduzem uma política clara de recrutamento nem de qualificação dos mesmos. (NICOLINI; FISCHER, 2007).

Estas características apresentadas pelos autores se mantêm até os dias atuais, sendo que o ensino superior segue ganhando impulso através dos cursos de especialização, principalmente fora das universidades, com a ampliação da oferta e o aperfeiçoamento didático do Ensino a Distância no Brasil. Porém é a falta de uma política clara de qualificação dos servidores, e a ocupação deste espaço pelos conteúdos de administração pública gerencial, de há muito questionados na prática, que preocupa (LOURENÇO, MAGALHÃES, FERREIRA, 2012) e serve como pano de fundo deste trabalho.

Merece registro que durante a elaboração deste trabalho (em 19/12/2013) foi homologado pelo Ministro da Educação um parecer do Conselho Nacional de Educação versando sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais – DCN - para o curso de graduação em Administração Pública (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2013).

Embora o referido parecer não possua força de lei, o que só ocorrerá caso venha a ser aprovada uma Resolução neste sentido, é uma primeira tentativa de disciplinar especificamente o ensino superior de administração pública. Além de aspectos formais, como a exigência de carga horária e outros requisitos mínimos para titulação, o referido documento traz toda uma preocupação em diferenciar a administração pública da administração de empresas, o que fica bem destacado no capítulo “Razões disciplinares, acadêmicas e comparativas para existência de DCN de Administração Pública e o que a distingue da Administração de Empresas” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2013, p. 7).

Considerando que o parecer foi elaborado três anos antes de sua aprovação (2010), é possível que decorra ainda mais algum tempo para que seja aprovada a respectiva Resolução o que, somado aos dois anos previstos para sua total implantação, leva a crer que decorrerá ainda um bom período até que se verifiquem algumas mudanças neste cenário.

Retornando à retrospectiva histórica trazida por Nicolini e Fischer (2007), há de se reconhecer seu valor para que se possa conhecer a ordem dos fatos que marcam os estudos de administração pública no Brasil, porém é possível depreender desta breve revisão que a definição, tanto da *abrangência* quanto da *natureza* de tais estudos, não é um consenso na

área. Sendo estas definições de grande importância para este estudo, segue abaixo uma análise das mesmas baseada na obra de Keinert (2007).

2.1.1 *Locus e Focus*

A análise dos atuais estudos de administração pública passa pela questão trazida por Keinert (2007) acerca da abrangência destes estudos. Trata-se de uma questão metodológica de definição do objeto de estudos com grande influência na natureza das teorias desenvolvidas.

A autora utiliza-se dos conceitos de *Locus e Focus*, desenvolvidos por Golembiewski (1974; 1977) e Henry (1975), para definir o objeto de estudos da administração pública tanto quanto à amplitude do universo a ser analisado, quanto à abordagem a ser dada, respectivamente.

2.1.2 Abrangência dos Estudos da Administração Pública Brasileira

Estudos conduzidos por Keinert (2007) demonstram que a literatura de administração pública no Brasil tem na verdade seu foco restrito ao estudo do funcionamento da estrutura governamental.

O próprio L. Pereira (1997) amplia o conceito de propriedade pública para além do estatal ao estabelecer os três tipos de propriedade existentes: a privada, a pública estatal e a pública não estatal. Nesta última categoria situam as instituições regidas pelo direito privado, porém públicas quanto a seus objetivos.

Deste modo temos que administração pública teria a devida abrangência apenas se abordasse o gerenciamento de todo o aparato público (estatal e não estatal) com o objetivo do melhor atendimento das necessidades públicas, o que, considerando a imensa maioria da produção intelectual da área, não vem ocorrendo (KEINERT, 2007).

Importante destacar aqui que, quando se fala de interesses públicos, esta a referir-se aos interesses de toda uma coletividade e não apenas de mais de um indivíduo. Embora possa parecer tola, tal ressalva se faz necessária porquanto, na prática da Administração Pública, o

que vemos muitas vezes é o gerenciamento da “coisa pública” com o objetivo do atendimento de pequenos grupos, o “coletivo de poucos” (KEINERT, 2007).

Neste sentido limitado temos a definição de Michael Barzelay, respeitado professor da *London School of Economics and Political Science*, mestre de diversos economistas brasileiros e palestrante da abertura do *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, em novembro de 2012, na Colômbia. Para ele Gestão Pública refere-se à aplicação de rotinas e regras à Administração Pública como um todo. Compreende a macro organização governamental, os processos de planejamento, de orçamento e de gestão financeira. Além do funcionalismo, a organização de sistemas e métodos, o controle, a avaliação e também as aquisições (BARZELAY, 2001a).

Como podemos perceber nada consta em sua definição que faça referência a algo fora da máquina estatal, muito menos aos cidadãos ou à coletividade como um todo.

Por outro lado temos a definição bem mais abrangente de Norberto Bobbio, respeitado e prolífico autor italiano: “Em seu sentido mais abrangente, a Administração Pública designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal.” (BOBBIO, 1987, p. 10).

Neste sentido mais amplo Silva (2010) define a Administração Pública como sendo uma das manifestações do Poder Público na gestão de execução de atos e negócios políticos. Segundo ele, agindo desse modo, a Administração Pública acaba por se confundir com a própria função política do poder público.

No cenário nacional, Paula (2005a) destaca que a adoção deste modelo na década de 1990 se dá num momento em que a sociedade busca ocupar um espaço antes dominado pelo Estado na gestão do interesse público. Assim a Nova Administração Pública apropria-se, a seu modo, de um discurso com foco na dimensão sociopolítica da gestão, ou seja, democracia e participação. Este discurso democrático, aliado a diversas propostas práticas de imediata implantação, explica em boa parte a hegemonia do gerencialismo também em nosso país.

Nesse breve confronto de concepções de Administração Pública podemos verificar o quanto o modelo gerencial limita sua abrangência.

Neste modelo os grupos sociais são reduzidos a “clientes”, numa pretensa adaptação do “foco no cliente” (da administração privada) para o “foco no cidadão”. Pretensa adaptação, pois não é apenas uma questão de troca de termos (cliente por cidadão) que fará com que a Administração Pública atenda a sociedade, uma vez que a cidadania pressupõe diversos outros

aspectos além dos que envolvem um simples cliente que, ao pagar por seus serviços, inicia e encerra seu relacionamento com o fornecedor, ao contrário do que se espera do relacionamento do cidadão com o Estado.

Esta visão parcial da Administração Pública seguramente é grande influência nas limitações da perspectiva gerencialista dominante que vem sendo adotada: o seu *Focus*, como se detalha a seguir.

2.1.3 Natureza dos Estudos da Administração Pública Brasileira

Visto que o atual modelo da administração pública gerencial no Brasil sofre grande influência de modelos privados estrangeiros (BERGUE, 2009) cabe aqui uma breve revisão das suas origens no tempo e no espaço.

Ao buscar uma perspectiva histórica nos deparamos com uma classificação que de fato só faz algum sentido na visão restrita do tema que vimos no tópico anterior: os modelos ou fases da “administração pública”, conhecidos por Patrimonialista, Burocrático e Gerencial e trazidas por autores da área (PEREIRA, L., 1999; PEREIRA, J., 2009).

Tais modelos apresentam uma visão evolucionista centrada no funcionamento da máquina pública e onde, em linhas gerais, a Administração Burocrática se propunha a trazer os controles e a impessoalidade para corrigir desmandos do administrador da coisa pública. A Administração Gerencial, por sua vez, se propõe a trazer o foco em resultados para o cidadão, “salvando” o Estado do engessamento e ineficiência da Burocracia.

Uma vez que as citadas fases da “evolução” da Administração Pública nacional não são puras, havendo uma convivência dos diferentes modelos até os dias atuais (PEREIRA, L., 1997), veremos suas características básicas, seus contextos históricos e as influências internacionais.

Estão destacados abaixo os modelos burocrático e gerencial, uma vez que o patrimonialismo, embora autores ainda identifiquem traços dele no país, através de pequenos grupos que tentam beneficiar-se da máquina pública (BERGUE, 2009), se considera tratar-se mais de uma disfunção que de um modelo de gestão pública seriamente elaborado e defendido como o são os outros dois.

2.1.4 Administração Pública Burocrática

Segundo Keinert (2007) as origens da burocracia se localizam na divisão do trabalho, descrita na obra de Smith (2009), “A Riqueza das Nações” de 1776, onde a liberdade de ação dos trabalhadores era sacrificada em prol de uma padronização de procedimentos, o que se acreditava levar a uma produção mais eficiente.

Naquela obra o autor escocês, tido como o pioneiro da Economia Política, além de atribuir uma propensão natural do ser humano às trocas, ao comércio, coloca que o aumento da produção, obtido com a divisão do trabalho, geraria necessariamente um bem-estar de toda a sociedade, pressupondo que haveria naturalmente uma distribuição equitativa desta produção excedente.

Porém o grande autor de referência da burocracia é Max Weber, que descreveu e sistematizou o modelo de trabalho que ganhou forma com a Revolução Industrial.

Interessante notar aqui que Max Weber, a quem é atribuída a descrição de uma Burocracia tecnicista e impessoal, na verdade trata em sua obra de uma administração racional mas com uma dimensão política que descreveu como fundamentos do Poder na burocracia (WEBER, 1999).

Muito desta leitura incompleta de Weber se deve às traduções fragmentadas de sua obra por um de seus alunos, o sociólogo norte-americano Talcott Parsons. Ainda que se atribua a este a difusão do pensamento do sociólogo alemão na comunidade científica de língua inglesa, também se reconhece uma interpretação “idiossincrática” por parte de Parsons, chegando mesmo a se falar de um “Weber de Parsons” (GIDDENS, 1998). O fato é que ele soube selecionar do original em alemão apenas as partes que poderiam ser úteis a seu Funcionalismo Estrutural, teoria sociológica de grande influência nas décadas de 50 e 60, esta sim sem espaço para debates, mudanças ou possibilidade de existência de diferentes visões de mundo em uma mesma sociedade.

Considerando o grande alinhamento dos estudos de Administração no Brasil com as teorias norte-americanas, justifica-se não somente este entendimento limitado da burocracia em nosso país, como também o culto ao modelo de Estado Gerencial que vem dominando os estudos brasileiros de administração pública (BERGUE, 2009).

Além da leitura incompleta que se divulga de obra de Weber, também é equivocada a crença de que o autor foi um defensor de tal modelo. Além de buscar uma descrição o mais racional possível da Burocracia, nos poucos trechos que se permite fazer algum juízo de valor,

ele se revela sempre bastante preocupado com o futuro da humanidade, pois não vislumbra possibilidade de substituição deste modelo desumano de produção (WEBER, 1999).

Em nosso país temos como marco da chegada da Burocracia na Administração Pública a chamada Revolução Burocrática de 1937 (PEREIRA, L., 1997), no primeiro governo do gaúcho Getúlio Vargas.

Data de 1936 a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil marcando o início da profissionalização do serviço público que até então funcionava de modo empírico e sem qualquer método. A partir dos estudos realizados pelo Conselho surge, em 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, [entre 1995 e 2013]).

Embora com a implantação formal de uma estrutura burocrática na Administração Pública, práticas patrimonialistas continuaram a ocorrer e, já no ano de 1967, surgem as primeiras práticas para flexibilizar tal modelo, comprovando a convivência dos diferentes modelos por largo período como já visto anteriormente.

A intenção de flexibilização se materializou no Decreto-Lei 200, de 25/02/1967, que regulamentou os órgãos da chamada Administração Pública Indireta, criados com a intenção de dar maior agilidade no trato de assuntos públicos. Na prática pouco mudou, pois todo restante da estrutura seguia operando sob a lógica burocrática, ainda que autores repute essa iniciativa como primeira sinalização do que mais tarde seria o modelo gerencial (ABRÚCIO, 1997).

Outro marco desse conflito de modelos é a promulgação da Constituição Federal de 1988 que, em plena adoção do modelo gerencial em nível mundial, traz de volta estruturas essencialmente burocráticas para o estado brasileiro (PEREIRA, L., 1998).

2.1.5 Administração Pública Gerencial

Embora o culto ao Estado Gerencial tenha se iniciado em nosso país nos anos 1990, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, em nível mundial o modelo foi adotado inicialmente já em 1979, na Inglaterra, com o governo de Margaret Thatcher seguindo-se dos Estados Unidos, em 1980, no governo de Ronald Reagan, ambos os governos de orientação neoliberal (MARINI, 2003).

Alguns autores referem ainda o ano de 1973 como a primeira experiência de implantação do modelo de Administração Pública gerencialista quando, após o golpe militar liderado por Augusto Pinochet, o Chile adota planos neoliberais de governo; planos estes elaborados por um grupo de jovens economistas chilenos que haviam recém concluído cursos de pós-graduação na *University of Chicago*. Este grupo de economistas passou a ser conhecido como “*Chicago Boys*” e acabou por influenciar o pensamento econômico em alguns países da América Latina como Argentina e México, tendo ainda pouca influência no Brasil nessa época. (BOURDIEU, 2002).

O fato é que a década de 1970, com duas crises mundiais do petróleo, abalou as todas as grandes economias mundiais e a Inglaterra e os Estados Unidos em especial, que, atingidas também por uma crise fiscal sem precedentes, se viram sem recursos para fazer frente às despesas do Estado do Bem Estar (*Welfare State*) iniciado ao final da II Guerra Mundial (ABRÚCIO, 1997).

Como forma de equilibrar suas contas estes governos optaram em cortar gastos públicos e aumentar a eficiência através de uma atuação mais flexível da máquina estatal. Muitas atividades públicas acabaram sendo privatizadas sob a forma de concessões ou mesmo de vendas de estatais sob a alegação de que a iniciativa privada teria melhores condições de oferecer serviços de qualidade a custos mais baixos. Acreditava-se que as eventuais falhas do mercado seriam menores que a ineficiência da máquina pública (PEREIRA; SPINK, 1999). Era o modelo conhecido por “Estado Mínimo” que pautava a atuação estatal pelos “custos de transação” (WILLIAMSON, 2007), ou seja, as ações priorizam o menor custo e não mais o melhor atendimento das necessidades sociais.

Após ganhar adeptos em outros países nos anos 1980, como na Nova Zelândia e Austrália, o modelo gerencial passou a pautar as orientações de organismos internacionais para a América Latina, como o Fundo Monetário Internacional – FMI (NEGRÃO, 1998). Este “receituário”, que ficou conhecido como o *Consenso de Washington*, foi elaborado inicialmente com fins acadêmicos pelo economista inglês John Williamson (2004) e constava de dez princípios básicos impostos aos países latino-americanos que necessitavam de apoio de organismos internacionais, quais sejam:

- i) disciplina fiscal: onde o Estado deve limitar seus gastos ao montante arrecadado de forma a eliminar o déficit público a qualquer custo;
- ii) reorganização das prioridades dos gastos públicos: priorização dos investimentos públicos em educação, saúde e infraestrutura;

- iii) reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maiores alíquotas de impostos indiretos e menores nos impostos diretos;
- iv) liberalização financeira (taxas de juros): permitindo as instituições financeiras internacionais atuar em igualdade com as nacionais e deixando o Estado de regular o mercado financeiro;
- v) taxa de câmbio competitiva: manter uma taxa de câmbio que não fosse prejudicial ao ingresso de bens estrangeiros no país;
- vi) liberalização do comércio exterior: com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando a impulsionar a globalização da economia;
- vii) liberalização ao ingresso de capitais estrangeiros: permitindo investimento direto estrangeiro;
- viii) privatização: a venda de empresas estatais com a crença de que a administração privada seria mais eficiente que o governo;
- ix) desregulação: principalmente da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas de forma a diminuir o custo das empresas;
- x) propriedade intelectual: de forma a garantir os ganhos das empresas estrangeiras.

Barzelay (2001b), ao referir-se aos estudos acadêmicos deste modelo gerencial de Administração Pública, utiliza o termo *New Public Management* (NPM), traduzido por Marini (2003) como Nova Gestão Pública (NGP).

Um detalhado estudo da adoção deste modelo no Brasil é desenvolvido por Paula (2005a), que adota a denominação de Nova Administração Pública (NAP), e aponta como bases teóricas do mesmo as seguintes: o pensamento neoliberal e a teoria da escolha pública.

Também é Paula (2005a) que apresenta com riqueza de detalhes a cultura do *management* e como esta reforça o surgimento da administração pública gerencial em nível mundial.

A autora enumera como bases do *management* “as escolas de administração, empresas de consultoria, os ‘gurus’ empresariais e as mídias de negócios.” (PAULA, 2005a, p. 54). Estes agentes tiveram grande influência nas décadas de 1980 e 1990 em conduzir a opinião pública contra as estruturas burocráticas e pela valorização do *management*, transformando as novas técnicas administrativas em verdadeiros modismos, que alcançariam não só a Administração Pública, mas também setores da vida privada (clubes, religiões, famílias, etc.).

Um destes primeiros ‘gurus’ citados é Peter Druker, professor e consultor que defendia a combinação de técnicas da administração clássica com uma flexibilidade, do planejamento com o chamado *empowerment*.

Paula (2005a) sintetiza os princípios que passaram a ser compartilhados pelas empresas que adotaram esta cultura como sendo a crença no livre-mercado, o indivíduo como auto-empresendedor, a excelência como forma de melhoria individual e coletiva, o culto a símbolos e palavras de efeito (“excelência”, “inovação”, “referência”, etc), além da crença de que as tecnologias gerenciais dariam condições de racionalizar todas as atividades de grupos sociais.

Como parte dos símbolos cultuados, se podem citar aqui tecnologias que se tornaram grandes modismos gerenciais num passado recente e que ainda seguem presentes na administração pública, quais sejam: qualidade total e sua certificação ISO 9000 e a reengenharia.

Abrúcio (2006) traz ainda uma subdivisão desse modelo gerencial, sendo a primeira fase chamada de Gerencialismo Puro, onde se encontram as características acima mencionadas com um foco na Eficiência, ou seja, um mínimo de gastos para realizar o máximo de atividades do Estado.

Uma vez que se constata que a orientação anterior pode gerar ações de baixa qualidade, passa-se ao “Consumerismo”, onde o foco é a eficácia e a qualidade. Aqui se adota o conceito de cidadão como cliente dos serviços do Estado.

Por fim, ao constatar-se a execução de serviços que não eram prioritários aos cidadãos, passa-se ao que se chamou em inglês de “*Public Service Oriented*” (PSO), onde, além de cliente, se pretende dar ao cidadão uma maior participação, principalmente na prestação de contas dos atos do governo, aqui chamada de “*Accountability*” (MARINI, 2003).

No Brasil, a reforma gerencial chegou em 1995, com a posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso e a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (PEREIRA, L., 1998), pasta essa criada com a missão de transformar a estrutura estatal.

Data também deste período um impulso do modelo de estado gerencial em nível latino-americano que persiste até hoje, pois o mesmo Ministro do MARE, Luiz Carlos Bresser Pereira, foi presidente do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD, no período de 1995 a 1998. Neste período promoveu uma estruturação do órgão voltada a debater o estado gerencial, e iniciou a realização anual de eventos ibero-americanos

sobre o assunto, os quais seguem ocorrendo com grande repercussão na área pública dos países da região (PEREIRA, L., 2008), estando o próximo previsto para novembro de 2014, em Quito, no Equador.

Outra evidência do domínio desse modelo em nível internacional como sinônimo de única evolução possível nos estudos aplicados da administração pública, são os prêmios de gestão como o “*Premio Iberoamericano de la Calidad*”, (FUNDACIÓN IBEROAMERICANA PARA LA GESTIÓN DE LA CALIDAD, 2012) e as certificações ISO (*International Organization for Standardization*): ambos criados inicialmente para empresas privadas mas perseguidos e obtidos por diversos órgãos públicos brasileiros. Em nível nacional temos o Prêmio Nacional e o Instrumento de Avaliação da Gestão Pública promovidos pelo Governo Federal através do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG com seu programa Gespública (PROGRAMA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA E DESBUROCRATIZAÇÃO, 2010), ambos baseados em modelos da iniciativa privada com adaptações formais ao serviço público, porém com a lógica da administração privada comprovada na ênfase dada a indicadores financeiros e outros de natureza estritamente quantitativa.

2.2 CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Embora o foco deste trabalho seja o modelo atualmente predominante, o qual teve um forte impulso nas décadas de 1980 e 1990, uma revisão histórica mais extensa é capaz de mostrar outros modelos já adotados, revelando ciclos de aproximação e distanciamento do ambiente acadêmico e a Administração Pública, seja esta como objeto de estudo, seja como responsável pela regulamentação profissional da Administração.

2.2.1 Antecedentes históricos

Quando se fala em capacitação de servidores, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), ocorrida em 1938 é apontada como “a primeira experiência de profissionalização do serviço público” (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2011, p. 467).

Após a criação do Departamento, as primeiras instituições públicas destinadas a qualificar segmentos específicos do funcionalismo foram o Instituto Rio Branco (IRB), em 1945, a Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE), em 1953, e a Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), em 1954. Porém nenhuma destas teria como foco os estudos superiores abrangentes de administração pública abordados neste trabalho (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2010).

Criado no governo do Presidente Getúlio Vargas (1937-45), o DASP foi resultado de uma preocupação com a eficiência da administração pública iniciada ainda em 1931, com a criação da Comissão Central de Compras, com foco específico de reduzir desperdícios de recursos públicos nas aquisições de material (RAMOS, 1983).

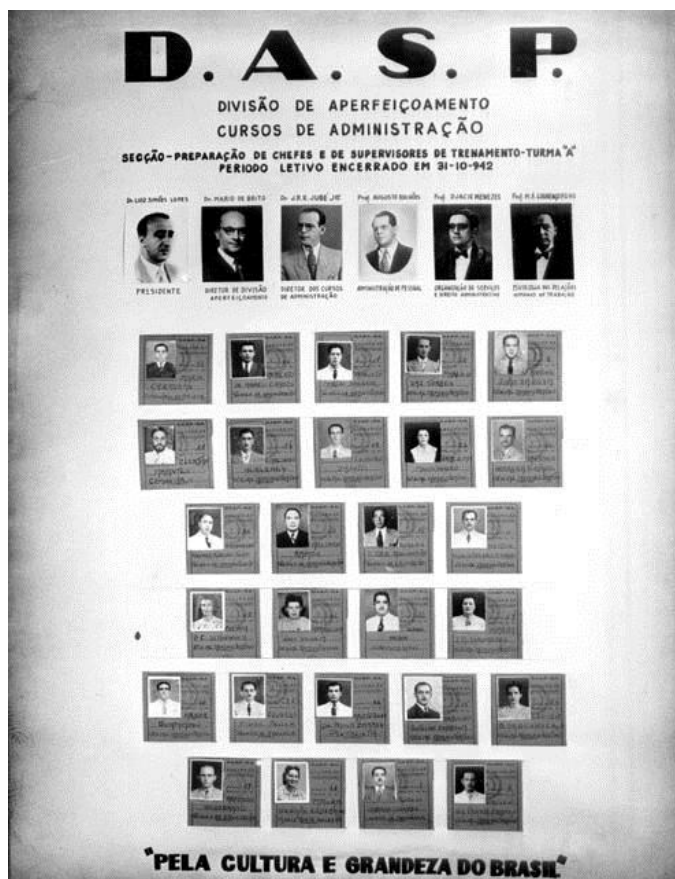
O DASP teve como objetivo realizar as mudanças na Administração Pública que caracterizariam a chamada Reforma Burocrática a qual, por sua vez, objetivava substituir o patrimonialismo das elites oligárquicas. Como parte destas reformas, criou os primeiro cursos de aperfeiçoamento em administração pública no Brasil (RABELO, 2011).

A presidência do DASP esteve a cargo do engenheiro agrônomo gaúcho Luís Simões Lopes (Imagem 01) de sua fundação até o final do Estado Novo (outubro de 1945), período de maior força do órgão. Após a queda do Presidente Getúlio Vargas, sofreu uma grande reestruturação sendo esvaziado, ainda que tenha se mantido como executor de seleções e

aperfeiçoamentos até 1967, quando teve sua denominação alterada para Departamento Administrativo do Pessoal Civil, já em pleno governo militar.

Cabe registrar que também ficou a cargo de Luís Simões Lopes a organização da Fundação Getúlio Vargas (FGV), instituição que viria a se destacar nos estudos de administração pública brasileira até os dias atuais (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, ©2001-2014).

Imagem 01 – Cartaz do DASP contendo fotos de Lourenço Filho, Simões Lopes e outros



Fonte: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 1942.

Conforme Rabelo (2011) o Departamento foi formado inicialmente por uma elite técnica de variadas origens, como seu primeiro presidente, que fora funcionário do Ministério da Agricultura e do gabinete da Presidência da República, além do sociólogo Alberto Guerreiro Ramos que “foi durante de cerca de 20 anos técnico de administração do DASP” (RAMOS, 1983, p. ix).

Rabelo (2011) destaca ainda o predomínio das teorias administração científica norte-americanas nas ações do Departamento como um todo e nos seus cursos em particular. Esse predomínio motivou um intercâmbio intenso com os Estados Unidos através de iniciativas como a “Missão de Estudos no Estrangeiro”, um programa através do qual o DASP

selecionou e enviou funcionários técnicos administrativos para universidades norte-americanas, com salários e ajudas de custo pagas pelo governo brasileiro ou através de bolsas do “*Institute of International Education*” (IIE), de Nova Iorque.

Apesar do decreto que regulamentou a referida Missão não especificar o país de destino dos funcionários, no período de 1937 a 1945 dezenas de servidores tiveram como único destino os Estados Unidos, muitos na “*School of Public Affairs*”, da “*American University*”, em Washington.

Esvaziado o DASP em suas funções de capacitação de servidores públicos a partir do ano de 1945, tem-se no Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEB, criado em 1955, o próximo destaque na área em nível federal.

Registre-se que no tocante à administração pública municipal surge em 1952 o IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal), uma associação civil sem fins lucrativos, fundada com o apoio das associações municipais e dos movimentos relacionados ao municipalismo brasileiro, sediada até hoje no Rio de Janeiro (INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, [entre 2004 e 2014]) e “que se tornaria o principal *locus* de capacitação, pesquisa e assistência técnica aos municípios do país” (GAETANI, 1999, p.97).

Vinculado ao Ministério de Educação e Cultura, o ISEB caracterizou-se por uma abordagem mais política da administração pública. Porém, ainda que seus integrantes tenham participado da política nacional, sendo alguns filiados a partidos, o Instituto em si buscou privilegiar a atividade intelectual mais que o ativismo político (MARTINI, 2009).

Segundo um de seus integrantes, o militar e historiador Nelson Werneck Sodré (1978), o ISEB teve suas origens no “Grupo de Itatiaia”. Tratava-se de um grupo de intelectuais de diversas orientações, que começou a reunir-se ocasionalmente em agosto de 1952 no Parque Nacional de Itatiaia (RJ), em local cedido pelo Ministério da Agricultura (BARIANI Jr, 2005).

O “Grupo de Itatiaia” deu origem no ano seguinte (1953) ao Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política – IBESP, sendo sediado no Rio de Janeiro. Integravam o IBESP nesta época os sociólogos Alberto Guerreiro Ramos e Hélio Jaguaribe, aos quais se juntaria, em 1954, Nelson Werneck Sodré para, junto com outros intelectuais, iniciarem efetivamente as atividades do ISEB no ano seguinte de sua criação oficial, 1956. Os cursos ocuparam inicialmente o auditório do Ministério da Educação e Cultura, sediado no Rio de

Janeiro à época, até que sua sede definitiva terminasse as reformas em 1957, situado na Rua das Palmeiras, 55, bairro carioca de Botafogo (SODRÉ, 1978).

“O ISEB dominou a cena intelectual brasileira nos anos 50” (PEREIRA, 2005, p. 205) e, embora seu pensamento tenha se notabilizado pelo nacional-desenvolvimentismo alinhado à CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (PEREIRA, 2005; TOLEDO, 1997; SODRÉ, 1978), é possível identificar três fases de pensamento do Instituto durante sua existência (PEREIRA, 2002).

Numa primeira fase, sob a influência de Hélio Jaguaribe (1955-1956) o Instituto teve uma fase mais filosófico-sociológica. Com o desligamento de Hélio Jaguaribe em janeiro de 1956, Roland Corbisier inicia um fase mais política, que iria até 1960 quando o mesmo deixa a instituição ao eleger-se deputado estadual. A terceira fase é coordenada por Álvaro Vieira Pinto apoiado por Nelson Werneck Sodré, indo até 1964, com uma influência do pensamento marxista. (PEREIRA, 2002).

O ISEB encerra suas atividades com o governo militar instalado em abril de 1964, tornando-se suas atividades objeto de extenso Inquérito Policial Militar (IPM) e sua sede destruída:

O ISEB fora, a 1º de abril, invadido e depredado, por uma malta de desordeiros, organizada pelos órgãos policiais de Guanabara, recrutada no lumpem da cidade. Nada ficou inteiro no edifício onde funcionara a instituição: as cadeiras e mesas foram quebradas, os quadros arrancados da parede e destruídos vidros e molduras, as poltronas foram eventradas, as gavetas atiradas ao chão, os papéis espalhados pelo jardim, a biblioteca teve seus livros rasgados e estantes derrubadas (SODRÉ, 1978, p. 65-66).

Além dos intelectuais já citados, fizeram parte do ISEB e colaboraram em seus cursos Antônio Cândido, Cândido Mendes, Ignácio Rangel e Carlos Estevam Martins, Celso Furtado, Gilberto Freyre, Heitor Villa Lobos, Miguel Reale e Sérgio Buarque de Hollanda (TOLEDO, 1997; SODRÉ, 1978).

Durante os governos militares que se sucederam após o fechamento do ISEB, o DASP seguiria com algumas atividades, porém sem dedicar-se ao ensino da administração pública. Sua denominação mudaria em 1967 para Departamento Administrativo do Pessoal Civil, para retornar ao nome original em 1975 e finalmente ser extinto em 1986.

Antes de seu final, entretanto, solicitou em 1982 um estudo ao Ministério das Relações Exteriores de modelos de escolas de governo que pudessem ser adotados pelo Brasil. A pesquisa realizada pelo então embaixador Sérgio Paulo Rouanet produziu o documento conhecido por “Relatório Rouanet” que apontou o modelo francês da *École Nationale d'Administration* – ENA como referência a ser seguida.

Assim a ENA, instituição criada num contexto de reconstrução da burocracia tipicamente francesa após período de dependência externa causada pela ocupação nazista, foi o modelo adotado na criação da ENAP no Brasil, mais precisamente no ano de 1986. Para tal recebeu apoio na sua estruturação diretamente de técnicos da escola francesa (ZOUAIN, 2003) tendo herdado dela, além da organização administrativa, o projeto pedagógico e orientação curricular (PETRUCCI; SANTOS; BRITO, 1995).

Bittencourt e Zouain (2010) destacam a existência de dois modelos pedagógicos principais de escolas de governo nesta década de 1980. O primeiro conhecido por modelo americano (ou anglo-saxão) que consiste em escolas surgidas dentro de universidades espalhadas pelo país, ministrando cursos de curta duração sendo estes por sua vez divididas em cursos que privilegiam técnicas gerenciais e os que destacam aspectos políticos. O segundo modelo é exatamente o francês adotado pela ENAP. Nesse a formação é centralizada em uma única escola governamental que ministra cursos de longa duração de formação e aperfeiçoamento, ao final dos quais os alunos aprovados são alçados a postos de destaque como gestores públicos.

Ainda segundo as autoras, o “Relatório Rouanet” sugeriu que, com a criação da ENAP, também fossem criadas carreiras de gestores públicos vinculadas à realização de seus cursos. Porém esta criação demorou três anos e ficou limitada a apenas dois cargos.

Tal fato, somado às dificuldades de transposição do modelo francês a outros países, em especial às realidades latino-americanas, leva Pacheco (2000) a classificar como frustrada a adoção do modelo no país.

Interessante registrar a experiência única do estado de Minas Gerais, que fica bem mais próxima do modelo francês. Naquele estado a Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, implementa em 1994 o curso superior de Administração Pública, no qual os alunos são admitidos mediante concurso vestibular e, após formados, são automaticamente nomeados para o cargo de Administrador Público I e lotados em secretarias e autarquias estaduais, (NICOLINI; FISCHER, 2007), formato que se mantém até os dias atuais

2.2.2 Cenário atual

Como visto, a cultura do *management* acabou se alastrando a diversos setores da vida atual chegando ao setor público nos anos 1990, tendo inspirado nos Estados Unidos o movimento chamado “reinventando o governo” (PAULA, 2005a).

Embora nos Estados Unidos, ao contrário do Brasil, haja uma tradição de escolas e institutos de pesquisa de gestão pública desde o início do século XX, a aproximação destes com os pensamentos da administração privada sempre foi grande. Porém foi com a edição da obra “Reinventando o Governo” (OSBORNE; GAEBLER, 1994) que esta aproximação foi total, consolidando a chegada do gerencialismo ao setor público norte-americano.

Considerando a forte influência estrangeira no pensamento científico em nosso país, especialmente no campo da administração (BERGUE, 2009), já se pode ter uma ideia das consequências em território nacional desse predomínio da administração pública gerencial nos Estados Unidos.

Some-se a isso o fato de, no Brasil, o ensino da Administração Pública ter sido historicamente limitado quando comparado com o universo da Administração como um todo, contando ainda hoje com poucos cursos, mesmo em grandes universidades públicas que, paradoxalmente, acabam por dedicar-se com maior ênfase a diversas áreas da administração privada (FADUL; SILVA; SILVA, 2012).

Esta limitação deve-se em parte às características destes estudos de se limitarem a muitas vezes às reformas promovidas pelos sucessivos governos, sem que se forme um corpo teórico próprio.

Nesse sentido têm-se os primeiros estudos com a criação do DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público, em 1938, contemporâneo da *Reforma Burocrática*. Já os mais recentes impulsos em estudos da área datam de 1995, quando da *Reforma Gerencial* que trouxe o modelo gerencialista, objeto deste estudo. (FADUL; SILVA; SILVA, 2012).

No ano de 1952 inicia suas atividades a primeira instituição brasileira voltada para o ensino superior da Administração Pública: a Escola Brasileira de Administração Pública – EBAP, (LOURENÇO, MAGALHÃES, FERREIRA, 2012) criada pela Fundação Getúlio Vargas em parceria com a Organização das Nações Unidas – ONU no Rio de Janeiro. (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, ©2001-2014).

Deste período até os dias atuais houve um grande aumento no número de cursos de graduação e pós-graduação em Administração, porém sem que haja igual ênfase da área

pública, restringindo-se a algumas disciplinas ou raras linhas de pesquisa dedicadas. (FADUL; SILVA; SILVA, 2012).

Assinale-se que estes cursos de graduação e pós-graduação em administração pública não são restritos a servidores públicos e que, na realidade, acabam por receber profissionais de outras áreas interessados no tema ou mesmo aspirantes a um cargo público.

Dedicados ao funcionalismo público tem-se as Escolas de Governo voltadas prioritariamente a cursos de Gestão Pública para servidores. Além dos conteúdos direcionados à área pública, estas se caracterizam por oferecer uma estrutura acessível, seja pela curta duração dos cursos (até nível de especialização), seja pela possibilidade de conciliar horários e locais de aulas com o desempenho da função pública, com especial destaque para as opções oferecidas pelo Ensino a Distância nos últimos anos. Lembre-se que, diferentemente da maioria dos trabalhadores da iniciativa privada, muitos servidores públicos desempenham suas funções em locais distantes das universidades e, por vezes, em horários pouco convencionais, sempre com o objetivo de tornar os serviços públicos mais acessíveis.

Embora se tenha no país algumas Escolas de Governo com início de suas atividades ainda em meados do século passado, o grande impulso se dá com novo ordenamento trazido pela Constituição Federal de 1988. Neste período nasce a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, mais precisamente em 1986, a qual hoje coordena a Rede Nacional de Escolas de Governo, rede que conta com 194 instituições afiliadas (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2013).

Como assinalam Fadul, Silva e Silva (2012), um dos motivos que tem contribuído para as dificuldades do desenvolvimento da administração pública como campo de conhecimento é o fato de servidores públicos não precisarem legalmente de formação na área para o exercício de suas funções, ao contrário do que ocorre em muitas profissões.

O ano de 1998 marca o início de uma intenção de mudança neste sentido, pois, se não exige a formação, ao menos a incentiva. Este impulso vem com a Emenda Constitucional n. 19, que alterou o artigo 39 da Constituição, tornando obrigatório que órgãos públicos mantenham a disposição de seus servidores cursos de aperfeiçoamento (próprios ou por convênio), vinculando promoções de servidores à realização destes cursos, além de prever recursos financeiros também para “aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade”. (BRASIL, 1988, não paginado).

O Decreto n. 2.794, de 1º de outubro de 1998, regulamentou o artigo, instituindo a “Política Nacional de Capacitação dos Servidores para a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional” (BRASIL, 1998a, não paginado).

Novo impulso vem com o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2008) que, embora se caracterize por certa ambiguidade em relação ao funcionalismo público, mantendo em boa parte o modelo gerencial, com restrições ao desenvolvimento da máquina, por outro lado, implementa alguns reajustes salariais seletivos e abre concursos públicos para algumas carreiras (GOMES; SILVA; SÓRIA, 2012). Neste contexto é publicado o Decreto n. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, trazendo a nova “Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” (BRASIL, 2006a, não paginado).

Neste tempo todo, as Escolas de Governo em quase nada diferem em seus ensinamentos de outras escolas de administração que, como demonstra Keinert (2007), difundem o modelo gerencial de administração pública.

Assim têm-se, desde os anos 1990 com impulsos em 1998 (BRASIL, 1998a, 1998b) e 2006 (BRASIL, 2006a), recursos públicos sendo mobilizados para difundir teorias administrativas públicas de inspiração essencialmente gerencialista, independente das cores partidárias e/ou ideológicas dos governantes.

Também é possível verificar que o incentivo à criação e expansão das escolas de governo, iniciado nas décadas de 1980 e 1990 (tanto ENAP quanto as subnacionais que seguem seu modelo), não é associado explicitamente a “um projeto político de atuação” (BITTENCOURT; ZOUAIN, 2010, p. 80) do governo, assim como a reconstrução de quadro de servidores iniciada no quadriênio 2007-2010 não está associada a uma política de pessoal consistente (NICOLINI; FISCHER, 2007).

Considerando que a geração de valor nas organizações públicas repousa substancialmente em pessoas, os servidores públicos (BERGUE, 2014a); uma política consistente de capacitação, devidamente vinculada a um projeto político (e não apenas técnico) se faz necessária, pois estas organizações sempre serão espaços de atuação e conflitos políticos, sendo necessário que nelas “haja gestores que tenham conhecimentos técnicos, mas também responsabilidade política.” (LOURENÇO; MAGALHÃES; FERREIRA, 2012).

Nicolini e Fischer (2007, p. 15) sinalizam que as respostas a estas crescentes exigências das organizações públicas passam por estratégias de formação a serem

“desenhadas conjuntamente pelas escolas de governo e pelas universidades, que pressupõem estruturas de colaboração em rede”.

Além da otimização de recursos, este trabalho conjunto possibilita que os conhecimentos produzidos nas instituições de ensino sejam mais relevantes para as questões sociais, tendo maior vinculação com o cotidiano dos órgãos de governo, sendo assim mais úteis para os administradores públicos (VENTRISS, 1991).

Ressalte-se que não se trata aqui de abandonar a teoria em prol da prática, mas sim de “mergulhar na prática sem prescindir da reflexão teórica, articulada e continuamente” (NICOLINI; SCHOMMER, 2007, p. 8).

No sentido de criar condições para esta união de Escolas de Governo com Universidades, Ventriss (1991) aponta duas ações importantes. A primeira é o trabalho conjunto de acadêmicos e profissionais dos órgãos públicos na definição de uma agenda comum para uma troca de experiências e um alinhamento de interesses e propósitos. A segunda é uma definição, também conjunta, de temas que sejam de interesse da Administração Pública para que sejam objeto das pesquisas científicas. (LOURENÇO, MAGALHÃES, FERREIRA, 2012).

2.3 A REDUÇÃO GERENCIAL E SUAS ORIGENS

Embora se tenha destacado até aqui a inadequação dos conhecimentos da NAP às peculiaridades da Administração Pública brasileira, diversos autores reconhecem o seu potencial de contribuição para a mesma (BERGUE, 2009; PAULA, 2005a; ROSSO, 2011). Porém, é necessário que esses conhecimentos se submetam a “um rigoroso processo de reflexão crítica que vise a identificar a sua pertinência ao contexto e organizações nacionais” (BERGUE, 2009, p. 85), as quais convivem com uma estrutura administrativa que tem seus aspectos peculiares resultantes de um processo histórico singular (LOURENÇO; MAGALHÃES; FERREIRA, 2012).

Se por um lado é verdade que a NAP influencia não apenas o Brasil, mas grande parte do mundo ocidental é também verdade que diversos destes países, como França, Espanha e Canadá, tem se empenhado em produzir conhecimentos efetivamente adaptados às suas realidades nacionais (FADUL; SILVA; SILVA, 2012).

No caso brasileiro uma das poucas tentativas neste sentido é a Redução Gerencial, a qual tem suas categorias centrais de análise formuladas por Bergue (2009), inspiradas por sua vez na Redução Sociológica de Alberto Guerreiro Ramos (1996).

Porém, antes de passar a estas, abaixo é trazida uma contextualização da transposição de tecnologias gerenciais no país, onde constam algumas abordagens úteis para o trabalho aqui proposto.

2.3.1 Transposição de tecnologias gerenciais no Brasil

O primeiro esclarecimento que cabe realizar aqui é o que se entende por Tecnologia Gerencial.

Nascimento-e-Silva (2013), com sua extensa vivência junto a diversos órgãos da Administração Pública, esclarece que, ao contrário do senso comum e da crença de muitos administradores públicos, não se trata necessariamente de máquinas, programas de computadores ou mesmo técnicas futurísticas, sempre de altíssima complexidade e custos elevados de implantação. Ao contrário, “tecnologia é todo recurso inteligente capaz de solucionar problemas” (NASCIMENTO-E-SILVA, 2013, p. 1) e, no caso de uma tecnologia gerencial na administração pública, será tão melhor quanto mais simples, de fácil implementação e com melhorias mais visíveis na qualidade de vida das pessoas.

Mattos (2003, p. 47) identifica também uma confusão nos meios literários da administração quanto aos termos *teoria*, *técnica* e *tecnologia de gestão*. Para esclarecer tais conceitos o autor traça uma linha que vai da “preparação para a ação”, num polo, ao “distanciamento da ação”, noutro. Neste intervalo situa a *teoria* como mais distante da ação, por voltar-se mais a sistematização do conhecimento, não referindo situações particulares. Já a *técnica* situa-se no extremo oposto, bem mais próxima da ação, por ser uma descrição normativa da mesma. No entender do autor, a *tecnologia de gestão* está no centro desta linha, tendo surgido esta denominação pelo fato de muitas *técnicas* serem precedidas ou justificadas por *teorias*.

Segundo Rosso (2011), quanto maior é a inserção do Brasil na ordem econômica global, maiores são as pressões para que as empresas adotem práticas gerenciais tidas como mais avançadas como único meio de concorrer nesse contexto.

Porém há de se destacar que esta globalização não é algo “natural” nem isento de valores como assinalam Wood Jr. e Caldas (1999, p. 55, grifo do autor):

Enquanto essas pressões econômicas determinam “o que deve ser feito” - modernização da gestão, aumento da produtividade, redução de custos etc. -, o discurso dominante no Brasil, economicamente neoliberal e, do ponto de vista gerencial, permeado pela ideia de validade universal dos conceitos administrativos, aponta o “como deve ser feito”: a difusão de “modelos de excelência” que, presumidamente, poderiam ser **transplantados** dos países desenvolvidos para as nações emergentes

Mais recentemente, ao analisar as causas e buscar alternativas para a crise que atinge a economia global a partir de 2008; Faria, Imasato e Guedes (2013) apontam a estreita vinculação da gestão estratégica (*strategic management*) com o modelo capitalista bipolarizado entre Europa e Estados Unidos e legitimado no restante do mundo através da globalização neoliberal, e que acaba por retirar a legitimidade de outros tipos de capitalismo, de estrategistas e de organizações de outras partes do mundo, inclusive do Brasil.

Constatada esta vinculação das tecnologias gerenciais com os objetivos e valores nos quais foram geradas, torna-se clara a necessidade de uma apropriação crítica das mesmas para que possam, de fato, servir aos interesses de uma organização, sobretudo da administração pública de uma “nação emergente” como o Brasil.

Evidencia-se também que um estudo sobre transposição de tecnologias gerenciais que encontre eco no cotidiano das organizações (públicas ou não) vai muito além de uma análise técnica, pretensamente isenta de interesses e subjetividades. Tal estudo, necessariamente, irá além da mera gestão executora de tarefas, abordando aspectos da política, da sociologia e outros que afetam a vida de quaisquer grupos de indivíduos, não tendo motivos para ser diferente nas organizações públicas.

Nesta linha, diversos autores, sobretudo da Teoria Neo-institucional (DiMAGGIO; POWELL, 1991; MEYER; ROWAN, 1992) desenvolvem abordagens tratando do tema que em muito auxiliam este estudo.

No tocante às motivações que levam a adoção de novas tecnologias se pode destacar Caldas (2006) trazendo os *estrangeirismos*, Abrahamson (1991) e Paula (2005a) tratando dos *modismos*, e DiMaggio e Powell (1991) abordando três formas de *isomorfismo institucional* presentes nas organizações.

No que se refere aos fatos que efetivamente ocorrem quando da implantação de uma nova tecnologia os destaques são a *Antropofagia Organizacional*, proposta por Wood Jr. e Caldas (1999); o *formalismo*, já presente na obra de Ramos (1983); a *adaptação criativa* trazida por Wood Jr. e Caldas (1999) e a *Adoção Cerimonial*, formulada por Meyer e Rowan

(1992) nos anos 1970, tendo por base empresas privadas, mas bem atual no estudo de organizações públicas brasileiras.

Todas estas abordagens são alvo de um estudo aprofundado de Bergue (2009, 2011) e se encontram detalhadas no Modelo de Análise proposto nesta dissertação para a apreciação dos TCC's elaborados pelos concludentes do Curso de Gestão Pública da UAB/UFRGS.

Bergue (2009) aponta que uma atitude crítica na adoção de tecnologias tem sido algo ainda bem distante na Administração Pública brasileira, lembrando que as tecnologias externas que necessitam esta postura não são apenas as originadas fora do país ou fora do âmbito público, pois, mesmo dentro da Administração Pública nacional existem enormes diferenças entre as organizações, as quais se destinam às mais diferentes finalidades, com diferentes estruturas e diferentes propostas políticas.

O autor assinala ainda que a falta deste esforço crítico não se deve a ausência de capacidade dos servidores, que cada vez mais aprimoram suas formações, mas sim às tensões culturais geradas exatamente pelas práticas gerenciais que são adotadas.

Por fim observa a existência de “substanciais esforços empreendidos em produção científica no campo da administração pública” (BERGUE, 2009, p. 77), mas que acabam por não chegar, em sua imensa maioria, aos administradores públicos que poderiam fazer uso de tais conhecimentos.

Desta necessidade de formular uma teoria fortemente embasada na Administração Pública brasileira, que aproxime a produção científica do cotidiano das organizações e que busque trazer contribuições de campos como a sociologia, é que surge a Redução Gerencial (BERGUE, 2009) abaixo descrita.

2.3.2 Redução Gerencial

A aplicação da redução gerencial realizada por Bergue (2009) e seguida por Rosso (2011) focou-se na análise de tecnologias gerenciais da NAP como a gestão pela qualidade, a certificação ISO 9001 e o planejamento estratégico tradicional, respectivamente, em organizações públicas brasileiras.

A análise do processo de transposição destas tecnologias gerenciais se compõe de cinco categorias as quais podem ser agrupadas em duas perspectivas: a da oferta, que compreende os fatores externos à organização para a adoção das tecnologias gerenciais, e a da

demanda, que envolve os fatores internos à organização para esta adoção (BERGUE; KLERING, 2010).

A perspectiva da oferta engloba os chamados processos de apropriação, reputados de caráter secundário da transposição. Já a perspectiva da demanda engloba os processos de absorção, que integram a parte principal da transposição.

Os processos de apropriação compreendem as fases em que a organização em estudo percebe a carência (técnica ou simbólica) de nova tecnologia para as suas atividades e passa a avaliar as técnicas existentes no seu ambiente que, tanto pode ser o campo da Administração Pública como da iniciativa privada relacionada com seu ramo mais direto de atuação.

Como primeira categoria analítica da apropriação tem-se a “Percepção e consciência do contexto”. Nesta categoria é avaliada a percepção da organização como integrante de um campo maior de outras organizações com características semelhantes, buscando neste campo referências de técnicas gerenciais. Estes campos podem ser basicamente de dois tipos: internos à Administração Pública ou internos ao campo empresarial privado relacionado à sua atividade. No caso do estudo de Bergue (2009), que se deu junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE-RS, os referências foram o campo do controle na administração pública e empresas de consultoria na área de qualidade, respectivamente.

Já a segunda categoria analítica da apropriação consiste em verificar a “Permeabilidade da organização” a novas tecnologias de gestão, ou seja, a sua efetiva abertura a tecnologias exógenas, “reconhecendo-se como um sistema aberto e adaptativo” (BERGUE, 2009, p. 179). O autor destaca nesta categoria duas dimensões dessa permeabilidade. A dimensão humana, cultural, referente à abertura dos servidores às inovações, e a dimensão da infraestrutura material, referente à existência de departamentos da organização capazes e dispostos a implementar as novas tecnologias gerenciais.

Passando aos processos de absorção propriamente ditos, se têm outras três categorias de análise.

A terceira categoria (primeira da absorção) é o “Comprometimento e autonomia do pensamento” dos servidores da instituição pública. Este conceito é oposto a uma atitude descomprometida de mero cumprimento de determinações superiores e/ou de reprodução de procedimentos já instalados.

Esta categoria apresenta duas dimensões interdependentes. A primeira é a funcional, que diz respeito aos esforços envidados pelos servidores em adaptar as técnicas gerenciais às peculiaridades da organização. Aqui se pode verificar se os servidores conseguem adaptar,

por exemplo, terminologias e instrumentos, de modo que se possam contemplar as peculiaridades de sua própria instituição. A segunda é a dimensão conceitual, de conteúdo reflexivo, na qual o administrador público assume um posicionamento crítico de modo a buscar o que é compatível com o que se espera de sua organização.

A quarta categoria é a “Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais”. Aqui se busca analisar se houve um estudo prévio da tecnologia gerencial que se adota no órgão público com vistas a conhecer o ambiente onde foi concebida e, a partir desse conhecimento, filtrar quais partes dela são essenciais para que surta os efeitos desejados em outro ambiente e quais partes dizem respeito apenas ao contexto de origem e que podem ser descartadas em outros ambientes.

A quinta e última categoria de análise é da “Ressignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas”. Trata-se da categoria onde mais se concentram os aspectos de assimilação de conteúdos exógenos que se podem extrair do conceito da redução sociológica, inspiração da redução gerencial.

Esta categoria está intimamente ligada à anterior uma vez que não basta a atribuição de um novo significado qualquer à tecnologia. Deve este significado traduzir para o ambiente da organização em estudo os seus conceitos essenciais. Somente a partir daí poderão ser desenvolvidas soluções que sejam efetivamente adequadas à realidade onde se está implantando a tecnologia gerencial.

Como demonstra Bergue (2009), cada uma das categorias de análise acima apresentada está inspirada em uma ou mais leis da redução sociológica, como demonstra o quadro a seguir.

Quadro 01 - Categorias de análise e as leis da redução sociológica

Categorias	Leis preponderantemente influenciadoras
A) Percepção e consciência de contexto	Lei das fases
B) Permeabilidade da organização	Lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira
C) Comprometimento e autonomia de pensamento	Lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira Lei do comprometimento
D) Identificação dos conceitos e pressupostos essenciais	Lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira Lei do comprometimento Lei da universalidade dos enunciados gerais da ciência Conceito da redução sociológica
E) Ressignificação de conceitos e construção de soluções gerenciais endogenamente orientadas	Lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira Lei do comprometimento Lei da universalidade dos enunciados gerais da ciência

Fonte: Rosso (2011, p. 82), adaptado de Bergue (2009, p. 131-132).

Por fim, Bergue (2009) destaca a necessidade de que as cinco categorias sejam consideradas de uma maneira integrada, pois assim se tem a possibilidade de compreensão do fenômeno com uma maior complexidade do que se vem realizando atualmente no campo dos estudos organizacionais.

A Redução Gerencial é abordada em maior profundidade no capítulo dedicado ao Modelo de Análise proposto por este autor para avaliação do TCC's do Curso de Gestão Pública da UAB/UFRGS.

2.3.3 Redução Sociológica

Primeiramente é preciso compreender o termo “Redução”, que expressa um processo de depuração de algo, desprezando elementos que não sejam essenciais ao mesmo.

Ramos (1996) propõe a Redução Sociológica inspirado por sua vez na Redução Fenomenológica (*epochê ou epoché*), elaborada no campo da filosofia, por Edmund Husserl (1990), em nível bastante abstrato (CHAUI, 1996; BERGUE, 2009).

Nela Husserl (1990) busca a isolar essência das coisas (ABBAGNANO, 2012) as retirando do mundo onde se encontram através de uma atitude reflexiva e metódica (BERGUE, 2009). A esta desvinculação momentânea de retirada de seu contexto denomina “atitude parentética”, no sentido de “colocar entre parênteses”, e tem a intenção de separar os aspectos que são efetivamente pertencentes ao que se pretende conhecer dos que lhe são meramente atribuídos pelo contexto onde se encontra.

Segundo Ramos (1996), o filósofo alemão Martin Heidegger vai mais adiante que Husserl ao conceber um conceito menos transcendental de redução que considera o sujeito como um “ser no mundo” (BERGUE, 2009).

A partir dos conceitos destes dois autores Ramos (1996, p. 88, grifo meu) defende que:

Sem aceitar o idealismo de Husserl e Heidegger, nada impede de acolher a atitude metódica por eles perfilhada, a qual em essência se define por um propósito de análise radical dos objetos no mundo. Transpondo essa atitude para o âmbito da ciência social, pode-se afirmar que cada objeto implica a totalidade histórica em que se integra e, portanto, é intransferível, na plenitude de todos seus ingredientes circunstanciais. Pode-se, no entanto, suspender, ou “por entre parênteses”, as notas históricas adjetivas do produto cultural e apreender os seus determinantes, de tal modo que, em outro contexto, possa servir subsidiariamente, e não como modelo, para nova elaboração. A prática da redução sociológica se opõe à transplantação literal. **A prática das transplantações literais, largamente realizada nos países de formação colonial como o Brasil, implica na concepção ingênua de que os produtos culturais produzem os mesmos efeitos em qualquer contexto.**

Bergue (2009) assinala que esta proposta de Ramos (1996) ocorre num contexto onde estão em formação as ciências sociais em nosso país e tem a intenção de que se construa uma sociologia genuinamente nacional. Opunha-se assim à corrente dominante que defendia a apropriação da produção intelectual estrangeira por mera transplantação direta das teorias sociológicas desenvolvidas no exterior. Note-se, porém que não despreza a potencial validade deste conteúdo estrangeiro, “mas enfatiza o imperativo da imposição do devido filtro crítico-assimilativo” (BERGUE, 2009, p. 89).

Porém, coerente com esta noção de “ser no mundo”, antes de passar a abordar com mais detalhadamente a Redução Sociológica, necessário se faz conhecer um pouco dos 40 anos de produção intelectual de seu autor (AZEVEDO; ALBERNAZ, 2006), ainda que seja com a brevidade permitida por este trabalho.

Alberto Guerreiro Ramos nasce na cidade baiana de Santo Amaro da Purificação em 13 de setembro de 1915, passando a infância em cidades pobres do interior e mudando para Salvador onde permanece até os 24 anos de idade (AZEVEDO, 2008).

Ainda na capital baiana recebe, além do ensino formal, orientação intelectual do padre Dom Béda Keckeisen O.S.B., adquirindo com sacrifício alguns livros e assinando periódicos como as revistas francesas *Esprit* e *Ordre Nouveau*. É através destas publicações que toma contato com o tomismo (por obras de Jacques Maritain), o existencialismo e o personalismo (por obras de Heidegger, Jaspers, Mounier e outros) (AZEVEDO, 2008).

Aos 17 anos de idade Guerreiro Ramos já se destaca no meio intelectual baiano ao escrever com regularidade para o jornal “O Imparcial” e revistas literárias nacionais, sendo influenciado pela leitura de diversos autores franceses e russos como Tolstói e Dostoievski. Nesta época ainda traduz a obra do filósofo francês Jacques Maritain, *Humanisme Integral*, e lança um livro sobre o poeta Daniel Rops (AZEVEDO, 2008).

Na segunda metade dos anos 1930 é convidado a trabalhar como auxiliar técnico do Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda (DEIP), órgão do governo da Bahia que lhe concede uma bolsa de estudos na então capital federal, a cidade do Rio de Janeiro, em 1939.

No Rio de Janeiro, além de dar seguimento às suas poesias que já escrevia na Bahia, ingressa na primeira turma do Curso de Ciências Sociais da então Faculdade Nacional de Filosofia (FNFfi), da Universidade do Brasil, onde se forma em 1942, concluindo no ano seguinte também o curso de Direito que iniciara na cidade de Salvador.

Nos anos 1940, Guerreiro Ramos intensifica seu trabalho junto às ciências sociais, iniciando seu afastamento da poesia, atuando nesse período no DASP, como já visto anteriormente, e no DNC, o Departamento Nacional da Criança, além do Teatro Experimental do Negro (TEN) sendo este último não vinculado ao governo.

Esta época em que atua no DASP como técnico de administração marca o incremento do interesse de Guerreiro Ramos pela administração e pela teoria das organizações, tema que viria a se destacar como um dos principais de sua produção intelectual. Influenciam os estudos ali realizados sobre a Administração Pública brasileira autores como Max Weber, Karl Mannheim e Husserl, que estariam presentes na obra “A Redução Sociológica”.

Outra grande influência na obra do autor é sua negritude, tanto a forma como era vivida nos anos 1930 na Bahia quanto como motivadora de sua atuação junto ao TEN. Segundo Azevedo (2008, p. 121) “o TEN teve importância fundamental na trajetória intelectual de Guerreiro Ramos”, tanto por ter lhe proporcionado uma “experiência existencial de assunção da negritude e de engajamento em seus problemas”, postura até então inédita em sua carreira; quanto por proporcionar-lhe uma “percepção acerca da impropriedade com que o problema das relações raciais vinha sendo posto no Brasil”, fato que o levaria a revisar as ciências sociais dominantes no país, conduzindo-o mais tarde à Redução Sociológica.

O sociólogo baiano também teria a participação ativa em outras instituições como o Grupo de Itatiaia e o ISEB, como já destacado neste trabalho no capítulo dedicado aos antecedentes históricos da capacitação de servidores públicos no Brasil.

Sua trajetória confunde-se com a história da capacitação de servidores também quando, em 1952, quando passa a lecionar Sociologia no curso de Administração Pública da FGV no Rio de Janeiro, cidade onde atuou também como assessor do Governo Federal.

É nesta época que sua produção, inicialmente mais teórica “sobre a realidade brasileira, desde o ponto de vista sociológico”, ganha contornos mais políticos e administrativos, voltando-se mais para a ação. Azevedo (2008, p. 121) destaca que esta fase de sua vida foi bastante produtiva em obras, reputando “A Redução Sociológica” como o seu ápice em 1958.

Sempre coerente com o engajamento que propunha, Guerreiro Ramos se elege Deputado Federal pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) representando o então Estado da Guanabara no ano de 1963, porém foi cassado pelo Ato Institucional nº 4 (AI4), de nove de abril de 1964, editado pelo Governo Militar que se instalara naquele ano no Brasil. Assim, dois anos depois busca exílio nos Estados Unidos onde se destacaria no meio acadêmico

como professor titular da *School of Public Administration*, da *University of Southern California*, além de atuar como conferencista em diversas outras instituições no exterior e receber ainda inúmeros prêmios por seus trabalhos dentre os quais se destaca seu último livro que teve o título original em inglês de “*The New Science of Organization – an reconceptualization of the wealth of nations*”.

Guerreiro Ramos retornaria ao Brasil ainda em 1980, com a abertura política, estabelecendo uma ligação com a Universidade Federal de Santa Catarina com a intenção de lá colaborar como Professor Visitante, porém faleceria vitimado por um câncer pancreático em princípios de 1982, na cidade norte americana de Los Angeles (VENTRISS; CANDLER, 2005).

Este brevíssimo panorama da trajetória intelectual do sociólogo baiano dá uma noção da intensidade e diversidade de sua obra ao longo da vida, da qual certamente a Redução Sociológica ocupa posição de destaque. Porém, como assinalam Azevedo e Albernaz (2006), na primeira edição (1958) não foi possível dar-lhe toda a dimensão que o autor tinha em mente, limitando-se a trazer a “redução como método de assimilação crítica da produção sociológica estrangeira”. Foi apenas na segunda edição, sete anos depois (1965) que conseguiria apresentar outros dois “sentidos básicos” quais sejam: “redução como atitude parentética” e a “redução como proposta de uma nova ciência social de caráter acentuadamente pluralístico” (RAMOS, 1996, p. 11). Azevedo e Albernaz (2006) discorrem mais detidamente acerca destes dois últimos, ou quais, segundo eles, só seriam devidamente apresentados no prefácio à edição brasileira de seu último livro em 1981, “A Nova Ciência das Organizações”.

Apesar da importância de sua obra no exterior, Guerreiro Ramos acaba não tendo o mesmo reconhecimento no Brasil, cuja realidade social seguiu merecendo destaque no período que esteve no exterior (BARIANI Jr., 2008). Poucos meses antes de sua morte o autor ainda refere em seu último artigo a preocupação com o cenário nacional onde, segundo ele havia uma “dificuldade de distinguir aparência e realidade” e uma despreocupação com aspectos políticos em nossa sociedade:

Parece-me evidente que há um descompasso entre o sibaritismo da maioria dos que exercem papéis institucionalizados de liderança no cenário cultural e político e o sentimento de urgência das novas gerações, no tocante à sua iniciação no conhecimento atualizado e realístico do mundo e do país; e, ademais, que as nossas políticas públicas só têm consistência no mundo fictício dos sonâmbulos.

No entanto, embora significativo contingente de nossas categorias médias bem como a massa popular percebam esse estado de coisas e contra ele murmurem, resignam-se a viver sem horizontes, e se comprazem na prática do que hoje, entre nós, se convencionou chamar de curtição. O Brasil se recusa a reconhecer o caráter trágico

de sua presente situação, e consegue ser um país onde a curtição comanda a vida cotidiana. É disso ilustrativo o sucesso do deprimente e multiforme pieguismo das novelas e celebridades de televisão, a vida noturna nos restaurantes, teatros e casas de diversão, públicas e clandestinas, as extravagâncias gastronômicas no recesso privado das famílias, de resto, a identificação da vida com a literatura (RAMOS, 1986, p. 3).

Geczi e Ventris (2006), autores norte-americanos, também destacam, tanto a importância de sua obra para a administração pública em nível internacional quanto a necessidade de uma maior atenção a sua obra, levando adiante importantes conceitos que ele iniciou a trabalhar.

Assim, vistos um pouco da vida e obra de Alberto Guerreiro Ramos é possível melhor compreender sua *Redução Sociológica*, da qual se destacam sete principais aspectos (RAMOS, 1996):

- i) *É uma atitude metódica*: não se dá de forma espontânea, senão que deve observar regras de um método próprio devidamente elaborado;
- ii) *Não admite a existência na realidade social sem pressupostos*: fatos e teorias são produtos de seu contexto histórico e com ele guardam estreita relação;
- iii) *Postula a noção de mundo*: a consciência de mundo se dá na visão de cada indivíduo. “Toda a consciência é intencional porque estruturalmente se refere a objetos. Todo objeto, enquanto conhecido, necessariamente está referido à consciência” (RAMOS, 1996, p.72). Todo o mundo que conhecemos é composto por indivíduos e objetos envolvidos numa complexa “trama de referências”;
- iv) *É perspectivista*: os objetos são o que são por estarem em determinado local, pois mudando o seu local ele também mudará;
- v) *Seus suportes são coletivos e não individuais*: o sociólogo usa a *Redução* com valores do coletivo onde vive e usará conhecimento produzido para esta coletividade;
- vi) *É um procedimento crítico-assimilativo da experiência estrangeira*: Não é isolacionista e não carrega um romantismo local. Busca sim dialogar com mundo onde se insere com intenção de ser universal ao buscar conhecimento estrangeiro através de um filtro crítico;
- vii) *Embora seus suportes coletivos sejam vivências populares, a redução sociológica é atitude altamente elaborada*: parte de experiências da vida cotidiana, porém demanda um esforço de reflexão se revestindo de apurado rigor científico.

Com a intenção de melhor explicitar a Redução Sociológica, Ramos (1996) enuncia ainda quatro leis fundamentais que embasam fortemente a Redução Gerencial de Bergue (2009) sejam elas:

- i) *Lei do Comprometimento*: segundo esta lei apenas o sociólogo devidamente engajado, conscientemente comprometido com o seu contexto, tem condições de realizar a Redução Sociológica. Ramos (1983) destaca ainda que a Redução não é fascista ou ultranacionalista, mas sim racional. Entende que as ciências sociais nunca serão completamente isentas por tratarem de seres humanos e deles sofrerem influências;
- ii) *Lei do Caráter Subsidiário da Produção Científica Estrangeira*: toda a produção científica produzida no exterior será, por princípio, subsidiária ao que se realize na realidade nacional e nunca diretamente aplicável;
- iii) *Lei da Universalidade dos Enunciados Gerais da Ciência*: a Redução admite a universalidade da ciência, tanto pela interligação cada vez maior de diversos cientistas em diferentes pontos do planeta, seja pela existência de conceitos básicos aplicáveis a todos, porém, exige que o cientista submeta seu trabalho às peculiaridades da comunidade onde vive e trabalha;
- iv) *Lei das Fases*: “À luz da redução sociológica, a razão dos problemas de uma sociedade particular é sempre dada pela fase em que tal sociedade se encontra” (RAMOS, 1996, p. 129). Assim a Redução há de considerar que cada problema a ser solucionado em uma sociedade guarda direta relação com seu estágio de desenvolvimento, e este deve ser considerado em sua totalidade para que seja efetivamente compreendido.

Realizada esta breve retomada dos principais aspectos da Redução Sociológica, cabe assinalar que o próprio Alberto Guerreiro Ramos defende a possibilidade de sua extensão para outros campos além da sociologia, pois, segundo ele “Há também uma redução sociológica do direito, da economia, da política, da antropologia cultural, da psicologia, da filosofia, das ciências da cultura em geral” (RAMOS, 1996, p. 68).

Assim, como a Redução Sociológica enfatiza a análise de teorias sociológicas estrangeiras para verificar em que podem subsidiar teorias sociológicas que sejam efetivamente aplicáveis a grupos sociais brasileiros, a Redução Gerencial enfatiza a análise de padrões e tecnologias gerenciais oriundas da administração privada, nacional e estrangeira, em busca do que podem efetivamente subsidiar a Administração Pública brasileira.

3 METODOLOGIA

Apresentam-se a seguir os métodos de pesquisa utilizados para atingir os objetivos propostos.

3.1 MODELO DE PESQUISA

A pesquisa é realizada através de um estudo de caso, numa abordagem qualitativa, utilizando como técnicas de coleta de dados a pesquisa bibliográfica, a análise documental e entrevistas. O estudo busca aplicar, em outro contexto, as categorias de análise utilizadas por Bergue (2009) e Rosso (2011), seguindo assim uma metodologia inspirada em seus trabalhos e adaptada ao caso em tela.

Historicamente a pesquisa qualitativa tem seu uso mais frequente em campos específicos das Ciências Sociais, mas cada vez vem ganhando mais terreno em disciplinas aplicadas como a Administração, notadamente nos estudos organizacionais (VIEIRA, 2006). Seu uso é direcionado para análise de casos concretos, captando suas peculiaridades de tempo e espaço, (FLICK, 2004) como é o interesse desta pesquisa.

A pesquisa qualitativa permite ainda uma leitura dos fenômenos sociais através da análise de impressões de indivíduos ou grupos (FLICK, 2009) pelo exame de interações, pela investigação de experiências ou ainda de documentos. Desta forma, tal modelo vem ao encontro do que se busca neste estudo ao analisar monografias e currículos que, complementados por entrevistas, podem revelar a apropriação dos conteúdos de gestão pública pelos alunos.

Embora inspirado no método utilizado na Redução Gerencial (BERGUE, 2009), este estudo guarda suas peculiaridades, pois, se por um lado se pode ter a profundidade e riqueza de detalhes limitados por focar-se nos TCC's dos alunos do curso em tela; por outro lado este foco possibilita uma maior integração de conceitos teóricos com as organizações objetos dos trabalhos. Outro diferencial é a ampliação do alcance das conclusões aqui obtidas uma vez que são produto de uma dezena de organizações com variados perfis e não de uma única.

O estudo de caso a ser realizado focaliza uma unidade de análise, porém aqui esta unidade se refere ao Curso de Gestão Pública PNAP-UAB/UFRGS da turma de 2010/12.

Diferencia-se assim dos estudos de Bergue (2009) e Rosso (2011) os quais consideram como unidade de análise uma única organização pública governamental.

Segundo Yin (2010), o método do estudo de caso é o indicado quando se realiza uma investigação empírica, sem que se possa divisar uma clara separação entre o fenômeno e contexto, como é o que ocorre com o fenômeno da apropriação dos conteúdos de gestão pública e o contexto dos alunos, desde seu histórico como servidores públicos até a realização dos TCC's.

Seguindo a classificação proposta por Stake (2005), o caso escolhido para estudo é de interesse instrumental, ou seja, embora o caso seja estudado com profundidade e isoladamente, existe a intenção de que sirva como representante de uma “classe de casos” semelhantes, quais sejam as capacitações oferecidas pela UAB-PNAP nos demais polos mais diretamente, podendo ser estendida às outras formas de capacitação da administração pública referentes ao tema Gestão Pública em nosso país.

3.2 SUPOSIÇÃO INICIAL DE PESQUISA

A crença neste potencial instrumental do caso em tela parte da suposição inicial de pesquisa que o modelo gerencialista é predominante, tanto nos conteúdos programáticos dos cursos oferecidos na área de gestão pública, quanto no cotidiano das organizações de origem dos alunos do Curso em análise.

Dado este amplo cenário desfavorável à efetiva adequação de conteúdos gerenciais às peculiaridades das organizações públicas, buscou-se um caso (um curso de gestão pública), onde as condições fossem as mais favoráveis possíveis. Deste modo é lícito inferir que, caso não seja possível observar uma efetiva apropriação nesta pesquisa, dificilmente se poderá observar nos demais casos que apresentam situações menos favoráveis. Por outro lado, caso sejam observados aqui elementos da apropriação que se busca, as condições presentes no estudo, servirão de referência para outras capacitações.

As referidas condições favoráveis julgadas presentes no caso abordado são as abaixo elencadas:

- i) ser organizado pelo Governo Federal, sendo gratuito para os alunos, supondo-se assim, além do total direcionamento a conteúdos da Administração Pública, a

diminuição da possibilidade de ingerência dos alunos no direcionamento das aulas, por não serem os financiadores diretos do curso;

ii) em função da dispersão propiciada pelos polos, o curso possui melhor representatividade geográfica, mesclando alunos oriundos de diversas regiões do Estado do Rio Grande do Sul, bem como de diversos níveis de governo (municipal, estadual e federal), diferentes poderes (executivo, legislativo e judiciário) e diferentes níveis de urbanização (cidades pequenas, médias e grandes);

iii) ser conduzido por professores de Programa de Pós-graduação com o maior conceito CAPES a época e de reconhecida diversidade de linhas de pensamento dentro do campo de estudos da administração pública no país.

3.3 COLETA DE DADOS

Os dados estudados são divididos em três categorias coletados de acordo com suas peculiaridades.

A primeira categoria busca traçar um perfil do currículo do curso analisado. Para tal realiza-se inicialmente uma pesquisa documental das súmulas das treze disciplinas oferecidas nos módulos básico e específico. A esta documentação somam-se uma entrevista com a coordenação do curso na pessoa da Prof. Dra. Sueli Maria Goulart Silva e com o Prof. Dr. Sandro Trescastro Bergue, integrante da equipe de elaboração do referido currículo em nível nacional a convite de ENAP e, posteriormente, professor do mesmo curso na UFRGS.

Nesta primeira categoria procede-se ainda à pesquisa bibliográfica necessária para embasar a análise da contribuição do currículo no sentido de uma adaptação crítica do gerencialismo para a esfera pública.

A segunda categoria, que busca traçar o perfil dos alunos de modo a identificar a influência do modelo gerencialista em sua formação e experiência laboral, inicialmente lançaria mão da análise dos dados cadastrais do corpo discente. Porém restou prejudicada tendo em vista a indisponibilidade de tais dados devidamente consolidados quando da realização desta dissertação conforme informado pelo Setor de Ensino a Distância da EA/UFRGS (MOREIRA, 2013), ficando assim restrito a informações de caráter geral fornecidas em entrevista com a coordenação do curso (SILVA, 2013).

A terceira e principal categoria são os dados obtidos dos Trabalhos de Conclusão de Curso – TCCs, sendo a pesquisa documental realizada diretamente nos trabalhos selecionados segundo os critérios a seguir descritos.

Devido ao tamanho do universo de monografias (145), à possibilidade de alguns tratarem de temas que não versassem sobre aplicação de tecnologias de gestão na Administração Pública e também ao caráter eminentemente qualitativo do trabalho aqui proposto, optou-se por selecionar uma amostra de dez TCCs para uma análise pormenorizada.

Tais Trabalhos foram selecionados através de uma busca realizada no Lume¹, Repositório Digital da Universidade Federal do Rio Grande do Sul pelos TCCs do Curso de Gestão Pública da UAB/UFRGS apresentados no ano de 2012. Dentre os resultados encontrados foram selecionados os trabalhos versando sobre a implantação de tecnologias gerenciais na Administração Pública.

Deste universo buscou-se contemplar os TCCs que trouxessem uma variedade de *locus* de aplicação (seja de natureza da organização, seja de sua localização geográfica), e também uma variedade *focus*, ou seja, da natureza da tecnologia em si, das que possuem foco mais gerencialista às tidas como mais democráticas.

Desta forma, aplicando o Modelo elaborado por este autor na análise de uma variada gama de *locus* e ferramentas de gestão busca-se, além de testar sua validade em diferentes situações, ser coerente com a proposta de que a abrangência dos estudos de administração pública vai além dos órgãos estritamente governamentais e que seu foco ultrapassa os critérios de eficiência operacional.

3.4 ANÁLISE DE DADOS

A análise dos dados dá-se também em três momentos, seguidos de uma conclusão que consolida estas etapas.

Primeiramente realiza-se uma análise do currículo do curso. Neste momento a intenção é a de verificar o grau de alinhamento dos conteúdos ministrados com o modelo gerencialista, bem como a ênfase dada à necessidade de valorização das peculiaridades da administração pública.

¹ <http://www.lume.ufrgs.br>

Num segundo momento, baseado nas informações trazidas pela coordenação do curso devido à ausência de dados consolidados do corpo discente, busca-se avaliar como a experiência anterior dos alunos pode influenciar na apropriação dos conhecimentos adquiridos no Curso em tela.

Na terceira e principal etapa busca-se identificar, através das cinco categorias de análise propostas por Bergue (2009), a transposição de tecnologias gerenciais pelos alunos para as suas realidades. Para tal utiliza-se um Modelo de Análise criado por este autor, inspirado na Redução Gerencial e influenciado, tanto pelo contato prévio com os TCCs quanto pela experiência prática do mesmo, adquirida em duas décadas como servidor público federal e estadual, boa parte dos quais atuando em grupos e comissões encarregados de melhorias da gestão pública de um modo geral.

Assim, as organizações descritas nos TCCs selecionados são avaliadas quanto à “Percepção e consciência do contexto”, “Permeabilidade da organização”, “Comprometimento e autonomia do pensamento”, “Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais” e “Ressignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas”, todas elas características trazidas pelas lentes do aluno, através das quais se busca avaliar seu grau de apreensão da necessidade da devida apropriação dos conteúdos ao ambiente da Administração Pública.

Outro método de grande valia, a análise de conteúdo, é utilizado para trazer à tona o que está subentendido nas palavras (BARDIN, 1979). Seu uso é de grande valia na pesquisa, sobretudo quando se considera a peculiaridade do modelo gerencialista de administração pública de apropriar-se de um discurso de democracia e participação, buscando atingir a dimensão sociopolítica da gestão, sem que isso se traduza em atitudes práticas (PAULA, 2005b).

3.5 MODELO DE ANÁLISE DOS TCC'S

O modelo utilizado na análise dos TCC's é baseado nas perspectivas de análise da Redução Gerencial (BERGUE, 2009), conduzindo assim o processo a cinco categorias, divididas em duas etapas: de oferta e de demanda.

Nestas cinco categorias se busca identificar o quanto a organização estudada se preocupou com a efetiva resignificação da tecnologia apropriada de modo a realizar uma

adequada apropriação da mesma, bem como a postura crítica do autor de TCC em relação a esta apropriação.

Também se busca identificar a presença das ideias-chave do gerencialismo na Nova Administração Pública, sintetizadas por Paula (2005a), e do Neo-institucionalismo (DiMAGGIO; POWELL, 1991; MEYER; ROWAN, 1992), como indicadores de uma deficiente apropriação das tecnologias gerenciais pelas organizações públicas.

De outra banda tem-se como indicativo de uma adequada apropriação, um gerenciamento mais participativo, dialógico e com processos decisórios abertos a mais atores sociais. Esta mudança, de uma gestão orientada pela lógica de mercado para uma gestão pautada pela lógica da democracia, se aproxima do modelo de Gestão Pública Societal (PAULA, 2005a).

Segundo Paula (2005b), tal modelo se mostra o mais adequado e coerente com a Administração Pública da Constituição Federal de 1998 (a “Constituição Cidadã”), proporcionando melhores condições de trazer o discurso democrático ali contido para a prática do que o modelo gerencial. O momento inaugurado pela referida Carta caracteriza-se exatamente pela reivindicação da cidadania, fortalecendo o papel da sociedade civil como sujeito da vida política nacional e, por isso, questionando a ideia do Estado como único protagonista da gestão pública, do *público* como sinônimo de *estatal* (KEINERT, 2007).

Paula (2005b, p. 153) destaca, no entanto, que ambas as vertentes, *gerencial* e *societal*, apresentam suas qualidades e limitações, atribuindo a esta segunda maior potencial de “integrar a administração e política no nível discursivo e prático”.

No que se refere a este Modelo de Análise note-se que, diferentemente do que foi levado a efeito nos trabalhos de Bergue (2009) e Rosso (2011), este pesquisador não está a avaliar direta e unicamente a adoção de uma nova tecnologia gerencial por uma organização pública. Busca-se sim analisar a capacidade crítica adquirida pelos autores dos TCC’s em perceber a necessidade da devida apropriação das tecnologias adotadas, ou sugeridas, para as organizações em foco. Capacidade esta que se espera tenha sido adquirida e/ou incentivada pelo referido Curso de Especialização em Gestão Pública da UAB/UFRGS.

Uma vez que os autores dos TCC’s não utilizaram diretamente a Redução Gerencial em suas obras, não se espera uma menção explícita às categorias de análise de Bergue (2009), porém este Modelo de Análise define as características que, presentes nos escritos, permitem fazer tal avaliação.

Importante registrar que, se para alguns objetivos possa ser negativo o fato de que a

descrição da organização pelo autor do TCC traga sempre a sua visão particular da mesma, podendo omitir ou supervalorizar algum aspecto do processo de adoção de uma nova tecnologia; neste estudo esta visão pessoal, aliada ao rigor científico exigido, é de grande utilidade por externar os conhecimentos e a capacidade crítica adquiridos no Curso em questão.

Entende-se assim que as características analisadas nos TCC's em questão vão muito além de simples aspectos impessoais da adoção de uma nova tecnologia gerencial por uma organização pública. Tais aspectos estão sim carregados das impressões de seus autores, mais ou menos críticas, mais ou menos explícitas, sendo neste último caso de grande valia a análise de conteúdo (BARDIN, 1979) para explicitá-las.

Se se considera, por um lado, a complexidade das organizações públicas e a sua inserção num ambiente fortemente influenciado pelo gerencialismo e, por outro, as crescentes reações a tal modelo, tem-se como praticamente impossíveis, tanto uma perfeita e total apropriação de tecnologias, como o seu oposto: uma total rejeição, ou mera simulação de adaptação sem que qualquer conhecimento tenha sido apropriado neste processo.

Desta forma, embora o modelo proposto apresente características de um e de outro extremo, o faz apenas com intuito de estabelecer referenciais, possibilitando melhor situar as organizações estudadas no espaço contínuo compreendido dentre tais polos.

3.5.1 Classificação dos Trabalhos de Conclusão de Curso (TCCs)

Como citado à exaustão por Bergue (2009), Rosso (2011) e também ao longo desta pesquisa, as classificações aqui utilizadas, embora revestidas do rigor científico, não possuem uma precisão numérica nem mesmo são completamente excludentes entre si.

Procura-se sim fornecer elementos que caracterizem uma maior ou menor adequação das tecnologias gerenciais introduzidas em organizações públicas a seus objetivos.

Nesta senda, se propõe um ordenamento dos dez TCCs apreciados, do menos para o mais aderente à Redução Gerencial (BERGUE, 2009). Para tal são atribuídas as pontuações abaixo, seguindo o modelo explicitado logo após o quadro.

Frise-se que se trata de uma escala ordinal (DOWNING; CLARK, 1998), e não intervalar, onde os valores citados têm apenas a intenção de ordenar os TCCs, não havendo qualquer possibilidade de inferências numéricas entre eles (média, dobro, percentuais, etc.).

Conforme já destacado, não se acredita na existência de alguma organização citada nos TCC's que desconheça totalmente a necessidade dos procedimentos da Redução Gerencial (ainda que não com esta denominação); do mesmo modo, não se acredita que no atual momento, onde a administração pública gerencial ainda se faz muito presente, que alguma obtenha sucesso em ficar totalmente alheia a seus princípios.

Desta forma a escala abaixo prevê cinco faixas, onde os extremos (de zero ou 100% de adequação) estão contidos respectivamente nas faixas de “alguns aspectos adequados” e “quase todos os aspectos adequados”, havendo ainda outras três faixas intermediárias com os percentuais de adequação, e correspondentes notas, a seguir descritos:

- Nota 1: Alguns aspectos adequados (0 até 20%)
- Nota 2: Vários aspectos adequados (20% até 40%)
- Nota 3: Muitos dos aspectos adequados (40% até 60%)
- Nota 4: Maioria aspectos adequados (60% até 80%)
- Nota 5: Quase todos os aspectos adequados (80% até 100%)

As características de onde se depreende esta adequação são detalhadas após o quadro explicativo que se segue.

Auxiliam na atribuição das notas da primeira etapa quatro abordagens (estrangeirismo, modismo, isomorfismo institucional e antropofagia organizacional), as quais buscam explicitar as motivações que levam a organização a procurar a nova tecnologia, enfatizando se tais motivações partem de uma necessidade interna ou se estão mais vinculadas a influências externas.

De modo semelhante, outras quatro abordagens auxiliam na segunda etapa (formalismo, adoção cerimonial, tradução e adaptação criativa), traduzindo o grau de apropriação crítica do conteúdo externo trazido pela tecnologia adotada.

Por fim, considerando o aspecto secundário da primeira etapa (oferta), as notas desta recebem peso simples (x1), ao passo que as notas da segunda etapa (demanda), por seu caráter principal, recebem peso duplo (x2).

Assim têm-se as possíveis pontuações para classificação dos TCC's segundo o seguinte:

Quadro 02 - Pontuação classificatória da análise do TCC's

Etapa	Categoria de Análise	Adequação ao modelo da Redução Gerencial				
		← ← ← MENOR ----- MAIOR → → →				
1ª Etapa Etapa da Oferta peso simples		Percentual de aspectos adequados à Redução Gerencial (*)				
		< 20 %	< 40 %	< 60 %	< 80 %	< 100 %
	I.a) Percepção e consciência do contexto	1	2	3	4	5
	I.b) Permeabilidade da organização	1	2	3	4	5
2ª Etapa Etapa da Demanda peso duplo		Percentual de aspectos adequados à Redução Gerencial (*)				
		< 20 %	< 40 %	< 60 %	< 80 %	< 100 %
	II.a) Comprometimento e autonomia do pensamento	1x2= 2	2x2= 4	3x2= 6	4x2= 8	5x2= 10
	II.b) Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais	1x2= 2	2x2= 4	3x2= 6	4x2= 8	5x2= 10
	II.c) Resignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas	1x2= 2	2x2= 4	3x2= 6	4x2= 8	5x2= 10
INTERVALO POSSÍVEL DE NOTAS FINAIS DE CADA TCC		Nota Mínima = 8 pontos = (1 + 1) + (2 + 2 + 2)		Nota Máxima = 40 pontos = (5 + 5) + (10 + 10 + 10)		

* Percentual referido na nota será sempre no intervalo entre o expresso e o percentual inferior. Assim “< 40%” será um valor entre o anterior (20%, inclusive) e 40%, exclusive, e assim por diante.

Fonte: modelo de análise elaborado pelo autor

3.5.2 Critérios de desempate

Considerando a maior relevância de determinados aspectos dentre os analisados para que ocorra uma melhor adequação à Redução Gerencial é possível estabelecer critérios de desempate a serem utilizados na ordem abaixo, quando necessário, para a classificação dos TCCs:

- 1º - Maior pontuação obtida no total da 2ª etapa (Etapa da Demanda);
- 2º - Maior pontuação obtida no item “2.C) Resignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas”.

1 Etapa da oferta (apropriação)

Esta primeira etapa, reputada como secundária por Bergue (2009), ocorre no momento em que a organização passa a buscar uma nova tecnologia gerencial externa, seja por uma necessidade interna ou por conveniência de adaptar-se às exigências de seu ambiente externo. Esta busca tanto pode vir da necessidade de sanar uma deficiência em seus procedimentos

quanto por pressões e/ou desejo de legitimação (BERGUE, 2009; MEYER; ROWAN, 1992).

Compõe-se a etapa de duas categorias de análise detalhadas a seguir. Porém antes cabe referir que a literatura, sobretudo na área da teoria institucional, oferece contribuições bastante úteis ao entendimento das motivações que levam uma organização pública a buscar uma nova tecnologia gerencial externa.

Note que se fala aqui em *motivações* no plural, devido ao fato de se acreditar que as razões nunca serão únicas muito menos mutuamente excludentes na maioria das vezes. Assim sendo, é possível a ocorrência conjunta de dois ou mais fenômenos descritos em tais abordagens, em graus variáveis, nas organizações estudadas.

Bergue (2009) discorre com mais vagar acerca das abordagens referidas e Rosso (2011) destaca quatro delas nesta etapa da análise, ordenando-as daquela que oferece menor para a que oferece maior adequação da tecnologia gerencial às reais necessidades da organização, ordem na qual estão detalhadas a seguir:

- i) *Estrangeirismo*: crença de que o simples fato de a tecnologia ter origem estrangeira a faz ser melhor e mais moderna. Caldas (2006) assinala que essa origem estrangeira pode reportar ao fato de originar-se de outro país; de outra região mais desenvolvida do país (sudeste, por exemplo), ou mesmo de fora do setor público (em que o setor privado cumpre normalmente o papel de modelo);
- ii) *Modismos*: propagados inicialmente por empresas de consultorias como soluções prontas capazes de atender todo o tipo de organização, os modismos gerenciais tem nas tecnologias de gestão mais instrumentais seu principal destaque. No setor público brasileiro a *gestão pela qualidade* (e suas variantes) é um bom exemplo de modismo introduzido pela reforma gerencial iniciada nos anos 1990 e que segue influenciando até os dias atuais (BERGUE, 2009). Os modismos gerenciais se caracterizam ainda por se diferenciarem entre si apenas externamente, mantendo os conceitos que integram suas bases (ABRAHAMSON, 1991); no caso em foco, os conceitos da Nova Administração Pública. Paula (2005a) aponta que modismos vindos da administração privada (portanto também “estrangeiros” ao âmbito público) buscam revestir-se de uma pretensa neutralidade, de modo a não refletirem crenças dos administradores que as adotam, quando na realidade ocorre o oposto: gerentes influenciam diretamente as decisões com seus valores e intenções.
- iii) *Isomorfismo Institucional*: A teoria institucional aponta dois tipos de pressão do ambiente das organizações para a adesão aos modismos (DI MAGGIO & POWELL,

1991). O primeiro, chamado de isomorfismo competitivo, onde o objetivo é disputar clientes, pouco diz respeito à maioria dos órgãos públicos. Já o segundo tipo, o isomorfismo institucional, guarda estreita relação com a Administração Pública, uma vez que nesse as organizações buscam as novas tecnologias com o objetivo de obter legitimidade dentro de seu campo de atuação.

Este isomorfismo institucional apresenta ainda as três formas abaixo explicitadas:

i) A *forma coercitiva* ocorre quando a nova tecnologia é adotada por pressões formais ou informais, tais como uma determinação ou mesmo simples recomendação governamental.

ii) A *forma mimética* ocorre no contexto da incerteza ambiental, como no caso do setor público, pela percepção da falta de uma diretriz clara de gestão governamental. Como forma de redução dessa incerteza, as organizações buscam tecnologias a que podem alinhar-se e resolver suas demandas, e que fornecem premiações e certificações genéricas, como os programas de Qualidade Total; ou ainda sua versão direcionada para a Administração Pública: o Programa Gespública (PROGRAMA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA E DESBUROCRATIZAÇÃO, 2010).

iii) A *forma normativa* ocorre quando a pressão de adequação ou apropriação de tecnologias ou formas de atuação vem de grupos de profissionais como, por exemplo, dos profissionais de saúde sobre um órgão público responsável por atividades relacionadas a esta área.

Cabe destacar que nenhuma destas três formas costuma ocorrer isoladamente, havendo sim sobreposições, com o predomínio de uma ou outra forma, dependendo do órgão e do momento em estudo.

iv) Antropofagia Organizacional: proposta por Wood Jr. e Caldas (1999) como uma prática sem preconceitos e consciente, de forma que se reconheçam as possíveis contribuições de uma tecnologia administrativa estrangeira. Existe aqui uma preocupação com a real utilidade que a tecnologia incorporada possa somar no interior da organização.

Assim como na origem do termo antropofagia, onde alguns indígenas devoravam apenas os inimigos capturados que julgavam de grande valor, a organização adota apenas as características de uma tecnologia externa que julga ser superior.

Embora esta adoção seja feita de uma forma crítica, selecionando aspectos que efetivamente possam servir à organização adotante, diferencia-se da redução gerencial por não haver aqui uma preocupação em identificar os elementos essenciais nem os contextos, tanto da tecnologia adotada quanto da organização adotante.

Postas estas importantes abordagens para a primeira etapa, detalha-se a seguir as categorias de análise a serem utilizadas na avaliação dos TCCs em questão:

I.a) Categoria de análise: Percepção e consciência do contexto:

Nesta primeira categoria de análise se busca identificar a “percepção e a consciência por parte dos atores organizacionais quanto ao momento histórico experimentado pelo campo e pela organização em particular” (BERGUE, 2010, p. 319).

Fundamentalmente relacionada à *lei das fases* (RAMOS, 1996), esta categoria visa avaliar a percepção que os administradores têm do contexto de sua organização e como efetivamente levam isso em conta na busca da nova tecnologia (BERGUE, 2009; ROSSO, 2011).

Aqui também se busca avaliar o “estágio particular de desenvolvimento experimentado pelo campo de origem do conteúdo gerencial importado” (BERGUE, 2009, p. 134), pois, como destaca Ramos (1996), os acontecimentos em um determinado momento adquirem sentido único naquele contexto (razão sociológica).

Na análise dos TCCs especial atenção é dada à descrição da organização e à fundamentação teórica onde se espera encontrar reunidos, respectivamente, tais contextos.

Abaixo estão listados aspectos que, presentes nos TCCs, denotam uma devida apropriação de tecnologia baseada na Redução Gerencial, após os quais aparecem também características que indicam que tal apropriação não foi realizada.

Cabe ressaltar que, ao referir as organizações de origem das tecnologias a serem apropriadas, não se está a falar de uma única organização. A intenção é referenciar todo um setor da economia como, por exemplo, o setor industrial japonês da década de 1940, tido como local onde a *gestão pela qualidade* estrutura-se como tecnologia gerencial. (BERGUE, 2009)

I.a.1) Redução Gerencial Devidamente Adotada:

- Verifica-se uma descrição do momento vivido pela organização adotante da tecnologia, sendo possível identificar seu estágio de desenvolvimento em comparação com órgãos públicos similares e

mesmo organizações privadas com as quais se relaciona;

- Está presente uma descrição do estágio de desenvolvimento das organizações de origem da tecnologia a ser apropriada, situando-as em comparação às demais em seu ambiente empresarial, local e temporal;
- São trazidos aspectos políticos existentes no ambiente das organizações de origem da tecnologia, citando os diferentes grupos de interesses e seus objetivos naquele contexto;
- São descritos os resultados objetivos produzidos pela introdução da tecnologia no contexto das organizações de origem.

I.a.2) Redução Gerencial Não Adotada:

- Descrição do ambiente do órgão público ausente ou realizada de modo muito vago e comparando-o com demais organizações, independente de tamanho, propósitos e natureza (público ou privada), de modo que impossibilite situar o grau de desenvolvimento em seu real contexto;
- Descrição do ambiente político está ausente ou é realizada apenas sob uma única ótica dominante, omitindo demais grupos de interesse;
- Resultados produzidos pela tecnologia no contexto de origem, além de serem os mesmos esperados na organização adotante, são descritos em termos vagos, sem precisar mecanismos que possibilitem efetivamente colocá-los em prática na sua realidade local. Tais termos estão ligados às virtudes da cultura do *management* como a excelência, a qualidade, a desburocratização, a inovação e o *empowerment* (PAULA, 2005a). Aqui também é referido, sob o argumento de atendimento à Constituição (CF88), o princípio constitucional da “eficiência”, introduzido por ocasião da reforma gerencial iniciada no país na década de 1980 como visto anteriormente.

I.b) Categoria de análise: Permeabilidade da organização

Nesta etapa se busca identificar as reais possibilidades de adoção de uma nova tecnologia de gestão de origem externa pela organização em foco.

Na análise dos TCCs, especial atenção é dada à descrição da organização em estudo,

destacando tanto os aspectos formais, por tratar-se de órgãos públicos sujeitos a diversos dispositivos legais, quanto culturais:

I.b.1) Redução Gerencial Devidamente Adotada:

- São citados os instrumentos legais que permitem ou mesmo incentivam a organização a adotar a tecnologia gerencial em estudo, ou ainda os mecanismos de alteração de tais regulamentações, caso não seja possível com a legislação vigente;
- São descritas as resistências culturais à efetiva adoção de tecnologias oriundas do exterior da organização e mesmo do setor público, apresentando os mecanismos utilizados para superar tais resistências. A organização é reconhecida como um sistema cultural, dotado de múltiplas subculturas (CAVEDON, 2008).

I.b.2) Redução Gerencial Não Adotada:

- Ocorre apenas uma descrição da estrutura formal e citação da legislação que criou e regula o funcionamento da organização, sem que se observe uma clara referência à possibilidade da adoção da tecnologia em estudo;
- Apresenta apenas aspectos formais da organização. A possibilidade de adoção de novas tecnologias é exaltada apenas através de termos vagos (desejo de inovação, simpatia da alta administração, etc.). Não aborda aspectos culturais ou, quando o faz, refere-se a uma cultura única, imutável e sem relação com o ambiente externo. Ignora, ainda, as possibilidades de resistência significativa à adoção de novas técnicas por parte dos servidores e gestores públicos.

II Etapa da Demanda (absorção)

Esta segunda etapa, destacada como principal por Bergue (2009), ocorre quando se passa a implantar na organização a tecnologia gerencial escolhida na etapa anterior. Aqui se busca encontrar a efetiva assimilação crítica de conhecimentos exógenos com inspiração em elementos da redução sociológica (RAMOS, 1983).

Nesta etapa as categorias de análise são em número de três, detalhadas a seguir.

Porém, a exemplo do que ocorre na primeira etapa, Rosso (2011) destaca aqui outras quatro abordagens da teoria institucional, já constantes na obra de Bergue (2009), que muito auxiliam na compreensão da efetiva apropriação crítica de uma tecnologia gerencial externa por um órgão público.

Como citado, devido à complexidade e tamanho dos órgãos públicos, é possível a apropriação da tecnologia gerencial em graus e modos diferentes em seus setores e também em diferentes aspectos daquela.

Por esta razão, as abordagens trazidas tratam de fenômenos que podem ocorrer simultaneamente na organização, não sendo excludentes, podendo se sobreporem entre si. À semelhança das abordagens trazidas na primeira etapa, aqui também estão listadas e descritas em ordem crescente, da que trata de uma menor para uma maior apropriação crítica de conhecimentos externos.

- i) *Formalismo*: ocorre quando os conceitos da tecnologia estrangeira são apropriados de forma incompleta, não guardando adequada relação com a estrutura da organização. Nesse contexto, é possível observar facilmente uma discrepância entre as ações prescritas e atitudes efetivamente tomadas. No ambiente da Administração Pública brasileira, ainda fortemente regulamentada, destaca-se a definição de Ramos (1983, p. 252) de que o formalismo é “onde o comportamento efetivo das pessoas não observa as normas estabelecidas que lhes correspondem, sem que disso advenham sanções para os infratores”. Nesta abordagem, ocorre uma implementação “cega” (“ao pé da letra”, estreita, acrítica, sem senso crítico, limitada, restrita) da regulamentação existente;
- ii) *Adoção Cerimonial*: semelhante ao que se conhece no senso comum como uma adoção “para inglês ver”, a “adoção cerimonial” de uma tecnologia é destacada por Meyer e Rowann (1992) já na década de 1970 pela primeira vez. Os autores defendem que muitas organizações adotam novas tecnologias focadas muito mais na legitimação que isso pode trazer a seus dirigentes do que nos resultados administrativos efetivos. Para isso, criam variados mecanismos internos que minimizam ou mesmo mascaram totalmente possíveis conflitos entre os discursos de mudança e as antigas práticas que se perpetuam de fato.
- iii) *Tradução*: aqui existe uma efetiva preocupação em reinterpretar a nova tecnologia, tendo o cuidado de descartar elementos que não possuam aplicação na organização em foco e de redefinir ou privilegiar outras mais adequadas. Verifica-se também a participação dos responsáveis pela introdução e dos demais atores da organização no

processo de tradução das práticas, até que as mesmas sejam assimiladas (MORRIS; LANCASTER, 2005).

iv) *Adaptação Criativa*: reputada por Wood Jr. e Caldas (1999) como o comportamento reativo mais saudável à adoção de uma tecnologia estrangeira, é também o de menor ocorrência. Rosso (2011, p. 77) define como uma “releitura dos conceitos de acordo com a cultura organizacional” dos adotantes da tecnologia. Bergue (2009) aponta semelhanças desta abordagem com o processo de redução gerencial, porém aponta também diferenças com a mesma, sendo a principal delas o grau de profundidade de análise dos conceitos essenciais das tecnologias. Segundo ele, a adaptação criativa fica ainda em um nível superficial, dificultando uma reinterpretação destes conceitos para a construção de tecnologia interna própria.

Explicitadas estas abordagens de grande valia para a segunda etapa, seguem as categorias de análise que são utilizadas na avaliação dos TCC’s em relação a uma apropriação crítica de conhecimentos.

II.a) Categoria de análise: Comprometimento e autonomia do pensamento

Aqui se busca verificar o comprometimento dos gestores públicos com a prestação do serviço público de forma efetiva e democrática, possibilitando a participação de todos os envolvidos no processo.

Porém, considerando que o objetivo é utilizar uma tecnologia nova e de origem externa, faz-se necessária também uma autonomia de pensamento dos gestores, sem a qual tudo que vier a ser implantado será apenas uma reprodução dos modelos já existentes internamente.

II.a.1) Redução Gerencial Devidamente Adotada:

Comprometimento:

- Verifica-se a presença de membros da alta administração dentre os gestores responsáveis pela implantação da tecnologia, conferindo respaldo político a tal processo;
- Envolvimento dos servidores em cursos, estágios, eventos e visitas técnicas, buscando conhecer o máximo possível da tecnologia;
- Implantação da tecnologia na organização fica a cargo dos servidores, ficando as empresas de consultorias externas (privadas ou mesmo de caráter público) apenas como fonte subsidiária de conhecimentos;
- Nos órgãos onde existe significativo número de servidores comissionados

(cargos em comissão), que tendem a permanecer menos tempo no órgão, verifica-se o envolvimento de servidores efetivos (“de carreira”) objetivando, tanto considerar os aspectos históricos da organização, quanto possibilitar uma continuidade das inovações que se busca implantar;

- Verifica-se uma preocupação da organização em demonstrar os benefícios que a nova tecnologia traz para um efetivo funcionamento do órgão no atendimento às necessidades da população, valorizando a participação dos diferentes grupos de interesse envolvidos;

Autonomia de Pensamento:

- Observa-se neste aspecto que as diretrizes emanadas por instâncias superiores e documentos legais são de caráter mais geral, permitindo aos gestores do órgão escolher a tecnologia que julguem mais adequada para atingimento dos objetivos;
- Os servidores responsáveis pela transposição da tecnologia demonstram capacidade e interesse em escolher as melhores opções para atender a linhas gerais sugeridas por instâncias superiores de governo.

II.a.2) Redução Gerencial Não Adotada:

Comprometimento

- Alta Administração do órgão não está diretamente envolvida com a implantação da tecnologia. Esta responsabilidade é atribuída a gestores e servidores sem maiores poderes decisórios na organização. Mesmo que estes possuam ou venham a obter relevante formação em Administração e/ou áreas de interesse da instituição, ficam dissociados das atividades-fim como forma de evitar conflitos entre discurso e prática (MEYER; ROWAN, 1992);
- Compreensão dos fundamentos da nova tecnologia por parte dos servidores é reduzido, sendo as iniciativas de comunicação da alta administração muito mais de caráter motivacional e publicitário do que informativo e, menos ainda, de debate para uma construção conjunta.
- Ocorre a contratação de consultoria privada ou organismo externo para a implantação da nova tecnologia, ficando as comissões de servidores e gestores públicos à disposição dos mesmos como apoio aos procedimentos determinados;
- Órgãos em que existe a possibilidade de alocação de servidores comissionados, estes são designados para a implantação da tecnologia sendo algumas vezes trazidos devido a sua experiência com a mesma em outros órgãos ou em empresas privadas;
- Observa-se uma preocupação da organização em demonstrar as qualidades da tecnologia através da obtenção e divulgação de certificações e prêmios atribuídos por organismos externos. Metas e índices tornam-se um fim em si mesmo. Referidos prêmios e certificações por sua vez são obtidos através de inspeções cerimoniais e auto avaliações, sempre baseadas na confiança e na boa-fé dos inspecionados (MEYER e ROWAN, 1992), muito mais que em verificações externas e objetivas;

Autonomia de Pensamento:

- Observa-se que os dispositivos legais e as diretrizes governamentais impõem procedimentos administrativos que chegam até os níveis operacionais, restringindo em muito a possibilidade de escolha dos gestores do órgão de tecnologias de gestão diferentes das impostas;
- Mesmo que existam margens de escolha de métodos a serem utilizados na

administração, a organização não demonstra interesse em introduzir inovações que possam trazer benefícios à população, limitando-se a atender índices mínimos de exigência legal.

II.b) Categoria de análise: Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais

Nesta quarta categoria de análise proposta por Bergue (2009) se busca no TCC tanto uma preocupação em identificar os pressupostos essenciais do órgão público quanto os conceitos essenciais da tecnologia de gestão adotada.

Esta identificação trata-se de um momento de reflexão no qual, ao buscar-se a essência da organização pública e da tecnologia adotada, é possível verificar a real compatibilidade entre ambas.

Rosso (2011) destaca que tal identificação permite que se faça uma efetiva ressignificação e uma construção de soluções próprias, indo além da adaptação criativa (WOOD Jr.; CALDAS, 1999). Aqui tem especial significado o conceito de redução sociológica no sentido de afastar características secundárias, revelando o que é essencial (RAMOS, 1996).

Os conceitos essenciais são aspectos identificados na tecnologia adotada como inerentes a mesma, em contraposição aos conceitos aparentes que, além de variáveis, não se constituem como fundamentais ao sucesso de sua adoção, ainda que sejam normalmente os mais divulgados em discursos que exaltem seus benefícios (BERGUE, 2009; ROSSO, 2011).

Os pressupostos substantivos traduzem os conteúdos essenciais à organização adotante da tecnologia, considerando a sua dimensão política e contemplando inclusive aspectos informais da mesma. Em contraposição a estes, se tem os chamados pressupostos instrumentais (BERGUE, 2009) que, por expressarem apenas a dimensão formal da organização, estão sujeitos a uma apreciação de valor sendo, portanto, sujeitos a uma relativização (ROSSO, 2011).

Além do referencial teórico, uma leitura atenta do processo de adoção da tecnologia gerencial no TCC pode trazer evidências deste aspecto.

II.b.1) Redução Gerencial Devidamente Adotada:

- Descrição da tecnologia destaca, dentre os benefícios produzidos em seu contexto de origem, os que sejam desejáveis na organização, enumerando, por outro lado, os supostos benefícios em sua origem e que não são de interesse na organização devido às suas peculiaridades;

- Observa-se uma descrição das ações necessárias para a implantação da tecnologia em sua origem seguida de uma comparação com as reais possibilidades da organização em estudo de realizar ações equivalentes;
- Tanto no que se refere aos ganhos esperados, quanto no tocante às ações necessárias à implantação da tecnologia, são valorizados aspectos políticos e sociais, buscando envolver ao máximo o maior número de grupos de interesse no processo.

II.b.2) Redução Gerencial Não Adotada:

- A descrição da tecnologia é feita como se todos os benefícios gerados em seu contexto de origem sejam também possíveis e desejáveis na organização em estudo;
- As ações necessárias para a implantação da tecnologia não são abordadas em sua totalidade, deixando de considerar as reais possibilidades (legais e financeiras dentre outras) e o interesse dos grupos envolvidos no processo;
- São enfatizadas a redução de custos e a desburocratização, tanto como principais melhorias esperadas, quanto nas ações necessárias à implantação das tecnologias.

II.c) Categoria de análise: Ressignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas

Esta quinta categoria de análise busca identificar se houve um trabalho dos administradores públicos responsáveis pela implantação da tecnologia no sentido de desenhar novos significados para a mesma. Estes novos significados, construídos a partir de pressupostos e conceitos essenciais, serão a base de soluções orientadas para a organização em foco (ROSSO, 2011), pois somente a adequada conciliação dos conceitos da tecnologia com os pressupostos da organização permite que tais soluções sejam de efetiva utilidade para a mesma.

Rosso (2011) ressalta que, assim como a identificação de pressupostos e conceitos essenciais, a resignificação poderá não ser feita de forma explícita. Isso não quer dizer que a mesma não exista, pois será possível identificá-la em análise de discursos e documentos da organização, por exemplo.

II.c.1) Redução Gerencial Devidamente Adotada:

Ressignificação de conceitos

- Identifica-se a construção de uma base conceitual híbrida, mesclando

elementos da tecnologia buscada com pressupostos da organização em foco;

- Verifica-se o uso de termos próprios da organização para designar soluções introduzidas.

Construção de soluções endogenamente orientadas

- Modificações da estrutura formal da organização comprovando um efetivo engajamento no sucesso da nova tecnologia (MEYER; ROWAN, 1992);
- As modificações (estruturais e procedimentais) são claramente definidas, possuindo servidores responsáveis e prazos acordados para ocorrer, admitindo reavaliações objetivamente embasadas;
- Observa-se o aproveitamento de alguns instrumentos gerenciais previamente existentes na organização (formulários, relatórios, eventos, etc.) em coordenação de esforços com os objetivos da nova tecnologia;
- A tecnologia adotada considera as características da Administração Pública como a efetiva participação dos diversos grupos de interesse envolvidos nos serviços prestados.

II.c.2) Redução Gerencial Não Adotada:

Ressignificação de conceitos

- A base conceitual da tecnologia estrangeira, sua terminologia, é integralmente mantida. Algumas tentativas de adaptação de termos não passam do nível superficial, gerando visíveis contradições em seu emprego;
- Adoção direta de termos estrangeiros das tecnologias implantadas, alguns inclusive em língua estrangeira. Termos estes que, mesmo havendo outros correspondentes mais familiares à organização, são cultuados como de valor superior (CALDAS, 2006), ainda que não haja um completo entendimento de seus significados;

Construção de soluções endogenamente orientadas

- Nenhuma modificação estrutural efetiva é realizada. As comissões e/ou grupos de trabalho responsáveis pela implantação das novas tecnologias são compostos de servidores que acumulam outras funções na instituição, funções estas que pouco ou nada se relacionam com a organização administrativa;
- Modificações previstas (estruturais e procedimentais) são tímidas e, quando previstas, são definidas apenas em termos vagos (“qualidade”, “excelência”,

“inovação”, “ética”, “capacitação”, por exemplo). Prazos, quando existem, são longos e prorrogáveis sem justificativa específica, sendo suas entregas realizadas em relatórios baseados na declaração dos responsáveis, ou seja, na confiança e na boa-fé dos mesmos (MEYER; ROWAN, 1992);

- Instrumentos gerenciais previamente existentes na organização são mantidos, porém são implantados paralelamente novos instrumentos trazidos pela tecnologia introduzida, não raras vezes duplicando esforços, ainda que apenas o antigo ou, por vezes, nenhum deles seja efetivamente útil aos objetivos da instituição;
- A tecnologia adotada, ainda que traga um discurso de participação, acaba restringindo as poucas escolhas existentes a diferentes formas de se perseguirem os mesmo objetivos, quais sejam: a redução de custos e o combate a estrutura burocrática, valores máximos do gerencialismo (PAULA, 2005).

4 RESULTADOS DA PESQUISA

Este capítulo dedica-se a apresentar os resultados obtidos no estudo do Curso de Gestão Pública do PNAP/UAB/UFRGS, edição 2010-2012, no que respeita à apropriação de conteúdos gerenciais por seus alunos de modo a serem de efetiva utilidade na Administração Pública.

Porém, antes de chegar à terceira parte, onde é realizada uma análise direta dos TTC's segundo o Modelo de Análise já descrito no capítulo anterior, expõem-se de modo mais sucinto dois outros aspectos que influenciam esta apropriação: o currículo do curso e o perfil dos alunos.

4.1 CURRÍCULO DO CURSO

Buscando atingir o objetivo específico de compreender a influência que o currículo do curso de Gestão Pública em estudo tem sobre o processo de apropriação por parte dos alunos em relação aos conteúdos desenvolvidos, estudam-se a seguir três momentos: o processo de definição dos conteúdos a serem ministrados, uma visão das ementas das disciplinas e um estudo de como foi realizada a efetiva aplicação dos referidos conteúdos na edição do curso realizado pela UAB/UFRGS, uma vez que o Currículo aqui apresentado foi inicialmente padronizado para todo o país.

4.1.1 Processo de elaboração

Coerente com a linha de trabalho adotada de buscar entender o amplo contexto de origem das informações trazidas realiza-se aqui primeiramente uma apreciação do registro formal da elaboração do currículo, materializado no “Projeto Pedagógico” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009), para logo a seguir trazer aspectos informais através de informações e impressões de um integrante destes trabalhos de elaboração curricular, o Prof. Dr. Sandro Trescastro Bergue.

Numa apreciação da nominata dos responsáveis pela elaboração do Projeto é possível ver a preocupação em atribuir a tarefa não apenas a servidores públicos (uma vez que são

professores de universidade federais), mas a profissionais de sólida formação acadêmica, pois além de serem todos Professores Doutores, uma verificação em seus currículos Lattes mostra extensas produções intelectuais, sem exceção:

Equipe de elaboração:

Profa. Dra. Maria Aparecida da Silva – UFAL (coordenação)

Prof. Dr. Dario de Oliveira Lima Filho – UFMS

Prof. Dr. Silvar Ribeiro – UnB

Prof. Dr. Anderson Castanha – UFJF

Prof. Dr. Marcos Tanure Sanabio – UFJF (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009, p.4).

Nota-se ainda que as diferentes Unidades da Federação de origem dos professores (AL, MS, DF, MG) tende a favorecer uma maior abrangência dos conteúdos.

Consta também do Projeto um capítulo destinado a explicitar a “Concepção dos Cursos de Especialização do Programa Nacional de Formação em Administração Pública” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009, p.17).

Neste capítulo é possível observar referência explícita ao *new public management* (Nova Administração Pública-NAP), que o documento indica ter sido implantado no país com o Governo Collor, o que acabou sendo responsável por um “desmonte do Estado brasileiro” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009, p.17).

O documento atribui também à NAP o repasse de atribuições anteriormente a cargo do governo federal para os estados e municípios.

Porém, defende que o:

Governo Lula, que teve início em 2003 e se estenderá até 2010, está recompondo o quadro de servidores e, sem negar as mudanças havidas nos dois governos que o antecederam, implantou: a) reformas do modelo de gestão pública, b) ações voltadas para a inovação gerencial; e c) um Estado promotor da inclusão social com programas compensatórios de nível nacional. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009, p.17).

Assim, ao analisar este e outros trechos do documento, é possível verificar a preocupação em atingir dois objetivos principais com este curso. Primeiramente uma preocupação instrumental, dedicada a fornecer ferramentas administrativas para que administradores públicos possam fazer frente às novas e maiores demandas surgidas, mormente nos níveis estadual e municipal. A outra preocupação presente é a de “oportunizar uma formação que privilegie tanto a dimensão profissional quanto a dimensão política” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009, p.19).

Assim é possível constatar que neste Projeto Pedagógico existe uma preocupação formal em conciliar ferramentas técnicas de gestão com conteúdos socioeconômicos e culturais:

o currículo deste Programa é construído na perspectiva de uma formação científica de qualidade e uma formação humanista que contribua para a construção de uma sociedade mais justa, mais democrática, mais solidária e mais tolerante. Portanto, abrange também conteúdos técnicos para permitir a compreensão e a solução de problemas organizacionais complexos (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009, p.19-20).

Como citado, buscando obter aspectos informais do processo de elaboração do currículo realizou-se contato com Prof. Dr. Sandro Trescastro Bergue, na qualidade de participante do grupo que elaborou os conteúdos integrantes do currículo básico do curso.

Foi assim informado que a seleção do grupo foi feita por integrantes da ENAP, através de convites realizados a professores doutores já conhecidos anteriormente, seja por já terem atuado em cursos da referida Escola de Governo na área de administração pública, seja por terem se destacado no cenário acadêmico nacional.

Assim sendo, não foram realizadas seleções formais com critérios mais objetivos para tal, ficando esta atribuição a cargo de profissionais da ENAP. Importante registrar aqui que, de forma alguma, está se questionando a validade das escolhas realizadas. Busca-se apenas registrar a forma como as mesmas foram levadas a efeito.

Após escolhida equipe, compostas por professores de diversos pontos do país, foram realizados alguns encontros presenciais para definição tanto dos conteúdos a serem incluídos quanto da abordagem a ser adotada.

Bergue (2014b) relata que não havia um consenso inicial sobre tais conteúdos e abordagens, reproduzindo em certa medida o cenário dos estudos superiores em administração pública nacional, já trazido nesta pesquisa. Desta forma é possível observar que os conteúdos não foram previamente definidos pela ENAP e apenas impostos ao grupo para endosso. Ao contrário, houve nos trabalhos do grupo uma presença de conteúdos da administração pública gerencial que foi contestada por outras correntes de pensamento, resultando num currículo formal com referências variadas, como se pode comprovar a seguir ao tratar-se mais diretamente das disciplinas do curso.

Por certo um estudo mais aprofundado acerca dos aspectos informais, e mesmo formais, do processo de elaboração do currículo em questão é possível e desejável. Porém, dadas não só as limitações de tempo e distâncias (já que o processo contou com profissionais de diversos pontos do país), mas também do foco deste trabalho na apropriação de conhecimentos por parte dos alunos, acredita-se que os aspectos aqui trazidos sejam suficientes para uma adequada compreensão deste processo de apropriação.

4.1.2 Disciplinas do Módulo Básico

Conforme constante no item 1.6.2 deste trabalho, dedicado a descrever o Curso de Especialização EAD em Gestão Pública UFRGS/UAB, o mesmo foi composto de um módulo básico comum (120 horas) às áreas de Gestão Pública, Gestão Municipal e Gestão Pública em Saúde, e um módulo específico (120 horas), diferente para cada uma das áreas.

Conforme o projeto pedagógico:

A função do Módulo Básico é propiciar ao estudante uma tomada de consciência sobre a atual política do governo, situando-a na passagem que vem se dando, ao longo destes últimos anos, de um Estado Gerencial para um Estado Necessário. Esse referencial lhe permitirá compreender melhor, ao longo do Módulo Específico, as diferentes ações e programas implementados pela atual administração pública. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009, p. 28).

Note-se que o documento oficial traz uma preocupação em colocar a Administração Pública da época (2009) como portadora de uma política de governo situada em uma transição, onde objetiva-se abandonar o *Estado Gerencial* em direção ao *Estado Necessário*.

Este módulo constou das seguintes disciplinas com carga horária igualmente dividida (30 horas por disciplina):

- Estado, Governo e Mercado;
- O Público e o Privado na Gestão Pública;
- Desenvolvimento e Mudanças no Estado brasileiro;
- Políticas Públicas;
- Planejamento Estratégico Governamental;
- O Estado e os Problemas Contemporâneos;
- Indicadores Socioeconômicos na Gestão Pública.

As ementas, objetivos, referências básicas e complementares das disciplinas na íntegra constam do Projeto Pedagógico do curso (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009) sendo aqui citados apenas trechos ilustrativos da análise realizada.

Numa verificação das disciplinas de um modo geral, observa-se uma preocupação em abarcar conteúdos além da mera gestão pública, ou seja, além dos aspectos operacionais. Isto fica explícito nos objetivos da disciplina de “Estado, Governo e Mercado”:

Essa disciplina enfoca as complexas relações entre Estado, governo e mercado nas sociedades capitalistas contemporâneas. Partindo das duas matrizes teóricas que explicam as relações entre Estado e sociedade no sistema capitalista – a liberal e a marxista –, a disciplina analisa criticamente as diversas interpretações concorrentes e/ou sucessivas sobre as sempre tensas e dinâmicas relações entre Estado, governo e mercado (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009, p. 29).

Neste trecho percebe-se uma preocupação, não só em situar a administração pública em seu contexto social, mas em trazer aspectos críticos ao sistema capitalista liberal e, conseqüentemente à administração pública gerencial.

Também vai de encontro ao gerencialismo a segunda disciplina, “O Público e o Privado na Gestão Pública”, onde são destacadas as diferenças entre a Administração Pública e a Administração de Empresas:

Essa disciplina tem por objetivo delimitar com clareza para o aluno as **diferenças entre a esfera privada**, que é o âmbito de atuação por excelência do administrador de empresas, **e a esfera pública**, na qual se situa a Administração pública e age o gestor público (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009, p.31, grifo meu).

As demais disciplinas do módulo básico seguem a mesma orientação geral, ou seja, trazem aspectos que dialogam com uma realidade predominante da administração pública gerencial atual, como a referência feita aos “*stakeholders*” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009, p. 36; FREEMAN, 1984), porém buscam trazer outras abordagens.

Neste sentido destaca-se a disciplina de “Planejamento Estratégico Governamental”, tema normalmente abordado com uma visão predominantemente gerencialista, que traz neste curso uma “Abordagem Crítica do Modelo Brasileiro de Planejamento Governamental” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009, p.39), destacando em suas referências o chileno Carlos Matus (1995), Ministro da Economia (1965-1970) do governo Salvador Allende e autor do Planejamento Estratégico Situacional, modelo nascido para a administração pública latinoamericana, porém ainda pouco estudado em cursos dessa natureza no Brasil.

O módulo básico finaliza com a disciplina de “Indicadores Socioeconômicos na Gestão Pública”, de caráter bem mais instrumental, em que busca apresentar fontes de dados a serem utilizados como indicadores, enfatizando a necessidade de transparência e atendimento às necessidades sociais (além das econômicas) por parte da Administração Pública.

4.1.2 Disciplinas do Módulo Específico: Gestão Pública

Nesta segunda etapa o curso diferencia-se dos outros dois oferecidos pela UAB/UFRGS: Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde.

Esta parte do curso é composta de outras 210 horas divididas em quatro disciplinas de 30 horas e duas com 45 horas, conforme explicitado a seguir:

- Cultura e Mudança Organizacional (30 horas);
- Comportamento Organizacional (30 horas);

- Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos (30 horas);
- Gestão Operacional (45 horas);
- Gestão Logística (30 horas);
- Plano Plurianual e Orçamento Público (45 horas).

Nesta etapa é possível observar uma clara divisão entre aspectos comportamentais e políticos (três primeiras disciplinas), e aspectos operacionais (três restantes), sendo que estes últimos acabam por ter maior ênfase, considerando a carga horária cerca de 30% maior que os primeiros.

Nestas primeiras percebe-se uma preocupação com a influência dos aspectos comportamentais na efetiva implantação de projetos na Administração Pública:

A finalidade [...] é dotar os alunos, [...], com conhecimentos de natureza técnico instrumental, no âmbito da problemática do funcionamento organizacional, com particular destaque para os elementos da cultura e mudança organizacional, no contexto da implementação de uma governança que seja efetiva face à alternância dos projetos políticos de governos. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009, p.44).

Com a inserção destas disciplinas, observa-se a intenção de abordar dois fatores de grande influência na Administração Pública: as *alternâncias de governos* e a existência de *diversas e dinâmicas “culturas organizacionais”* dentro dos órgãos públicos, temas normalmente pouco valorizados pelo gerencialismo.

Também se observa como fator positivo uma preocupação em transmitir aos alunos uma *visão sistêmica* da Administração Pública onde, não apenas diferentes níveis de governo trabalham integrados, mas onde os órgãos públicos devem contar com a participação dos mais diversos segmentos da sociedade:

A visão sistêmica das organizações gerou uma abordagem mais integrada das organizações, internamente e com o meio-ambiente. Assim, o comportamento organizacional teve de evoluir do que foi denominado micro, com ênfase nas estruturas e processos entre e dentro de indivíduos, pequenos grupos e seus líderes, para incluir também uma perspectiva mais macro, com ênfase nas estruturas e processos, entre e dentro dos grandes subsistemas, organizações e seus ambientes.

[...]

A colaboração entre estados e prefeituras para buscar ação grupal com vistas ao desenvolvimento sustentável, à preservação ecológica, ao respeito cultural e à equidade social (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009, p. 46-48).

Finalizando esta primeira metade do módulo específico, encontra-se a presença de estudos sobre o *poder*, tema normalmente ausente de abordagens gerencialistas, nas quais é tomado como algo natural, tratado como uma autoridade inerente à estrutura burocrática (HARDY; CLEGG, 2001):

Para o serviço público, poder e cultura são tratados de forma a implementar culturas de “processo”, capazes de sustentar o desenvolvimento de redes federativas, dentre outras, por meio de processos de institucionalização cada vez mais complexos.

[...]

questões de poder, autoridade e liderança exigem tratamento técnico de forma aprofundada em cada uma das características do líder: traço pessoal, orientação de comportamento ou estilo de gestão.

[...]

- Poder e Cultura na institucionalização das redes organizacionais federativas.

[...]

- Conflito e negociação no desenvolvimento da governança.

- Poder, autoridade e teorias abrangentes de liderança. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009, p. 46-47).

Passando a segunda parte do módulo, encontram-se as disciplinas com foco essencialmente operacional. Mesmo ao falar do controle público, se restringe a aspectos práticos:

- Controle pela Sociedade e pelo Estado e a prestação de contas da administração pública.
- A gestão de processos e projetos e os dispositivos normativos dos sistemas estruturadores das áreas de apoio à execução.
- Gestão de Demanda e de Capacidade instalada na prestação de serviços públicos.
- Gestão de conformidade e de riscos operacionais face às restrições de recursos.
- Controladoria e Sistemas de Informações – o uso intensivo de soluções de TIC internamente e nas relações com agentes, intervenientes e sociedade em geral. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009, p.49).

O módulo finaliza com abordagens dos aspectos legais do orçamento público nacional.

4.1.3 Efetiva aplicação do currículo

Ainda que a regulamentação do curso em nível nacional prevesse a possibilidade de complementações de até 20% dos conteúdos prescritos, a coordenação do curso (SILVA, 2013) relata a efetiva possibilidade de disciplinas ministradas nesta turma terem ultrapassado o percentual previsto de modificações, embora não se tenham realizado verificações neste sentido. Tais alterações foram promovidas pelos professores responsáveis pelas disciplinas no intuito de complementar, adequar ou mesmo substituir conteúdos com os quais não estavam de acordo, visto que a imensa maioria são profissionais com largo conhecimento e atuação na área.

Outro fator que contribui para que haja uma diferença entre o currículo planejado e o efetivamente aplicado é o caráter bastante resumido com que o primeiro apresenta temas da administração que tradicionalmente possuem uma grande abrangência (SILVA, 2013),

conforme pode ser observado nas ementas, objetivos e referências das disciplinas apresentadas do Projeto Pedagógico do curso (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009).

Embora os materiais efetivamente produzidos e utilizados pelos professores permaneçam arquivados junto à secretaria do PPGA, não foi realizada nesta pesquisa uma verificação da quantidade nem mesmo da natureza das modificações introduzidas devido à extensão do material e à complexidade do assunto, além do fato de extrapolar o foco aqui buscado.

Desta apreciação realizada do currículo, do seu processo de elaboração até sua efetiva aplicação na turma que é foco deste estudo, é possível constatar que efetivamente este curso contou com conteúdos que foram além da administração pública gerencial, predominante no campo de estudo.

Sendo esta a primeira edição do curso se pode vislumbrar alguns pontos a aperfeiçoar para melhor atender às necessidades de conhecimentos dos administradores públicos. Tais melhorias são possíveis já no processo de elaboração dos currículos, em que pode existir uma maior participação, não só da comunidade acadêmica nacional, mas principalmente dos administradores públicos e suas escolas de governo, o que certamente mitigaria o histórico distanciamento dos estudos e pesquisas de administração pública de seu campo de atuação.

O importante é que este primeiro passo foi dado no sentido de proporcionar uma capacitação em administração pública com quatro importantes características reunidas, fato até então inédito neste tipo de cursos: (1) sua destinação a servidores públicos em atividade dos mais diversos níveis hierárquicos, (2) o amplo alcance geográfico proporcionado por sua modalidade à distância, (3) presença de conteúdos voltados à realidade nacional e também (4) a inclusão de abordagens mais amplas, indo além de meras ferramentas de gestão, como aspectos sociológicos e políticos, por exemplo.

4.2 CORPO DISCENTE

Embora a intenção inicial fosse realizar neste item uma análise do perfil dos alunos do curso, comparando o público-alvo previsto em edital com o corpo discente que efetivamente iniciou e concluiu o curso, tal intento restou prejudicado pela precariedade dos dados disponíveis neste sentido, como já foi referido.

Ocorre que a estrutura da secretaria dedicada aos Cursos da UAB na EA/UFRGS foi compartilhada com demais áreas da Escola, ocasionando por vezes sobrecarga de trabalho em alguns aspectos. Estes aspectos operacionais são inclusive tema de uma dissertação de mestrado da própria EA (GOULART, 2014) e extrapolam o foco de nosso estudo. Cabe destacar aqui apenas que não foi possível estabelecer um perfil preciso dos alunos concludentes devido à falta de tabulação de tais dados até o encerramento deste trabalho em 2014.

O edital de seleção para o curso previa a preferência para candidatos que: (i) exercessem função pública, (ii) fossem formados em curso superior por universidade pública e (iii) não fossem portadores de diploma de outro curso de pós-graduação *lato sensu*.

Destaque-se que o perfil supracitado servia apenas como critério de desempate, o que permitiu a inscrição de diversos candidatos sem tais características na seleção. Porém, devido à grande procura (1.862 inscritos para 400 vagas com uma densidade aproximada de cinco candidatos por vaga) foi possível preencher mais de oitenta por cento das vagas dentro do perfil desejado, segundo a coordenação do curso (SILVA, 2013).

Concentraram-se também neste curso de Gestão Pública os servidores concursados, uma vez que os agentes políticos (vereadores e prefeitos, efetivos e futuros candidatos a tais cargos) acorreram ao curso de Gestão Pública Municipal.

Outro fator positivo que colaborou para um maior atingimento dos servidores públicos foi a capilaridade proporcionada pela escolha dos polos de apoio presenciais realizada pela equipe da EA/UFRGS (SILVA, 2013). Conforme descrito anteriormente, as 10 cidades-polo definidas (Novo Hamburgo, Santo Antônio da Patrulha, São Sepé, Jaguarão, Três Passos, São Lourenço do Sul, Itaqui, Panambi, Quaraí e Sapiranga) possibilitaram o acesso de servidores deslocados a pontos onde a presença do serviço público é necessária (fronteiras, por exemplo), porém aonde capacitações em administração pública raramente, ou mesmo nunca, chegam.

Desta forma, considerando os fatores elencados, tem-se que o perfil discente colaborou no sentido de proporcionar uma devida apropriação dos conhecimentos ministrados para sua aplicação no âmbito da Administração Pública brasileira.

4.3 ANÁLISE DOS TCCS

A seguir inicia a principal etapa deste trabalho: a análise dos TCCs baseada no Modelo descrito na metodologia e que tem o intuito de verificar a devida apropriação dos conhecimentos obtidos para aplicação no âmbito de Administração Pública nacional, em especial nas realidades de trabalho dos alunos.

Como descrito, buscou-se abranger uma variedade de realidades da Administração Pública na amostra dos dez trabalhos analisados. Assim estão contemplados tanto órgãos governamentais dos diversos poderes (judiciário, executivo e legislativo) e níveis (estaduais e federais) como iniciativas populares, sejam da capital ou de pequenas e médias cidades como se pode ver ao longo desta etapa.

4.3.1 A Implementação da Modelagem de Processos de Trabalho no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul

Este Trabalho de Conclusão de Curso refere-se à introdução da tecnologia gerencial de Modelagem de Processos de Trabalho no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, órgão do poder judiciário federal sediado em Porto Alegre e com abrangência de todo território do estado, contando com 163 unidades administrativas (Zonas Eleitorais) nos municípios do interior para a atuação mais direta junto aos mesmos.

4.3.1.1 A tecnologia gerencial: Modelagem de Processos de Trabalho

A Modelagem, conforme apresenta Ravazolo (2012), é parte da Gestão de Processos de Trabalho. Seguindo a literatura trazida pelo autor, Cruz (2009) define “gestão de processos” como um projeto de análise, modelagem (desenho), organização e melhoria dos processos de negócio.

Müller (2003) apresenta a gestão de processos como solução para as organizações formais, às quais define como sendo baseadas em departamentos estanques e isolados, o que, segundo ele, é sinônimo de uma falta de agilidade que redundava em prejuízo aos clientes.

Assim, segundo Ravazolo (2012, p. 19) “o gerenciamento dos processos, então, além de ser uma ferramenta que permite alcançar melhorias, é um meio de difundir o foco no cliente”.

4.3.1.2 O “locus”: Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS)

Integrando o poder judiciário federal, o TRE-RS é um órgão de justiça especializada, a exemplo da Justiça do Trabalho e da Justiça Militar, tendo sido criado no ano de 1932 com o objetivo de realizar as eleições de 1933, função que segue exercendo até os dias atuais.

Interessante notar que o Brasil é um dos únicos países onde existe um ramo especializado da justiça a apreciar os processos judiciais relativos às eleições e que também é responsável pela realização das mesmas. Na maioria dos países, a justiça federal se encarrega dos processos judiciais referentes às eleições, ficando a realização das mesmas afeta a órgãos do poder executivo.

Hierarquicamente, o TRE-RS é subordinado ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sediado em Brasília, sendo a instância máxima da Justiça Eleitoral (JE). Possui porém um certo grau de autonomia em sua organização interna, o que faz com que existam diferenças de estrutura do TRE de um estado para outro.

No Rio Grande do Sul, além dos três prédios situados na capital, outras 142 cidades contam com um total aproximado de 780 servidores federais concursados, 290 requisitados de outros órgãos públicos e apenas um cargo em comissão.

4.3.1.3 Aplicação do Modelo de Análise do TCC

Utilizando o Modelo de Análise elaborado por este autor, segue abaixo a apreciação dos principais aspectos do TCC acima descrito.

1.a) Categoria de análise: Percepção e consciência do contexto

Inicialmente realiza-se uma apreciação em relação ao contexto de origem da tecnologia de gestão, no caso a Modelagem de Processos de Trabalho.

Logo na Introdução, o autor do TCC deixa clara a inspiração da tecnologia adotada:

Desde a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado –PDRAE (BRASIL, 1995), fala-se em uma **Nova Administração Pública** no Brasil, a qual possui, dentre suas características, a incorporação de **ferramentas da administração gerencial**. Essa visão gerencial visa, dentre outras diretrizes: ao controle por resultados, à racionalização do uso de recursos, ao foco no cidadão-usuário, à flexibilidade administrativa e ao controle social (RAVAZOLO, 2012, p. 8, grifo meu).

A seguir Ravazolo (2012), ao descrever a Gestão de Processos, o faz com base em autores notadamente voltados para a produção industrial do setor privado como Müller (2003), citado em sua tese de doutorado em *Engenharia da Produção*, e Cruz (2009), citado em sua obra que propõe administrar organizações “por meio de *processos de negócio*”, conforme demonstram os trechos abaixo:

Cruz (2009) define “gestão de processos” como um projeto de análise, modelagem (desenho), organização e melhoria dos **processos de negócio** (RAVAZOLO, 2012, p. 20, grifo meu).

Müller (2003) diz que o paradigma tradicional da organização formal – gestão por funções, baseada em departamentos estanques e isolados – é cada vez mais sinônimo de falta de agilidade num mundo marcado por mudanças e necessidades de adaptação rápidas. Ele ressalta, também, que um processo é executado por colaboradores de diversos setores ou cargos. Quando estes setores não se comunicam eficientemente, **o cliente final provavelmente será afetado** negativamente, e o processo terá falhado (RAVAZOLO, 2012, p. 19, grifo meu).

Na intenção de situar a modelagem de processos no contexto da Administração Pública, o faz com base no GesPública (2005), programa governamental inspirado na Gestão pela Qualidade e que enfatiza a visão mercadológica da administração ao tratar como sinônimos o “cidadão” e o “cliente”:

O GesPública (2005, p. 12) ensina que a gestão de processos: “permite identificar o conjunto de atividades capaz de (1) **gerar maior valor ao usuário/cliente** que recebe um produto ou serviço; (2) integrar e orientar para resultados as várias unidades organizacionais; e (3) auferir recursos e desenvolver competências para a consecução dessas finalidades (RAVAZOLO, 2012, p. 20, grifo meu).

Pode-se ainda verificar características de não adoção da Redução Gerencial nos trechos em que o autor, ao referenciar as origens da Modelagem de Processos exalta seus benefícios em termos vagos, como a “eficiência”, justificando seu uso por constar como princípio constitucional:

Um dos resultados de destaque do PDRAE foi a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 19 (BRASIL, 1998), que incluiu a **Eficiência** como Princípio Constitucional, preconizando o bom uso dos recursos disponíveis, ou, em outras palavras, fazer o que precisa ser feito com o máximo de qualidade e o menor dispêndio de recursos possível (RAVAZOLO, 2012, p. 9, grifo meu).

No tocante à contextualização do ambiente de origem da tecnologia não é possível encontrar referências a diferentes grupos de interesse existentes. Quando alguma referência é feita em relação a sua adoção na Administração Pública nacional, constam apenas

informações acerca de pressões por aumento de eficiência por parte da sociedade como um todo, não especificando de quais grupos partem estas pressões muito menos o significado desta eficiência na prática.

Assim sendo, neste TCC se pode verificar que a contextualização da tecnologia adotada em sua origem foi realizada em *grau mínimo*, com pouca aderência ao recomendado na redução gerencial.

No que diz respeito ao ambiente do TRE-RS, órgão adotante da tecnologia, percebe-se uma maior preocupação do autor com uma descrição mais ampla.

Inicialmente verifica-se a presença, ainda que tímida, de alguns elementos que buscam situar o TRE-RS no seu ambiente como na Introdução, onde Ravazolo (2012) principia contextualizando a Administração Pública nacional e finaliza situando o TRE-RS neste cenário:

Desde a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (BRASIL, 1995), fala-se em uma Nova Administração Pública no Brasil, a qual possui, dentre suas características, a incorporação de ferramentas da administração gerencial. Essa visão gerencial visa, dentre outras diretrizes: ao controle por resultados, à racionalização do uso de recursos, ao foco no cidadão-usuário, à flexibilidade administrativa e ao controle social.

[...]

No caso do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS), recentes mudanças estruturais abriram oportunidades para estudos relativos ao tema gestão de processos (RAVAZOLO, 2012, p. 9-10).

O autor demonstra ainda alguma preocupação em trazer o momento vivido pelo órgão ao narrar recentes mudanças na composição do quadro de servidores e seus reflexos:

No ano de 2004, com o objetivo de assegurar a eficiência e a eficácia dos serviços eleitorais, foi aprovada a Lei nº 10.842 (BRASIL, 2004), que criou e transformou cargos e funções nos Quadros de Pessoal dos Tribunais Regionais Eleitorais. Tal lei criou 2138 (dois mil cento e trinta e oito) cargos efetivos de Analista Judiciário e Técnico Judiciário para os cartórios eleitorais.

Ao TRE-RS, que até então só possuía servidores do quadro na capital e em aproximadamente vinte cartórios do interior, coube 346 vagas (173 de Analista Judiciário – cargo de nível superior – e 173 de Técnico Judiciário – cargo de nível médio), ou seja, uma vaga de Analista e uma de Técnico para cada um dos 173 Cartórios Eleitorais. Com estas nomeações, o quadro funcional alcançou cerca de 670 servidores concursados.

[...]

Conforme descrito anteriormente, o quadro do TRE-RS duplicou e passou por uma reestruturação em um período de apenas dois anos (RAVAZOLO, 2012, p. 11-12).

Verifica-se também uma intenção de trazer aspectos culturais, ainda que de forma genérica, não diretamente atribuída ao TRE-RS:

A gestão dos processos impacta diretamente em fatores como:

[...]

Extinção de atividades que não agregam valor: diversas organizações ainda possuem atividades que não agregam valor aos resultados gerados. Mais que isso, elas atrapalham o desempenho, consumindo tempo e recursos. No serviço público, em

que nem sempre existe a cobrança por resultados, **muitas vezes a falta de vontade política, aliada à acomodação de alguns servidores, colabora para a manutenção de atividades inúteis** (RAVAZOLO, 2012, p. 9, grifo meu).

No tocante à motivação para a adoção da Modelagem de Processos de Trabalho é possível verificar que uma das principais motivações para tal, segundo Ravazolo (2012, p. 13), é “a adesão ao Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), em 2005”. GesPública este que nasce de um programa de Qualidade no serviço público e mantém atualmente parceria com o Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade – PGQP (PROGRAMA GAÚCHO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE, 2014).

Assim, considerando que a adesão ao GesPública é voluntária, sendo inicialmente indicada para órgãos do poder executivo federal, e que outros órgãos judiciários gaúchos não fizeram esta adesão, pode-se considerar a existência de uma parcela de *Modismo* na adoção desta tecnologia.

Passando ao outro fator que influenciou nesta adoção tecnológica, tem-se “a definição de metas nacionais anuais para o Poder Judiciário pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a partir de 2009;” (RAVAZOLO, 2012, p. 13-14), ou seja, por recomendação de órgão superior. Aqui se verifica o *Isomorfismo Institucional*, nem tanto em sua forma coercitiva, pois o CNJ não determina a adoção especificamente da Modelagem de Processos, mas muito mais da *forma mimética*, uma vez que o TRE-RS elege esta tecnologia, consagrada pelo GesPública, como forma de reduzir incertezas de como atingir as metas propostas pelo CNJ.

Mais diretamente relacionado ao trabalho de Ravazolo (2012), pode-se verificar a sua preocupação em apropriar-se da tecnologia, propondo empregá-la no setor onde percebe maior necessidade da organização em sistematizar conhecimentos: a “área-fim, ou “justiça de primeiro grau”, onde é feito o atendimento mais direto às necessidades da população. Divisa-se assim, ainda que de forma tímida, elementos da *Antropofagia Institucional* e da orientação de um serviço público mais dedicado a levar a democracia ao cidadão:

Porém, na área-fim – nos cartórios eleitorais isolados em diferentes cidades no interior do estado e onde muitas vezes há apenas dois servidores novatos –, a transmissão de conhecimento e experiência depende da busca em diversas fontes (manuais, publicações, ofícios, leis, suporte da área-meio etc.). Para a área-fim, portanto, a ausência de desenhos dos processos torna o trabalho penoso e, muitas vezes, resulta em formas distintas de se fazer a mesma coisa, algumas simples, outras complexas.

[...]

1.4.2 Objetivos Específicos

a) Identificar os principais produtos/serviços oferecidos aos cidadãos-usuários;

[...]

d) mapear e documentar um processo do TRE-RS ligado à atuação do primeiro grau (área-fim) (RAVAZOLO, 2012, p. 13-16).

Assim, mesmo considerando as mínimas referências ao contexto de surgimento da

tecnologia gerencial, pode-se chegar a uma *Nota 2* nesta primeira Categoria de Análise ao verificar a intenção de Ravazolo (2012) em melhor contextualizar a organização (TRE-RS) e em utilizar a tecnologia para atendimento das reais necessidades internas da mesma no bom atendimento ao cidadão

1.b) Categoria de análise: Permeabilidade da organização

No tocante às reais possibilidades legais de incorporação da nova tecnologia, Ravazolo (2012), ao descrever a organização, deixa claro que a adoção da Modelagem de Processos de Trabalho foi uma opção do TRE-RS, uma vez que inexistia determinação superior ou legal neste sentido.

Esta autonomia de organização administrativa, ainda que relativa, está explicitada em seu escrito:

Hierarquicamente, está subordinado ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em Brasília, que é a instância máxima da Justiça Eleitoral (JE). Este, além da função normativa que tem, é responsável pelo direcionamento administrativo de toda a JE. Dentro desse contexto, **cada TRE possui certo grau de autonomia em sua organização interna**, respeitando as linhas gerais ditadas pelo TSE (RAVAZOLO, 2012, p. 10, grifo meu).

Porém, relativamente à permeabilidade da cultura da organização em particular, quase nada está referido. Aspectos culturais apenas aparecem referenciando a Administração Pública como um todo, já citado na categoria de análise anterior:

No serviço público, em que nem sempre existe a cobrança por resultados, muitas vezes a falta de vontade política, aliada à **acomodação de alguns servidores**, colabora para a manutenção de atividades inúteis (RAVAZOLO, 2012, p. 9, grifo meu).

Além de deixar de referir grupos de interesses presentes na organização, também não foi possível perceber uma preocupação em registrar apoio da administração que ultrapasse os aspectos meramente formais.

Referências às resistências à implementação da tecnologia, embora presentes, não tiveram suas causas buscadas, pois acabaram encaradas como “naturais” ou uma “simples disfunção” sem motivos aparentes:

Os obstáculos encontrados foram, principalmente, aqueles **típicos de um projeto que abrange toda uma instituição**: desmobilização das pessoas – nem todos têm interesse em aprender novas atividades e em colaborar –; boicote velado **por questões pessoais ou políticas** – inimizades, descontentamentos, medo de perda de poder etc. –; distintos ritmos de trabalho em cada área; dificuldade de controle do desenvolvimento das ações – por não saber quantos processos ao todo cada área executa e, portanto, deveria mapear (RAVAZOLO, 2012, p. 39, grifo meu).

Assim, considerando a presença de alguns aspectos referentes à efetiva possibilidade legal de adoção da modelagem de processos de trabalho, aliada à pequena preocupação com aspectos culturais e políticos internos da organização, chega-se a uma Nota 2 também nesta segunda categoria de análise.

II.a) Categoria de análise: Comprometimento e autonomia do pensamento

Iniciando esta etapa principal, da absorção da tecnologia, realiza-se uma análise do comprometimento dos administradores com o serviço público nos termos já citados no modelo de análise.

No que se refere ao *comprometimento* da Alta Administração, Ravazolo (2012) traz a informação de que, dos dois grupos responsáveis pela implantação da tecnologia (Comissão de Modelagem de Processos e Grupo de Gestão), apenas o Grupo de Gestão tem alguma participação da mesma.

4.2.1 A Comissão de Modelagem de Processos

É uma equipe interdisciplinar composta por **um servidor de cada secretaria e um representante dos cartórios eleitorais** – ao todo dez servidores. A coordenação ficou a cargo da Assessoria de Planejamento Estratégico e Desenvolvimento Institucional – ASPLAN, representada pelo Assessor e seu substituto (este autor) (RAVAZOLO, 2012, p. 28, grifo meu).

Ainda que o autor enalteça essa pequena participação da Alta Administração como fator que favorece uma “gestão participativa”, ele não apresenta instrumentos práticos para tal. Pelo contrário, a Comissão de Modelagem e o Grupo de Gestão contam com uma representação desproporcionalmente menor das Zonas Eleitorais (primeiro grau) que, mesmo possuindo cerca 50 % dos servidores (RAVAZOLO, 2012, p. 11), formam 10% ou menos do efetivo dos referidos grupos. Isto sem citar a total ausência de representação dos quase 300 servidores requisitados, que compõem cerca de 30% da força de trabalho:

O Grupo de Gestão foi criado em março de 2008 e é coordenado pela ASPLAN.

É uma equipe multidisciplinar composta por três servidores de cada Secretaria/Assessoria do Tribunal e **três representantes das Zonas Eleitorais** – ao todo 35 pessoas.

[...]

A formação do grupo, com representatividade de todos os setores do Tribunal e dos vários níveis de tomada de decisão – **desde componentes da Alta Administração até servidores sem cargo de chefia** – favorece a implementação da gestão participativa, facilita a circulação de informações, difunde o conhecimento, qualifica a tomada de decisão e, por fim, alinha estrategicamente e integra as unidades (RAVAZOLO, 2012, p. 29, grifo meu).

Já no que diz respeito ao entendimento dos servidores sobre a tecnologia, verifica-se

uma preocupação do órgão em apresentar didaticamente o mapeamento aos envolvidos:

O material foi fruto de um trabalho intenso da Comissão interdisciplinar e – conforme será descrito mais adiante, na fase de Ação – foi testado em uma ação-piloto para, após, ser aprovado pela Alta Administração, divulgado na Instituição e utilizado na **capacitação dos gestores e servidores responsáveis** pelo mapeamento em suas unidades – **aproximadamente 120 pessoas** (RAVAZOLO, 2012, p. 31, grifo meu).

Outro ponto positivo para uma efetiva apropriação da Modelagem de Processos é o fato da implantação ter ficado completamente a cargo de servidores próprios do TRE-RS, não contando com interferências de consultorias externas ou mesmo de servidores comissionados.

Quanto à *autonomia de pensamento* é possível verificar que, no aspecto legal, a administração do TRE-RS possui total liberdade para eleger a tecnologia que atenda as linhas gerais de ação ditadas por instâncias superiores.

Porém, observa-se que os gestores acabam optando por uma tecnologia recomendada pelo GesPública, o qual institui um modelo de gestão indicado para o Poder Executivo (e não judiciário) Federal e com forte inspiração gerencialista (Gestão pela Qualidade). Este alinhamento ao GesPública denota um desejo de legitimação através das certificações concedidas, baseadas em auto avaliações (MEYER; ROWAN, 1992).

Desta forma, ainda que o *comprometimento* da Alta Administração e uma participação maior dos servidores tenham ficado prejudicados, é possível verificar uma relativa *autonomia* e um desejo de engajamento de um bom número de servidores do quadro efetivo do TRE-RS na implantação da Modelagem de Processos de Trabalho, permitindo atribuir uma Nota 4 nesta categoria de análise.

II.b) Categoria de análise: Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais

Nesta quarta categoria de análise, busca-se inicialmente verificar se há uma preocupação em identificar os *pressupostos essenciais* do TRE-RS.

Verifica-se principalmente na “CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO” (RAVAZOLO, 2012, p. 10) que não houve uma preocupação em buscar a essência da instituição, permanecendo nos aspectos formais (pressupostos instrumentais) da mesma e com poucas referências às recentes mudanças na composição do quadro de pessoal e suas possíveis repercussões na cultura interna. Ao avançar para outras seções do TCC também não são

encontradas maiores referências de onde se possa depreender uma preocupação em trazer pressupostos essenciais da organização.

No que diz respeito à identificação dos *conceitos essenciais* da Modelagem de Processos de Trabalho a situação não apresenta grandes mudanças.

Observa-se a descrição dos benefícios gerados pela tecnologia em sua origem como se fossem todos possíveis e desejáveis no TRE-RS:

Trata-se, portanto, de um método de gerenciamento utilizado com os objetivos de gerenciamento de rotina e de **melhoria** contínua. É um **instrumento de gestão aplicável a qualquer processo organizacional, do mais simples ao mais complexo**.

Em suma, a gestão de processos **afeta positivamente todos os setores de uma organização**, uma vez que busca a melhoria continuada das atividades e o **atendimento efetivo** das expectativas e necessidades dos **clientes** (RAVAZOLO, 2012, p. 23, grifo meu).

Também temos uma ênfase na redução de custos e burocracia como benefícios esperados da introdução da tecnologia:

Dentre as principais causas que levam uma organização a gerir seus processos de trabalho, pode-se citar:

- Crescimento desordenado;
- **Excesso de burocracia e de níveis hierárquicos**;
- Estrutura organizacional de **alto custo** e de baixa capacidade de realização;
- Unidades administrativas não integradas;
- Fusão / cisão / criação de órgãos;
- **Baixa produtividade** em função de processos não documentados, não entendidos da mesma forma por todos os envolvidos, não controlados, não alinhados às necessidades dos clientes (RAVAZOLO, 2012, p. 21, grifo meu).

Como já referido por Bergue (2009), esta categoria é uma das mais difíceis de ser contemplada nos órgãos públicos, tendência que é confirmada neste estudo sobre o TRE-RS. Não é possível verificar uma “**identificação dos pressupostos e conceitos essenciais**” mais expressiva no TCC de Ravazolo (2012) chegando assim a um conceito mínimo, uma *Nota 2*, nesta categoria de análise.

II.c) Categoria de análise: Ressignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas

Nesta categoria, a principal de toda análise por materializar o esforço prévio de uma apropriação da tecnologia, é possível verificar algum esforço do TRE-RS e de Ravazolo (2012) no sentido de, respectivamente, construir uma tecnologia própria e destacar a importância de tal construção.

No tocante à *ressignificação de conceitos*, a mesma fica comprometida pelo fato de tais conceitos essenciais não terem sido plenamente identificados, como visto na categoria de análise anterior.

Porém a intenção da construção de uma *solução endogenamente orientada* foi explicitada por Ravazolo (2012) ao referir o trabalho da Comissão de Modelagem de Processos:

Baseado nisso, e por acreditar que nenhuma metodologia sozinha seria capaz de contemplar todas as premissas, o grupo optou por combinar algumas e **criar uma ferramenta própria**, a qual:

- fosse de fácil implantação;
- facilitasse o entendimento, por parte dos servidores, dos procedimentos e dos benefícios da modelagem de processos;
- permitisse que as próprias unidades (Seções e Zonas Eleitorais) realizassem a modelagem, minimizando a intervenção externa (RAVAZOLO, 2012, p. 31, grifo meu).

O autor informa ainda que essa “ferramenta própria” é materializada numa apostila, que compõe um anexo de seu TCC, tendo sido disseminada através de cursos para servidores da instituição.

Ravazolo (2012, p. 43) destaca ainda o “caráter agregador” do trabalho realizado na implantação da Modelagem dos Processos de Trabalho, pois, segundo ele “Desde a comissão interdisciplinar que comandou o projeto, passando pelo Grupo de Gestão e pelo Conselho das Zonas e chegando às chefias das seções, foram – ... – aproximadamente 120 pessoas”.

Ainda que este grupo de 120 servidores, ocupantes de cargos de chefia em sua maioria e não necessariamente indicados por seus pares para tal tarefa, não configure um instrumento avançado de representação dos mais de mil servidores do órgão, há de se reconhecer que é uma sinalização no sentido de envolver um maior número de pessoas no processo.

Também no tocante à participação de grupos interessados nos processos, não é possível detectar instrumentos de consulta ao chamado “público externo”, seja em sua dimensão maior: o cidadão em geral, seja dos atendidos mais diretamente: eleitores, advogados, partidos políticos e órgãos públicos que diariamente acorrem ao TRE-RS em busca de seus serviços.

Já no que se refere a alterações estruturais no órgão para atender a Modelagem de Processos, especificamente, e a Gestão por Processos, num nível mais amplo, é possível verificar tímidas iniciativas como a criação de grupos e comissões, além da atribuição da coordenação dos trabalhos a uma assessoria (ASPLAN- Assessoria de Planejamento Estratégico e Desenvolvimento Institucional). Vale observar que estes grupos possuem caráter apenas consultivo e a ASPLAN conta com apenas duas pessoas dedicadas à tarefa, dentre

outras atribuições: “A coordenação ficou a cargo da Assessoria de Planejamento Estratégico e Desenvolvimento Institucional – ASPLAN, representada pelo Assessor e seu substituto (este autor)” (RAVAZOLO, 2012, p. 28).

Quanto ao atendimento dos prazos inicialmente estabelecidos, embora o autor destaque como positiva a possibilidade de dilação dos mesmos, o trecho abaixo mostra que em boa parte deveu-se a fatores plenamente previsíveis:

Quanto ao cronograma em si, tem-se mostrado viável, pois seus prazos também são decorrentes de aprendizado e de diálogo entre as partes. A ação-piloto demonstrou que as unidades, por seus motivos internos, cumpriram os trabalhos em prazos bem distintos. Além disso, havia mais dois agravantes: o **Projeto Eleições 2012 – que toma toda a atenção do Tribunal** – estava sendo inteiramente planejado no último trimestre de 2011; e os **meses de janeiro e fevereiro são os mais utilizados para férias**, sendo difícil reunir grandes grupos de servidores sob um mesmo objetivo. Graças a esse aprendizado, portanto, o plano de ação contou com prazos dilatados e factíveis, ponderando as necessidades das pessoas e do projeto (RAVAZOLO, 2012, p. 41, grifo meu).

Como se observa acima, as férias dos servidores concentrada em dois meses do ano é fator observado anualmente o que, juntamente com as eleições (realizadas a cada dois anos), são eventos que se repetem há mais de 20 anos nesses mesmos moldes, sendo possível uma previsão inicial mais aproximada de seu impacto nas tarefas a serem desenvolvidas.

Uma avaliação do “ANEXO A – APOSTILA MODELAGEM DE PROCESSOS TRE-RS” (Ravazolo, 2012) mostra a preocupação com uma redação mais acessível a todos os servidores e com a apresentação de exemplos práticos:

Este conjunto de tarefas a serem realizadas são os processos de trabalho. Mas o que é um processo de trabalho? Processo é qualquer atividade que recebe uma entrada (insumos), agrega-lhe valor e gera uma saída (produto) para um cliente interno ou externo.

[...]

5) Identificar os fornecedores do processo.

- De quem eu dependo para iniciar o trabalho relativo a um determinado processo? (ex.: preciso que a Seção tal me encaminhe o produto de seu processo para que eu inicie o meu processo). (RAVAZOLO, 2012, p. 47-50).

Porém também há de se considerar o caráter essencialmente instrumental da Apostila, fortemente alinhado à gestão pública gerencialista. Nesse sentido é possível encontrar referências às “melhorias contínuas” que se espera atingir com a Modelagem de Processos, porém a definição de quais são estas melhorias e critérios para sua escolha não são esclarecidos: “As melhorias porventura identificadas e que dependam de outras Seções (...) devem ser registradas para análise superior, negociação e tomada de decisão” (RAVAZOLO, 2012, p. 56).

Nesta categoria de análise é possível encontrar alguns elementos de *Adoção Cerimonial* (MEYER; ROWAN, 1992), como a preocupação com atendimento de metas do

GesPública, porém simultaneamente é possível verificar algum esforço de *Tradução* (MORRIS; LANCASTER, 2005) da nova tecnologia criando um instrumento próprio. Assim sendo, nesta última categoria chega-se a uma *Nota 4*, o que nos leva ao quadro a seguir, resumo da análise do TCC de Ravazolo (2012):

Quadro 03 - A implementação da modelagem de processos de trabalho no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul

Etapa	Categoria de Análise	Adequação ao modelo da Redução Gerencial				
		← ← ← MENOR - MAIOR → → →				
1ª Etapa		Percentual de aspectos adequados à Redução Gerencial (*)				
		< 20 %	< 40 %	< 60 %	< 80 %	< 100 %
Etapa da Oferta	I.a) Percepção e consciência do contexto		2			
	I.b) Permeabilidade da organização		2			
peso simples	Total Etapa 1	4 pontos (4/10 = 40 %)				
2ª Etapa		Percentual de aspectos adequados à Redução Gerencial (*)				
		< 20 %	< 40 %	< 60 %	< 80 %	< 100 %
Etapa da Demanda	II.a) Comprometimento e autonomia do pensamento		2x2= 4			
	II.b) Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais	1x2= 2				
peso duplo	II.c) Resignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas		2x2= 4			
	Total Etapa 2	10 pontos (10/30 = 33,33%)				
Pontuação Geral		14 pontos			14/40 = 35%	

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.3.2 Gestão Estratégica e Indicadores de Desempenho no Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul

Este Trabalho de Conclusão de Curso realiza uma avaliação da qualidade dos indicadores de desempenho do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE-RS, tribunal administrativo vinculado ao poder legislativo estadual (BERGUE, 2009).

Tal avaliação é realizada com base no grau de atendimento dos mesmos às necessidades das principais ferramentas gerenciais utilizadas pelo órgão público: a gestão pela

qualidade (com certificação ISO 9001:2008) e o planejamento estratégico (baseado no *Balanced Scorecard – BSC*) (ARAÚJO, 2012).

4.3.2.1 As tecnologias gerenciais

Embora o trabalho em apreciação focalize especificamente a qualidade dos indicadores do TCE-RS, Araújo (2012) ressalta que tal avaliação se dá em relação direta com duas ferramentas gerenciais às quais tais indicadores servem: a gestão pela qualidade e o planejamento estratégico.

Realizar uma gestão pela qualidade, segundo Campos (1992), significa que a organização em questão tem um planejamento e uma execução que possibilitam entregar seu produto ou serviço aos clientes sem imperfeições, com um custo baixo, no prazo, local e quantidades certas. Trazendo para o contexto da Administração Pública, Deming (1990), enfatiza que a gestão pela qualidade conduz à prestação de um serviço público focada na economia de recursos e no atendimento às prescrições legais.

Como forma de atingir os resultados requeridos pela gestão pela qualidade, o TCE-RS optou pela adoção da norma ISO 9001:2008 objetivando padronizar seus processos de trabalho. Embora seja uma norma essencialmente voltada para a iniciativa privada, o autor do TCC assinala que muitos órgãos públicos tem buscado sua adoção “como uma forma de atender ao princípio constitucional da eficiência” (ARAÚJO, 2012. p. 16).

Quanto ao planejamento estratégico o autor centraliza a conceituação na função de planejamento da Administração, baseando sua definição em “Chiavenato (1997)” (ARAÚJO, 2012, p. 18), para quem o ato de planejar consiste simplesmente em definir objetivos para a organização e métodos para atingi-los. Porém tal referência deixou de constar ao final do TCC, impossibilitando realizar o correto registro nesta dissertação.

Araújo (2012, p. 21) acredita ainda que o Planejamento com enfoque estratégico “como é utilizado pelo TCE-RS é, [...], ferramenta até certo ponto inovadora, visto que utiliza muitos conceitos da administração privada” como, por exemplo, o *Balanced Scorecard – BSC*, mas, segundo ele, devidamente adaptado ao setor público.

O BSC é uma ferramenta gerencial que tem o objetivo de possibilitar à organização realizar seu planejamento estratégico, definindo seus objetivos, os quais são acompanhados pelos indicadores. Também são definidas estratégias que levam aos atingimentos dos objetivos

inicialmente traçados (BERGUE, 2011). Kaplan e Norton (1997) propõem originalmente quatro áreas da organização onde o desempenho deve ser acompanhado, às quais chama de “perspectivas”, sejam elas: Financeira, Clientes, Processos Internos da Empresa e Aprendizado e Crescimento.

4.3.2.2 O “locus”: Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE-RS)

Criado em 1935, o TCE-RS “exerce o controle externo em conjunto com o Poder Legislativo, nos atuais termos estabelecidos na carta magna brasileira, na constituição estadual e em sua própria lei orgânica” (ARAÚJO, 2012, p. 09).

O universo de atuação desta Corte de Contas compreende um grande número de órgãos e entidades, tanto na esfera municipal (1.169) quanto na estadual (98). Para tal conta com duas sedes na capital do estado (Porto Alegre) e outras nove no interior do Rio Grande do Sul (Caxias do Sul, Erechim, Frederico Westphalen, Passo Fundo, Pelotas, Santa Cruz do Sul, Santa Maria, Santana do Livramento e Santo Ângelo) (TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL, © 2010-2014).

4.3.2.3 Aplicação do Modelo de Análise do TCC

Utilizando o Modelo de Análise elaborado por este autor, segue a apreciação dos principais aspectos do TCC acima descrito.

1.a) Categoria de análise: Percepção e consciência do contexto

Inicialmente realiza-se uma apreciação em relação ao contexto de origem das tecnologias de gestão envolvidas, neste caso a gestão pela qualidade e o planejamento estratégico, assim como da técnica SMART (*Strategic Measurement and Reporting Technique*) utilizada para aferição da qualidade dos indicadores de desempenho (BRASIL, 2010a).

Embora Araújo (2012) refira que, tanto a gestão pela qualidade, como as normas ISO 9001:2008, sejam oriundas do setor privado, não especifica mais detalhadamente o contexto em que são geradas, deixando de informar, por exemplo, os países, o porte, os ramos de atuação e muito menos aspectos culturais, que certamente influenciam suas características:

[...] a adequada gestão da qualidade ganha importância, e a constituição de um sistema para tal torna-se uma ação necessária. Na **iniciativa privada** existe uma gama de modelos que podem ser adotados, com os devidos cuidados, como o modelo Toyota e a Gestão da Qualidade Total, que **podem ser transpostos para a gestão pública**, entre estes, se destaca a padronização proposta pela ISO que busca integrar todos os processos organizacionais.

Muitas organizações, **em especial da iniciativa privada**, adotam a ISO 9001:2008 como uma [maneira] de definir e padronizar seu processo, adotando as melhores práticas do mercado neste quesito, o que pode lhe proporcionar mais credibilidade e uma vantagem competitiva, conceito este que **requer, no serviço público, uma apropriação cuidadosa**. (ARAÚJO, 2012, p. 16, grifo meu).

Um aspecto digno de nota, porém, é a preocupação do autor, conforme grifos no excerto acima, em frisar a necessidade de uma apropriação das tecnologias gerenciais privadas à Administração Pública. Certamente o faz alertado por Bergue (2011), o qual referencia em diversas oportunidades, porém, prejudica tal apropriação ao omitir informações do contexto de origem das tecnologias.

Ao abordar o planejamento estratégico, Araújo (2012) sinaliza com uma referência ao seu contexto de origem, comparando-o com o Planejamento Estratégico Situacional – PES, porém acaba por não adentrar em maiores detalhes:

Matus (1996, citado por DAGNINO, 2009), em meados de 1970, propõe o Planejamento Estratégico Situacional, respondendo às limitações do modelo de **planejamento economicista**, trazendo conceitos como o ator social e o jogo social, os momentos da gestão estratégica: diagnóstico, formulação, estratégia e operação, a questão da governabilidade, e, o planejamento orientado a situações-problema. (ARAÚJO, 2012, p. 19, grifo meu).

Dentre as tecnologias e ferramentas abordadas no TCC, o BSC é o que merece uma preocupação um pouco maior do autor, se não com todo seu contexto de origem, ao menos com a forte influência que a administração privada exerce sobre a mesma:

Em seu modelo original, orientado à iniciativa privada, a análise e planejamento são realizados com base em quatro perspectivas básicas (...): financeira (foco no lucro), do cliente (de onde vem o lucro), de processos internos (que permitem realizar lucro) e de aprendizado e crescimento das pessoas (quem faz os processos acontecerem) (ARAÚJO, 2012, p. 21-22)

Passando a analisar a preocupação de Araújo (2012, p. 9-21) com a contextualização do TCE-RS, é possível encontrar mais elementos nesse sentido:

Há de se considerar ainda que, atualmente, são valorizados alguns aspectos da gestão pública. Dentre aqueles presentes nos dispositivos legais, destacam-se: a eficiência, (...) a economicidade, obtida com a melhor relação custo-benefício, citada no artigo 70 da Constituição Estadual (...), onde também é elencada a eficácia, dada

pela obtenção dos objetivos pretendidos, e finalmente a efetividade, que avalia o resultado da ação em um nível mais amplo.

[...]

A administração pública também passou por muitas mudanças, com destaque para a abordagem burocrática weberiana, implementada no primeiro período da era Vargas e a gerencial, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso esta ótica gerencial, que marca a gestão pela qualidade, não mais com o foco meramente financeiro da economicidade, mas trazendo a eficiência e juntamente com o conceito de qualidade, a eficácia

[...]

O planejamento, com enfoque estratégico, como é utilizado pelo TCE-RS é, entretanto, ferramenta até certo ponto inovadora, visto que utiliza muitos conceitos da administração privada, em especial quanto à abordagem que utiliza, por exemplo, o *Balanced Scorecard* – BSC, com a adaptação ao setor público das perspectivas de análise originais.

Porém tais dados do ambiente ainda são limitados, deixando de contemplar diferentes grupos atuantes na Administração Pública nacional e tendo certas mudanças como “naturais”, sem causa aparente:

Dadas as **naturais mudanças** ocorridas na sociedade e os aprimoramentos do planejamento estratégico do TCE-RS, faz-se necessário, portanto, avaliar se estes indicadores estão adequados quanto à medição da consecução de seus objetivos segundo os aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. (ARAÚJO, 2012, p. 10, grifo meu).

Também se verifica reiterada referência ao atendimento do princípio constitucional da eficiência como justificativa da adoção das ferramentas gerenciais o que, conforme Modelo de Análise proposto, denota uma deficiente apropriação das mesmas, devido ao fato de priorizar fundamentos do *management* em detrimento de valores de uma Administração Pública mais participativa.

Desta forma, ainda que as referências tenham sido mínimas ao contexto de surgimento das tecnologias gerenciais, chega-se a uma Nota 2 nesta primeira Categoria de Análise considerando a preocupação de Araújo (2012) em assinalar o alinhamento da organização (TCE-RS) com as tendências dominantes na Administração Pública nacional e, principalmente, em destacar a necessidade de uma efetiva adaptação de tais tecnologias para que possam atender às necessidades desta a Administração Pública.

I.b) Categoria de análise: Permeabilidade da organização

O autor demonstra uma boa preocupação em descrever as reais possibilidades legais de incorporação das tecnologias pelo TCE-RS ao citar diversos documentos governamentais, sejam normativos (Constituição Federal e leis específicas) ou de orientação (manuais e normas técnicas), que incentivam a adoção das mesmas:

Há de se considerar ainda que, atualmente, são valorizados alguns aspectos da gestão pública. Dentre aqueles presentes nos dispositivos legais, destacam-se: a eficiência, preconizada como princípio constitucional da administração pública (artigo 37 da Constituição Federal) (BRASIL, 1988) (ARAÚJO, 2012, p. 9).

A Lei Federal 12.527 de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), em seu artigo 3º item V, “desenvolvimento do controle social da administração pública”, traz, dentro da legislação vigente, uma nova dimensão à questão do controle, o controle social, que deve ser apoiado também pelo controle externo. (ARAÚJO, 2012, p. 13).

A ISO 9001:2008 (ABNT, 2008) dedicou uma seção especificamente para tratar da medição, análise e melhoria, onde trata da satisfação do cliente, da necessidade de auditoria interna, do monitoramento do processo e do produto [...] (ARAÚJO, 2012, p. 17).

Brasil (2010) recomenda ainda para a avaliação de objetivos e metas, ..., o uso da técnica SMART, que consiste na avaliação se um objetivo é específico, mensurável, atingível, relevante e previsível no tempo. (ARAÚJO, 2012, p. 31).

Porém, ao buscar informações referentes a possíveis resistências culturais à implantação das tecnologias gerenciais, encontra-se apenas um parágrafo que alerta para este aspecto de forma bastante vaga:

Deve-se considerar ainda que a adoção dos padrões ISO, assim como de qualquer outra tecnologia gerencial deve ser feita com o objetivo principal de cumprir a missão institucional e não de implantar uma ferramenta, com o risco de se gerar mais um entrave burocrático do que um benefício para a organização. Muitas destas empreitadas falham ao tirarem o foco do negócio, gerando resistências, como o formalismo exagerado ou o “jeitinho”, levando implantações “para inglês ver” ou para “cumprir tabela”, sem grandes ganhos para a instituição (ARAÚJO, 2012, p. 18).

Ao referenciar a implantação do Planejamento Estratégico no TCE-RS, por exemplo, Araújo (2012) descreve apenas um processo formal, sem qualquer referência a aspectos informais da organização ou ainda a participação dos servidores e da sociedade em sua elaboração:

O Planejamento Estratégico do TCE-RS [...] traz um breve relato do processo de elaboração da edição 2011-2015 do PET, que foi coordenado pelo Conselho da Qualidade com o apoio da Assessoria de Gestão e Controle Interno, a AGCI, contando com o apoio de consultoria externa especializada. (ARAÚJO, 2012, p. 37).

Assim, tem-se que a análise da permeabilidade do TCE-RS ficou prejudicada quanto aos aspectos informais, recebendo, porém, mais atenção no que respeita aos aspectos formais

ao trazer diversos dispositivos legais que amparam e incentivam a adoção das tecnologias gerenciais em questão. Desta forma chega-se à *Nota 2* nesta categoria.

Interessante observar no caso do TCE-RS aspectos de *Modismo* no que se refere à adoção da Gestão pela Qualidade, já reputada por Bergue (2009) como exemplo deste *Modismo* na Administração Pública nacional. Já a adoção das normas ISO 9001, caracteriza mais um *Estrangeirismo*, tanto por ser oriunda de países estrangeiros como por ter sido predominantemente adotada por empresas privadas, mormente do setor fabril.

II.a) Categoria de análise: Comprometimento e autonomia do pensamento

Inicialmente, analisando o comprometimento dos gestores da organização com a implantação das tecnologias apresentadas, se verifica ao longo do TCC total incentivo às mesmas, tendo o planejamento estratégico completado mais de 10 anos no TCE-RS (2001-2012) na oportunidade, embora não chegue a detalhar a participação da Alta Administração.

Também é possível observar a intenção de envolver um número maior de servidores através dos *workshops* realizados na elaboração e revisão do planejamento estratégico:

Após o lançamento do processo de planejamento estratégico (...), foi iniciada a construção do planejamento estratégico, contando com a participação de um grande número de envolvidos, com a realização de cinco *workshops* com objetivos específicos. (ARAÚJO, 2012, p. 38).

Já no que se refere a um comprometimento com os interesses do serviço público, durante todo o TCC, Araújo (2012) destaca a estreita relação da atividade de Controle Externo com a transparência e a *accountability*. Porém, toda esta preocupação fica adstrita aos aspectos legais, formais da Administração Pública, visto a extensa lista de leis e normas técnicas apresentadas como amparo legal. Tratando de uma participação direta e efetiva dos diversos setores afetados pelas atividades da organização, explicitados na “Figura 10 - Descrição do Negócio” (ARAÚJO, 2012, p. 53), observa-se que o mesmo acaba por não ocorrer, prejudicando o caráter democrático da implementação das tecnologias, o que por sua vez se reflete nas conclusões do autor, nas quais propõe novos estudos para a elaboração de indicadores que melhor reflitam os benefícios gerados à sociedade:

[...] podem ser sugeridos como trabalhos futuros: ..., a realização de um estudo aprofundado com o objetivo de propor novos indicadores com maior foco na medição da efetividade da instituição, ou seja, nos resultados gerados para a sociedade gaúcha pela atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. (ARAÚJO, 2012, p. 76).

Quanto à *autonomia de pensamento*, se pode constatar a liberdade que o TCE-RS possui para eleger as tecnologias gerenciais que atendam às diretrizes mais amplas emanadas por instâncias superiores, como as constituições federal e estadual:

Há de se considerar ainda que, atualmente, são valorizados alguns aspectos da gestão pública. Dentre aqueles presentes nos dispositivos legais, destacam-se: a eficiência, preconizada como princípio constitucional da administração pública (artigo 37 da Constituição Federal) (BRASIL, 1988), a economicidade, obtida com a melhor relação custo-benefício, citada no artigo 70 da Constituição Estadual (RIO GRANDE DO SUL, 1989), onde também é elencada a eficácia, dada pela obtenção dos objetivos pretendidos, e finalmente a efetividade, que avalia o resultado da ação em um nível mais amplo. (ARAÚJO, 2012, p. 9).

Porém, ainda que haja esta liberdade formal, as escolhas acabam recaindo sobre as tecnologias consagradas na administração privada e pública gerencialista, buscando inclusive a SMART, em publicação do poder executivo federal (BRASIL, 2010a), âmbito bastante diverso do TCE-RS.

Este alinhamento com técnicas gerencialistas do governo federal traçadas pelo MPOG, somado à adoção da ISO 9001 demonstram um desejo de legitimação através das certificações concedidas. (MEYER; ROWAN, 1992).

Assim sendo, mesmo que a *autonomia* existente no órgão não tenha sido plenamente exercida buscando tecnologias realmente inovadoras e relacionadas com temas públicos e locais, Araújo (2012) enfatiza o *comprometimento* do TCE-RS com os interesses públicos, opinando inclusive pela necessidade de uma melhoria nos indicadores do órgão no sentido de uma melhor mensuração dos impactos positivos causados à sociedade com o trabalho desenvolvido; possibilitando assim a atribuição de uma *Nota 4* nesta categoria

II.b) Categoria de análise: Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais

Nesta categoria de análise, verificando inicialmente a preocupação em identificar os *pressupostos essenciais* do TCE-RS, encontram-se alguns esforços neste sentido, tanto com referência às atividades de Controle Externo de modo geral, quanto do órgão em si:

Que aspectos do desempenho o atual sistema de indicadores do TCE-RS é capaz de medir?

O Brasil, na atualidade, enfrenta diversos problemas sociais, entre eles, Santos (2009) destaca: a pobreza, a desigualdade e a exclusão social, além de todos os seus desdobramentos nas demais temáticas sociais, como educação, saúde e segurança. O autor destaca ainda o papel fundamental do estado de promover o bem comum, e com isto a promoção da cidadania, permitindo o acesso de todos aos direitos individuais, políticos e sociais. (ARAÚJO, 2012, p. 10).

O trecho supra referencia aspectos que vão além da análise formal de contas públicas pelo órgão.

Neste mesmo sentido, novamente a conclusão de Araújo (2012) no sentido da necessidade de melhorar os indicadores do TCE-RS para que reflitam adequadamente o impacto do trabalho do órgão na sociedade, indica uma preocupação com os pressupostos essenciais do mesmo.

Entretanto, no que diz respeito ao ambiente interno do TCE-RS, não é possível identificar alusão a aspectos políticos e informais.

No que respeita aos conceitos essenciais das tecnologias gerenciais, verifica-se a intenção do autor de destacar que os objetivos priorizados em sua origem são diferentes dos que se espera no TCE-RS:

O Balanced Scorecard vem ganhando muito destaque na esfera pública atualmente, amplamente usado na iniciativa privada, exige uma adaptação para sua transposição ao ambiente estatal, com a ressignificação de muitos conceitos e mudanças de perspectivas. Uma das adaptações necessárias está nas dimensões estratégicas originais da iniciativa privada que são as óticas: financeira (foco no lucro), do cliente (de onde vem o lucro), de processos internos (que permitem realizar lucro) e de aprendizado e crescimento das pessoas (quem faz os processos acontecerem). (BERGUE, 2011). Há de se considerar que a instituição pública em sua ação mais ampla deve agir no interesse público [...] (ARAÚJO, 2012, p. 22-23).

Porém, restam ainda vários aspectos de outras tecnologias tratadas no TCC por realizar esta diferenciação. Considerando estes esforços iniciais de Araújo (2012) em identificar alguns pressupostos e conceitos essenciais, tanto do TCE-RS quanto das tecnologias abordadas, é possível atribuir uma *Nota 4* a seu TCC nesta categoria de análise.

II.c) Categoria de análise: Ressignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas

Ao chegar nesta categoria de análise é possível verificar um bom esforço de Araújo (2012) em apropriar-se das tecnologias gerenciais originais, frisando em diversas oportunidades a importância das devidas adequações:

Muitas organizações, em especial da iniciativa privada, adotam a ISO 9001:2008 como uma [maneira] de definir e padronizar seu processo, adotando as melhores práticas do mercado neste quesito, o que pode lhe proporcionar mais credibilidade e uma vantagem competitiva, **conceito este que requer, no serviço público, uma apropriação cuidadosa.**

[...]

O *Balanced Scorecard* vem ganhando muito destaque na esfera pública atualmente, amplamente usado na iniciativa privada, **exige uma adaptação para sua**

transposição ao ambiente estatal, com a ressignificação de muitos conceitos e mudanças de perspectivas. (ARAÚJO, 2012, p. 16-22, grifo meu).

Apesar da preocupação demonstrada, não é possível identificar uma *ressignificação* mais efetiva *dos conceitos*, em boa parte devido à precária identificação dos mesmos nas tecnologias originais, conforme visto na categoria de análise anterior.

Já a *construção de soluções endogenamente orientadas*, apresenta evidências de ir além de uma simples intenção, demonstrando iniciativas que apontam para ferramentas próprias, mais adequadas à realidade da instituição.

A primeira evidência é o destaque dado pelo autor tanto ao processo de elaboração do planejamento estratégico quanto às perspectivas utilizadas no BSC, ambos devidamente apropriados para uso do TCE-RS:

Dentro do Sistema de Gestão da Qualidade, existe um procedimento padronizado que determina como deve ser realizado o processo de elaboração do planejamento estratégico, que é composto de nove passos e algumas reuniões.

[...]

Cabe ressaltar que não foram utilizadas as técnicas “Matriz de Análise Estratégica” (passo 5) e “Identificação da postura estratégica” (passo 6). (ARAÚJO, 2012, p. 37-38).

Para fins de “gestão da estratégia”, é utilizada a metodologia *Balanced Scorecard* – BSC, proposta por Kaplan e Norton, **com as adaptações necessárias** ao ambiente da administração pública e às particularidades da realidade do TCE-RS. (ARAÚJO, 2012, p. 36, grifo meu).

Importante lembrar aqui que o foco de nossa análise é a preocupação do autor do TCC em que ocorra a devida apropriação das técnicas e não se ela efetivamente foi aplicada *in loco* o que, além de ser impossível constatar apenas através do TCC, foge do objetivo deste trabalho.

A segunda evidência diz respeito ao foco do TCC: o uso da técnica SMART para a avaliação dos indicadores do TCE-RS.

Além de ser uma técnica recomendada por órgão governamental (MPOG), a SMART foi utilizada por Araújo (2012) em seu TCC dentro de suas possibilidades e necessidades, atendendo assim às peculiaridades de seu caso:

Para a avaliação dos indicadores foi utilizado o “Método para Construção de Indicadores de Programas”, proposto pelo Governo Federal, em Brasil (2010), com algumas adaptações em razão do contexto de sua aplicação. O Método inclui o método SMART para a avaliação dos objetivos, a Matriz de Priorização de Indicadores e a lista de checagem (*checklist*) de validação de indicadores. (ARAÚJO, 2012, p. 34)

Assim, ao excluir alguma etapa originalmente sugerida pelos manuais mais genéricos, ou ainda manter outras desaconselhadas, o autor demonstra o conhecimento do órgão e, sobretudo, o desejo de construir um método orientado para o TCE-RS:

O objetivo deste trabalho é a avaliação dos indicadores existentes, o que **permitiria que o início do processo** se desse **a partir** da “Rampa de acesso 3” ou passo 4. **Entretanto**, os passos 1, 2 e 3 não foram realizados em nenhum momento anterior, **eles serão aplicados** para subsidiar as análises dos demais passos. (ARAÚJO, 2012, p. 34, grifo meu).

Uma forte limitação à efetiva validade da análise aqui apresentada foi à impossibilidade de realizar a avaliação com o uso da técnica de *workshop* de avaliação de indicadores sugerida por Brasil (2010), portanto, para viabilizar a execução do trabalho a avaliação foi realizada pelo próprio autor, buscando a máxima imparcialidade, mas com limitação de conhecimento e de acesso a informações. (ARAÚJO, 2012, p. 73-74).

Desta forma, mesmo considerando a dificuldade em realizar uma ressignificação de conceitos das tecnologias estrangeiras, Araújo (2012) demonstra em seu TCC uma preocupação e uma iniciativa diferenciadas na *construção de soluções endogenamente orientadas* para o TCE-RS e para seu estudo, permitindo atribuir uma *Nota 4* a seu trabalho nesta categoria.

Quadro 04 - Gestão estratégica e indicadores de desempenho no Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul

Etapa	Categoria de Análise	Adequação ao modelo da Redução Gerencial				
		← ← ← MENOR MAIOR → → →				
1ª Etapa	Etapa da Oferta peso simples	Percentual de aspectos adequados à Redução Gerencial (*)				
		< 20 %	< 40 %	< 60 %	< 80 %	< 100 %
		I.a) Percepção e consciência do contexto	2			
		I.b) Permeabilidade da organização	2			
Total Etapa 1		4 pontos (4/10 = 40 %)				
2ª Etapa	Etapa da Demanda peso duplo	Percentual de aspectos adequados à Redução Gerencial (*)				
		< 20 %	< 40 %	< 60 %	< 80 %	< 100 %
		II.a) Comprometimento e autonomia do pensamento	(2x2) 4			
		II.b) Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais	(2x2) 4			
	II.c) Ressignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas	(2x2) 4				
Total Etapa 2		12 pontos (12/30 = 40%)				
Pontuação Geral		16 pontos			16/40 = 40%	

Fonte: elaborado pelo autor

4.3.3 Aplicação da Gestão por Competências na Administração Pública: uma Análise no DETRAN/RS

Este Trabalho de Conclusão desenvolvido por Mello (2012) consiste na elaboração de uma proposta de Modelo de Gestão por Competências (GPC) a ser implantado no Departamento de Trânsito do Rio Grande do Sul – DETRAN/RS, uma autarquia estadual e, portanto, órgão da administração pública indireta.

Neste sentido a autora realiza inicialmente um estudo do órgão em questão para, num segundo momento construir um modelo que, segundo ela, seja adequado às particularidades do DETRAN/RS e que também sirva de subsídio para modelos de GPC em outras organizações públicas (MELLO, 2012).

4.3.3.1 A tecnologia gerencial: Modelo de Gestão por Competências

Tratando-se de um órgão público, Mello (2012) traz a definição apresentada pelo Decreto Federal n. ° 5.707/06, que institui a política e as diretrizes de desenvolvimento de pessoal da administração pública federal, no qual a GPC é apresentada como a “gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição” (BRASIL, 2006c, não paginado).

Segundo Mascarenhas (2008) este modelo de gestão possibilita conciliar as competências individuais às necessidades das organizações, incorporando tais competências aos critérios de avaliação e regulação da gestão de pessoas. Assim sendo, a GPC embasa decisões de remuneração, promoção, alocação, recrutamento e seleção, dentre outras tantas questões relacionadas à força de trabalho das organizações.

4.3.3.2 O “locus”: Departamento de Trânsito do Rio Grande do Sul (DETRAN/RS)

Integrante do Sistema Nacional de Trânsito, o DETRAN/RS é o órgão executivo de trânsito em todo o território do Rio Grande do Sul onde tem as atribuições de gerenciar, fiscalizar, controlar e, claro, executar estas atividades de trânsito.

O órgão iniciou suas atividades no ano de 1997, assumindo as funções de trânsito até então desenvolvidas no estado pela Polícia Civil, contando inicialmente apenas com servidores comissionados, porém, já em 1998, o DETRAN/RS recebeu seus primeiros servidores efetivos em substituição a estes (MELLO, 2012).

No ano de 2009 uma mudança na legislação volta provocar modificações no quadro funcional. Neste ano os exames teóricos e práticos de habilitação de motoristas passam a ser realizados diretamente pelos DETRANs. Embora a contratação emergencial de servidores (temporários) tenha sido o meio utilizado para fazer frente a esta demanda, os mesmo foram sendo substituídos por servidores concursados através de três concursos públicos realizados até o ano de 2012.

Porém a mais recente alteração no quadro funcional abordada no TCC de Mello (2012) é a aprovação de novo quadro de pessoal, ocorrida em dezembro de 2011, com a aprovação de mais 277 cargos efetivos, totalizando 797 servidores no órgão e acarretando um incremento de pouco mais de 50% na força de trabalho própria.

Cabe aqui lembrar que o DETRAN/RS se vale do mecanismo do Credenciamento de empresas privadas para desenvolver diversas atividades que originalmente são de sua competência:

A vinculação ao órgão se dá através de um Termo de Adesão, que submete o então credenciado ao cumprimento de obrigações e responsabilidades normatizadas para a prestação dos serviços ora delegados, ao tempo em que também ficam passíveis de fiscalização pelo próprio DETRAN/RS. Estes credenciados são os Centros de Formação de Condutores (CFCs), Centros de Registro de Veículos Automotores (CRVAs), Centros de Remoção e Depósito (CRDs) e as Fábricas de Placas e Tarjetas (FPTs). O credenciamento foi uma forma que o órgão encontrou para se fazer presente em todo o Estado (MELLO, 2012, p. 15).

4.3.3.3 Aplicação do Modelo de Análise do TCC

Descritas as linhas gerais da tecnologia gerencial tratada e da organização pública, com foco em seu quadro de pessoal, segue abaixo a apreciação do TCC a partir do Modelo de Análise proposto.

I.a) Categoria de análise: Percepção e consciência do contexto

Tratando inicialmente do contexto de origem da tecnologia da Gestão por Competências – GPC, é possível perceber a intenção de Mello (2012) de apresentar alguns elementos deste cenário:

Conforme Guimarães (2000), a segunda metade do século XX marca o início da era do conhecimento e da informação, caracterizada por um período de grandes transformações tecnológicas, sociais e econômicas, que impõem **novos padrões de gestão às organizações públicas e privadas**. Trata-se de um processo de **reestruturação produtiva apoiado no desenvolvimento científico e tecnológico e na globalização de mercados**. Em sendo assim, o sucesso de uma organização é, cada vez mais, influenciado pela sua capacidade de implementar formas flexíveis de gestão que possam fazer face às mudanças do mundo contemporâneo. (MELLO, 2012, p. 13, grifo meu).

Entretanto esta contextualização é feita de modo demasiado amplo, não apenas igualando organizações públicas e privadas, mas também destacando apenas a flexibilidade da gestão como único meio destas atingirem seus objetivos, independente de quais sejam tais objetivos e a serviço de quais grupos estejam.

No intuito de contextualizar a GPC, é possível perceber em diversas passagens do TCC a sua estreita vinculação ao uso do Planejamento Estratégico:

Diante das mudanças que vêm sendo implementadas no órgão, considerando-se ainda o cenário atual, faz-se oportuna a aplicação da GPC como modelo de gestão, com vista à necessidade de adaptação às novas condições, por **uma perspectiva mais estratégica** e motivadora, a fim de melhor viabilizar o alcance de seus resultados e estimular o cumprimento das suas competências organizacionais. (MELLO, 2012, p. 16, grifo meu).

Ressalte-se, porém, que essas competências são dinâmicas e mutáveis, o que requer constante intervenção e preocupação por parte dos gestores. Além disso, é importante que o desenvolvimento e a manutenção das competências essenciais estejam em **consonância com o Planejamento Estratégico da empresa**. (MELLO, 2012, p. 24, grifo meu).

Adentrando o âmbito da Administração Pública brasileira, se tem a adoção da GPC através do Decreto Federal n.º 5.707/06 (BRASIL, 2006c, não paginado), que institui o “Sistema de Gestão por Competência” como instrumento da Política Nacional de

Desenvolvimento de Pessoal, destinado aos órgãos da “administração pública federal direta, autárquica e fundacional”.

Dessa forma, considerando o atual caráter gerencialista da Administração Pública federal (refletida em sua legislação) é possível entender tanto o foco em valores como a eficiência e flexibilidade da gestão, quanto à falta de referências a aspectos políticos do ambiente.

No que se refere ao contexto do DETRAN/RS, Mello (2012) demonstra uma clara preocupação em situar o órgão, tanto no universo das organizações em geral, como no âmbito de Administração Pública brasileira:

Diante do novo cenário em que se encontra o DETRAN/RS, ..., vislumbra-se propor a adoção de um Modelo de Gestão por Competências pela autarquia. Trata-se de um modelo inovador de gestão, **voltado para a nova concepção da Administração Pública, de caráter gerencial, promotora de maior efetividade**, objetivando o cumprimento efetivo do seu papel social e de prestação de serviços públicos, ao tempo em que também pode gerar benefícios para os seus recursos humanos, motivando-os.

[...]

O trabalho é oportuno, pois a Gestão por Competências ainda não se encontra totalmente disseminada na Administração Pública, muito menos em âmbito estadual. Embora tal modelo já venha sendo adotado na esfera pública federal (o que sugere a possibilidade de também ser aplicado para o DETRAN/RS), no Brasil ainda são recentes os estudos a respeito. (MELLO, 2012, p. 18, grifo meu).

Porém observa-se que esta contextualização coloca o DETRAN/RS como uma organização com as mesmas características das demais, sejam estas públicas ou privadas:

[...] a segunda metade do século XX marca o início da era do conhecimento e da informação, caracterizada por um período de grandes transformações tecnológicas, sociais e econômicas, que impõem **novos padrões de gestão às organizações públicas e privadas**. Trata-se de um processo de **reestruturação produtiva apoiado no desenvolvimento científico e tecnológico e na globalização de mercados**. (MELLO, 2012, p. 13, grifo meu).

Ainda que a autora, em determinadas ocasiões assinale as necessidades de adaptação da GPC ao âmbito público, o discurso observado ao longo TCC é o de adoção integral dos valores gerencialistas que norteiam a referida tecnologia, conforme é possível observar nos grifos realizados nos dois trechos acima.

Interessante notar que o cenário de incerteza trazido pelas novas atribuições do DETRAN/RS, somado ao substancial e rápido incremento no quadro funcional, é trazido por Mello (2012) como principal justificativa para a implantação da GPC. Características estas que denotam exatamente um *Isomorfismo Institucional*, em sua forma mimética (DI MAGGIO; POWELL, 1991), como visto no modelo de análise que serve de base à presente dissertação.

Assim, levando em conta a preocupação da autora do TCC, ainda que de forma genérica, em situar o DETRAN/RS no contexto dos órgãos públicos nacionais e a necessidade

de uma adaptação da GPC à Administração Pública, podemos chegar a uma *Nota 2* nesta primeira Categoria de Análise, mesmo considerando as poucas referências ao surgimento da referida tecnologia.

I.b) Categoria de análise: Permeabilidade da organização

Importante destacar que este TCC, diferentemente dos anteriormente analisados, trata da *proposta de implantação* de uma tecnologia gerencial em órgão público, e não da *avaliação de algo já implantado*. Assim sendo, a avaliação da viabilidade de implantação da mesma ultrapassa a descrição inicial da instituição e integra o corpo do trabalho.

Verificando as reais possibilidades de adoção da GPC, é possível detectar que existe suficiente autonomia administrativa do DETRAN/RS para tal. Embora esta autonomia não seja diretamente declarada por Mello (2012), alguns trechos permitem inferi-la, como este em que demonstra que os DETRAN's do Brasil possuem diferentes estruturas, ou ao menos diferentes graus de implantação destas estruturas, embora todos devam cumprir as mesmas atribuições:

Segundo informação disponibilizada em seu site, o DETRAN gaúcho foi o primeiro, em todo o país, a implantar a estrutura apresentada no Código de Trânsito Brasileiro, servindo de exemplo aos demais Departamentos de Trânsito brasileiros. Trouxe avanços importantes nos sistemas de habilitação de condutores e registro de veículos, com foco na segurança e a transparência do novo sistema implantado [...] (MELLO, 2012, p. 15).

No âmbito da Administração Pública estadual verifica-se que, mesmo com a vinculação estratégica e legal do governo do Rio Grande do Sul, existe espaço para a adoção do GPC pelo DETRAN/RS:

Recentemente foi elaborado o seu Planejamento Estratégico pela gestão atual, tendo em vista que, com a troca do governo do Estado em janeiro de 2011, nova direção foi designada. Como missão foi estabelecida a promoção da gestão do trânsito com qualidade, ética e transparência, educando os cidadãos e fazendo cumprir as normas em defesa da vida.

Sua visão é ser reconhecido pela excelência na gestão de trânsito e na prestação de serviços, com responsabilidade socioambiental. O mapa estratégico foi definido com base no mapa do governo estadual [...]

Atualmente está sendo finalizada a definição dos projetos-chaves da autarquia, os quais estão sendo desenhados para desenvolver as ações necessárias ao alcance do planejado. (MELLO, 2012, p. 16).

Importante ressaltar o disposto no artigo 2º da Lei Estadual nº. 10.356, de 10 de janeiro de 1995, o qual prevê a supervisão aos órgãos da Administração Indireta do Governo, visando a assegurar unidade de orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados, o que evidencia a limitação quanto à autonomia e poder de atuação. (MELLO, 2012, p. 46).

No que diz respeito às possíveis resistências políticas e culturais dos servidores do DETRAN/RS verifica-se que não foram abordados aspectos neste sentido, restringindo-se a aspectos técnicos da GPC.

Porém, já nas Considerações Finais do TCC, é possível observar a consciência da autora de que tais aspectos devem somar-se ao modelo de GPC proposto para que surtam algum efeito prático no DETRAN/RS, embora não forneça elementos de como isso deva ser levado a efeito:

Ressalta-se, porém, que a mera implantação da GPC pode não gerar necessariamente resultados positivos, imediatos e garantidos. O **sucesso do Modelo dependerá de vários fatores** a ser considerados, como mudança cultural abrangente, envolvimento da alta administração e dos gestores, participação dos servidores durante todo o processo e, ainda, sistemas informatizados que dêem suporte e viabilizem os procedimentos e controles necessários. (MELLO, 2012, p. 65, grifo meu).

Assim sendo, mesmo considerando a deficiente descrição dos aspectos culturais a serem trabalhados, é possível encontrar uma preocupação com os aspectos legais e estratégicos que possibilitem uma efetiva implantação da GPC no órgão, sendo possível atribuir uma Nota 2 nesta categoria de análise.

II.a) Categoria de análise: Comprometimento e autonomia do pensamento

Neste TCC, por tratar-se de uma proposta de implantação e não de tecnologia gerencial já implementada, o *comprometimento* dos gestores da organização com tal tecnologia é avaliada de forma ligeiramente diferenciada. Desta forma busca-se detectar aqui, tanto a preocupação da autora em frisar a necessidade desta atitude na adoção da GPC, quanto o comprometimento dos gestores com iniciativas anteriores neste mesmo sentido, ou seja, de uma prestação do serviço público de forma efetiva e democrática, que possibilite a participação de todos os envolvidos no processo.

Embora o trabalho com os gestores do órgão não tenha sido contemplado na proposta de Mello (2012) para implantação da GPC no DETRAN/RS, nas “Considerações Finais” a autora demonstra estar consciente da importância do “envolvimento da alta administração e dos gestores” (MELLO, 2012, p. 65) para o seu sucesso.

No tocante a um histórico de iniciativas anteriores que levaram a uma melhoria dos serviços, uma única menção é encontrada: “Segundo informação disponibilizada em seu site, o DETRAN gaúcho foi o primeiro, em todo o país, a implantar a estrutura apresentada no

Código de Trânsito Brasileiro, servindo de exemplo aos demais Departamentos de Trânsito brasileiros” (MELLO, 2012, p. 15).

Cabe, porém, assinalar aqui que, embora constem no capítulo dedicado à “Breve Cronologia Histórica do DETRAN/RS” (MELLO, 2012, p. 45), as fraudes ocorridas no órgão reveladas nos anos de 2007 e 2008, tais fatos aparecem no TCC apenas como motivadores de modificações estruturais, em especial do quadro de pessoal. Considerando a gravidade dos fatos para a sociedade em geral e para o órgão em especial seria de se esperar uma maior atenção aos mesmos quando da implantação de uma nova tecnologia gerencial.

Apenas para que se tenha uma noção da dimensão do ocorrido, após a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) citada por Mello (2012), outros nove processos criminais e cinco ações de improbidade foram abertos na Justiça Federal para apurar possíveis irregularidades no órgão, todos eles tendo por base a ação da Polícia Federal, denominada “Operação Rodin”, que levou “a cúpula do DETRAN à prisão” (IRION, 2014, não paginado), tendo já 29 condenados em primeira instância em maio de 2014 e que prossegue investigando outras 55 pessoas e 19 empresas. Tais ações judiciais objetivam apurar a responsabilidade do desvio, entre 2003 e 2007, de mais de R\$ 40 milhões dos cofres públicos do Rio Grande do Sul, fatos estes que, caso confirmados, certamente atestam um descompromisso de determinados gestores do órgão em certo momento de sua história recente.

Cabe aqui destacar que não é intenção deste trabalho julgar fatos ainda sob apreciação judicial, mas sim assinalar aspectos que sejam relevantes na implantação de novas tecnologias gerenciais, categoria na qual, certamente, se enquadram os acontecimentos supra referidos.

No que tange à *autonomia* de pensamento é possível verificar menção de Mello (2012) às limitações impostas pelos níveis hierárquicos mais elevados:

[...] podemos inferir que, apesar do DETRAN/RS ser uma autarquia, **não há ampla autonomia nas decisões do seu dirigente**, não só pela própria concepção enquanto órgão estatal, mas também pelo fato de que há obrigatoriedade de submissão das questões mais estratégicas da entidade ao Conselho de Administração, e, ainda, tais deliberações são condicionadas à aprovação do Governador do Estado e do Secretário(a) de Estado da Administração e dos Recursos Humanos. (MELLO, 2012, p. 64, grifo meu).

Porém, ao buscar indícios de uma autonomia de pensamento dos gestores do órgão, que poderia ser verificada com a adoção de modelos inovadores no contexto da administração pública, não é possível encontrar referenciais neste sentido.

Assim sendo, considerando as tênues referências aos elementos que poderiam atestar o *comprometimento e a autonomia do pensamento*, somado à ausência de referência a

denúncias de problemas ocorridos num passado recente do órgão, conclui-se pela atribuição de um grau mínimo nesta categoria de análise materializado numa Nota 2.

II.b) Categoria de análise: Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais

Ao buscar identificar menções aos *pressupostos* substantivos do DETRAN/RS a única referência mais aproximada neste sentido são os “objetivos estratégicos organizacionais” que, segundo a autora, embasam a sua proposta de GPC:

Sendo assim, para a construção de um Modelo de Gestão por Competências para o DETRAN/RS, faz-se necessário o alinhamento dos seus objetivos estratégicos organizacionais estabelecidos no Mapa Estratégico (...) com o estabelecimento de critérios de desempenho mais desafiadores, voltados para uma perspectiva mais estratégica, com a definição e atribuição de competências-chave como novos requisitos comportamentais e de padrões de desempenho. (MELLO, 2012, p. 58).

Porém a descrição do órgão se atém a seus aspectos formais, a seu “arcabouço legal e institucional” (MELLO, 2012, p. 44), sem adentrar aspectos políticos ou culturais, o que acaba por dificultar um estudo dos conteúdos essenciais à organização.

Passando aos **conceitos** essenciais da GPC, a autora demonstra uma preocupação em avaliar a “aplicabilidade da gestão por competências” (MELLO, 2012, p. 27) ao DETRAN/RS, tema ao qual dedica um capítulo de seu TCC.

Como já destacado por Rosso (2011) na apresentação do Modelo de Análise aqui proposto, estes *conceitos* essenciais poderão não estar explícitos, mas isso não significa que eles não foram considerados. No caso do trabalho de Mello (2012) é possível encontrar uma referência aos principais “Processos de Gestão de Pessoas baseados num Modelo de GPC” (MELLO, 2012, p. 34), e destes, quais e como são aplicáveis ao DETRAN/RS. Esta “proposta de um modelo de Gestão por Competências para o DETRAN/RS” (MELLO, 2012, p. 57) denota, ainda que num grau mínimo, uma busca pelos conceitos da GPC que são essenciais a sua utilização no órgão.

Desta forma, considerando a tímida apresentação de informações que levem à identificação dos pressupostos e conceitos essenciais, justifica-se a atribuição de uma Nota 2 nesta categoria de análise.

II.c) Categoria de análise: Ressignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas

Nesta categoria é possível encontrar no TCC a preocupação da autora em que se construa um modelo de GPC próprio para o DETRAN/RS devidamente orientado para suas efetivas necessidades:

[...] busca-se aplicar a adoção de um Modelo de GPC na Administração Pública. Porém, por se tratar de contextos diferentes (esfera pública e esfera privada), faz-se necessário um estudo para avaliar e propor como implementá-lo numa entidade pública, e mais precisamente no Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul (DETRAN/RS) (MELLO, 2012, p. 13).

Mello (2012) também demonstra estar ciente da necessidade de uma contínua moldagem da GPC ao órgão, mesmo após sua implantação inicial:

Apesar de o resultado apresentado ter sido a construção de um modelo a ser adaptado para o DETRAN/RS, vale ressaltar que um Modelo de Gestão por Competências não se refere a um modelo fechado e estanque, um pacote a ser implantado e aplicado como se fosse uma “receita de bolo”. Muitas vezes ainda são necessários ajustes e revisão. (MELLO, 2012, p. 65).

Ainda é possível observar a preocupação em considerar as diversas condicionantes impostas ao órgão pela estrutura estatal a qual pertence. Os dez fatores principais encontram-se bem descritos ao longo de doze páginas do capítulo dedicado ao “arcabouço legal e institucional do DETRAN/RS” (MELLO, 2012, p. 44-56).

Porém a construção desta *solução endogenamente orientada* acaba prejudicada exatamente por não ter havido uma preocupação com a *ressignificação de conceitos* da GPC, conceitos estes que sequer foram devidamente identificados, como visto na categoria de análise anterior.

Isto acaba por refletir no “Modelo Proposto para o DETRAN/RS para Concepção dos Processos de RH com base na GPC” (MELLO, 2012, p. 62). Em que pese a dedicação e a qualidade do estudo realizado por Mello (2012), boa parte das alterações propostas vai muito além de uma simples readequação administrativa, envolvendo questões legais peculiares à Administração Pública ou mesmo de cunho cultural fortemente enraizadas, quando não ambas.

Ressalte-se que não está aqui a se dizer que esta legislação e estas culturas (CAVEDON, 2008) são imutáveis, porém devem ser devidamente consideradas e trabalhadas quando se deseja implantar uma nova tecnologia gerencial.

Desta forma, o quadro apresentado acaba por trazer muito da base conceitual da tecnologia estrangeira (GPC), ficando diversas tentativas de adaptação ao órgão em estudo em um nível superficial, levando a antever sérias dificuldades em sua efetiva implantação.

Relacionando às abordagens citadas no Modelo de Análise, embora se vislumbre a intenção de uma *Tradução* (MORRIS; LANCASTER, 2005) da GPC para o DETRAN/RS, corre-se o risco de que ocorra apenas uma *Adoção Cerimonial* (MEYER; ROWANN, 1992) caso não seja dada a devida atenção aos fatores supra referidos.

Desta forma, mesmo considerando as dificuldades de uma efetiva ressignificação dos conceitos da GPC, verificam-se esforços da autora na construção de um modelo próprio, o que possibilita a atribuição de uma Nota 4 nesta categoria.

Quadro 05 - Aplicação da Gestão por Competências na Administração Pública: uma Análise no DETRAN/RS

Etapa	Categoria de Análise	Adequação ao modelo da Redução Gerencial				
		← ← ← MENOR ----- MAIOR → → →				
1ª Etapa		Percentual de aspectos adequados à Redução Gerencial (*)				
		< 20 %	< 40 %	< 60 %	< 80 %	< 100 %
		I.a) Percepção e consciência do contexto	2			
		I.b) Permeabilidade da organização	2			
		Total Etapa 1	4 pontos (4/10 = 40 %)			
2ª Etapa		Percentual de aspectos adequados à Redução Gerencial (*)				
		< 20 %	< 40 %	< 60 %	< 80 %	< 100 %
		II.a) Comprometimento e autonomia do pensamento	(1x2) 2			
		II.b) Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais	(1x2) 2			
		II.c) Ressignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas		(2x2) 4		
Total Etapa 2	8 pontos (8/30 = 26,66%)					
Pontuação Geral		12 pontos			12/40 = 30%	

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.3.4 Avaliação de desempenho na UFRGS: os lugares e o sentido de um modelo de gestão

O Trabalho de Conclusão de Curso trazido por Borsatto (2012) busca apresentar uma avaliação do primeiro Programa de Avaliação de Desempenho – PAD - funcional implantado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação – MEC, sediada na cidade de Porto Alegre.

Esta avaliação é realizada com base na percepção de seus servidores técnico-administrativos, “os atores envolvidos no processo”, buscando “verificar limitações, dificuldades e avanços” advindos da implantação desta nova ferramenta gerencial. (BORSATTO, 2012, p. 4)

4.3.4.1 A tecnologia gerencial: Programa de Avaliação de Desempenho

Como trazido pela autora, Chiavenato (2006) defende que a avaliação de desempenho remonta ao século IV, com os relatórios dos jesuítas enviados à Companhia de Jesus dando conta de suas pregações pelos quatro cantos do mundo.

Porém, uma avaliação no formato aproximado do que se conhece atualmente, teria iniciado após a segunda guerra mundial, com sistemas e relatórios padronizados para tal fim, com forte influência da Escola da Administração Científica. No entanto, foi com a ascensão da Escola das Relações Humanas que o foco do controle mudou das máquinas para os trabalhadores, sempre objetivando o aumento da produtividade e da lucratividade das empresas (BORSATTO, 2012).

Nova mudança de foco acontece com a introdução da Administração por Objetivos, a partir de 1954, quando passa a ser mais valorizado o desempenho da equipe que o de cada trabalhador isoladamente (PONTES, 1999).

Pontes (2005) define atualmente a Avaliação de Desempenho como sendo um método utilizado para firmar um contrato entre patrão e empregado no qual estão definidos os objetivos a serem atingidos, sempre com um acompanhamento do processo de trabalho e constante *feedback* para ambos.

4.3.4.2 O “locus”: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Como as demais instituições ensino superiores federais, a UFRGS integra a administração indireta, sendo constituída na forma de autarquia e pertencente ao poder executivo federal. Suas origens remontam ao ano de 1895, com a fundação das Escolas de Farmácia, Química e Engenharia. No ano de 1934 constitui-se como Universidade de Porto Alegre, denominação alterada para Universidade do Rio Grande do Sul (URGS) em 1947. Sendo federalizada em 1950, teve sua denominação alterada para Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) como é largamente conhecida até os dias atuais (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, [entre 1994 e 2014]).

Embora sediada na capital gaúcha, conta com instalações nas cidades de Eldorado do Sul, Imbé e Tramandaí, entre outras, atingindo um total de quase 394 mil metros quadrados edificadas.

A instituição oferece 89 cursos de graduação, 72 programas de Mestrado Acadêmico, 69 programas de Doutorado e nove de Mestrado Profissionalizante (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, [entre 2013 e 2014]).

Além dos mais de 2600 docentes diretamente relacionados às atividades do ensino superior, outros 2800 servidores técnico-científicos trabalham na estrutura de apoio da UFRGS, os quais tem seu PAD como objeto de estudo de Borsatto (2012) em seu TCC.

4.3.4.3 Aplicação do Modelo de Análise do TCC

Tendo como base o Modelo de Análise já apresentado, segue abaixo a análise do TCC de Borsatto (2012) supra referido.

1.a) Categoria de análise: Percepção e consciência do contexto

Pode-se perceber a intenção da autora em situar a Avaliação de Desempenho em seu contexto de surgimento, seja em suas primeiras manifestações na história das organizações, seja nos moldes aproximados do que se emprega hoje em dia:

[...]em 1842, o Serviço Público dos Estados Unidos adotou um sistema de avaliação anual de seus servidores, que consistia, basicamente, em verificar se cada um dos

seus contínuos havia sido aproveitado corretamente e se a demissão levaria a um melhor desempenho no trabalho. Em 1879 o Departamento de Pensões criou um sistema que tentava medir o desempenho de seus funcionários contando o número de erros cometidos durante o ano. A partir de 1880 o exército americano desenvolveu um sistema de avaliação mais funcional e que passou a ser adotado nos demais departamentos, por ordem do Presidente Benjamin Harisson.

Em 1918 a General Motors desenvolveu um sistema de avaliação formal de seus executivos. (BORSATTO, 2012, p. 19).

Para Pontes (2005, p.82), a partir de 1954, com a obra “The Practice of Management” de Peter Druker, conheceu-se um novo método de avaliar o trabalho humano nas empresas. A Administração por Objetivos (APO) tinha seu fundamento na preocupação com o futuro. “Na APO os objetivos são definidos como os alvos que os indivíduos ou as organizações procuram alcançar em determinado período”. (BORSATTO, 2012, p. 20).

Porém percebe-se que esta descrição é feita em termos genéricos, mesclando organizações públicas e privadas, estrangeiras em sua maioria, como se pertencessem a uma mesma categoria. Também não é possível encontrar na descrição intentada os diferentes grupos de interesse envolvidos e outros aspectos políticos envolvidos na oportunidade.

Passando ao contexto da UFRGS, as referências já são mais detalhadas, iniciando com informações da Administração Pública em geral e das Instituições Ensino Superior em particular:

Do mesmo modo que as empresas privadas, as organizações públicas também precisam evoluir para atender melhor os seus clientes. A globalização e as inovações tecnológicas transformaram a lógica do setor produtivo, afetando o Estado. Sob esse enfoque, o presente capítulo trata da Administração Pública e sua modernização e sobre a Avaliação de Desempenho no setor público no âmbito das Instituições Federais de Ensino. (BORSATTO, 2012, p. 36).

A partir de 2005, com a instituição do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação (Lei nº 11.091/2005) que se vislumbrou um novo paradigma na relação entre servidor e a instituição, privilegiando e estimulando o aperfeiçoamento e a qualificação e colocando a avaliação de desempenho como um instrumento a ser implantado para o planejamento do desenvolvimento dos integrantes do Plano de Carreira. Essa lei determinou que, para a progressão por mérito profissional, seria necessário que o servidor apresentasse resultado fixado em programa de avaliação de desempenho. (BORSATTO, 2012, p. 40).

Porém o objetivo maior que se busca nesta descrição do cenário onde está inserida a UFRGS, que seria conhecer sua posição em relação ao mesmo, não é possível atingir com os dados trazidos pela autora. Além do trecho acima, observa-se um segundo momento no TCC onde são trazidos dados de contextualização no capítulo “5 NA SINGULARIDADE DA UFRGS: UM CASO A REFLETIR” (BORSATTO, 2012, p. 47), onde também não é possível encontrar maiores informações da Universidade que permitam situá-la em relação às demais instituições de ensino ou mesmo às demais organizações públicas, por exemplo.

Desta forma, considerando as fracas referências aos contextos, tanto do surgimento da Avaliação de Desempenho quanto da UFRGS, atribui-se a *Nota 1* nesta categoria de análise.

1.b) Categoria de análise: Permeabilidade da organização

Passando a analisar as possibilidades legais de adoção da Avaliação de Desempenho pela UFRGS é possível verificar que as instâncias superiores possibilitam uso de tal ferramenta no âmbito da Administração Pública federal:

Consoante o Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), a administração gerencial representou um grande avanço no setor público, mas sem romper totalmente com os princípios da administração burocrática, conservando alguns preceitos básicos, como a admissão de pessoal segundo critérios rígidos, a meritocracia na carreira pública, as avaliações de desempenho, o aperfeiçoamento profissional e um sistema de remuneração estruturado.

Portanto, a adoção de uma política de avaliação de desempenho é essencial para o desenvolvimento de uma cultura voltada para resultados. Essa política, que já era solicitada na Administração Burocrática, foi aperfeiçoada a partir de modelos do setor privado e adaptada conforme os interesses de cada instituição para melhorar a prestação de serviços aos cidadãos-clientes. De acordo com a Lei 11.091/2005 e o Decreto 5.825/2006, a avaliação de desempenho é um processo pedagógico, coletivo e participativo, princípios que remetem para objetivos de aprendizagem e ao desenvolvimento do servidor e das equipes de trabalho, alinhados às metas institucionais. (BORSATTO, 2012, p. 38).

Quando se trata especificamente das instituições federais de ensino é possível verificar que a implantação da Avaliação de Desempenho é mais que uma possibilidade, pois a legislação em vigor exige sua adoção, ainda que conceda às universidades certa autonomia quanto à formatação dos Programas que venham a utilizar:

O decreto nº 5.825/06 estabeleceu as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PDIPCCTAE), detalhando as premissas de método que deveriam ser adotadas pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

A legislação trouxe novas demandas para as IFES, através da melhoria e adequação para aquelas que já utilizavam algum programa de avaliação de desempenho, ou a estruturação de um programa que atendesse a lei e o anseio da instituição.

O Decreto 5.825/2006 detalhou a Avaliação de Desempenho como um instrumento gerencial que possibilita ao gestor mensurar os resultados obtidos pelo servidor ou equipe de trabalho por intermédio de critérios objetivos e decorrentes das metas institucionais, pactuadas com a equipe de trabalho, com a finalidade de contribuir para a política de desenvolvimento institucional e do servidor.

[...]

A aplicação do processo deve ocorrer no mínimo uma vez ao ano, ou em etapas necessárias para compor a avaliação anual, de forma a atender à dinâmica de funcionamento da IFE.

Ainda, de acordo com o decreto, é de responsabilidade de cada instituição organizar e regulamentar formas sistemáticas e permanentes de participação de usuários na avaliação dos serviços prestados, com base nos padrões de qualidade de atendimento por ela estabelecidos. (BORSATTO, 2012, p. 41).

Embora a autora não faça referência direta às possíveis resistências culturais encontradas na implantação do PAD, é possível detectar uma preocupação com a participação dos servidores envolvidos em diferentes etapas desse processo:

No ano de 2007, a Comissão estudou e estruturou a proposta de AD [Avaliação de Desempenho], com base na legislação e no plano de gestão da Universidade. Realizou **11 reuniões com os seus membros** para construção do documento, com vistas à discussão/debate sobre a proposta. Realizou também **05 seminários dirigidos aos técnico-administrativos, às chefias, à Associação dos Servidores da UFRGS (ASSUFRGS) e à Comissão Interna de Supervisão (CIS)**. Apresentou a proposta do PAD aos Diretores das Unidades Acadêmicas e membros da Administração Central, e **disponibilizou, no portal da UFRGS**, em página específica, o conjunto do material sobre a proposta **para acompanhamento e recebimento de sugestões através de e-mail e telefone**. (BORSATTO, 2012, p. 49, grifo meu).

Esta preocupação com mecanismos de participação dos servidores permanece mesmo anos após a implantação do PAD, reavaliando e aperfeiçoando o mesmo:

Ainda **em 2010**, utilizando o manual de avaliação de desempenho e o vídeo institucional formulados em 2009, principal material de apoio, foram realizados mais de vinte seminários de divulgação do programa, em todos os campus e unidades afastadas da Universidade.

Em 2011, aconteceram as escolhas dos Núcleos de Gestão de Desempenho. A eleição dos núcleos foi essencial para organizar e facilitar a execução do processo de avaliação de desempenho, tendo na sua formação a presença do Dirigente máximo, Assessor Administrativo e um servidor técnico-administrativo eleito de cada unidade. No caso das Unidades Administrativas, a figura do assessor foi alterada para a de um TA [Técnico-Administrativo] indicado pelo Dirigente máximo. (BORSATTO, 2012, p. 51, grifo meu).

Referindo as abordagens citadas no modelo de análise acerca da motivação de busca de uma nova tecnologia gerencial, verificam-se neste caso traços de *Isomorfismo Institucional* (DiMAGGIO; POWELL, 1991), em sua forma *coercitiva*, pois além das pressões informais da Administração Pública como um todo, existe a pressão formal do governo federal que, através de uma lei específica, determina a implantação da Avaliação de Desempenho em todas as universidades do país.

Assim, considerando que é possível encontrar algumas referências, tanto às condições legais, quanto às condições culturais da UFRGS em efetivamente implantar o PAD, atribui-se uma Nota 2 nesta categoria de análise.

II.a) *Comprometimento e autonomia do pensamento:*

Buscando inicialmente referências ao *comprometimento* dos servidores é possível encontrar informações do envolvimento dos mesmos em debates, seminários e envio de sugestões nos trechos citados logo acima.

Esta participação dos servidores é destacada pela autora como uma necessidade e um diferencial na implantação do PAD na UFRGS:

a comunicação entre os atores envolvidos no processo de avaliação é importante não somente para apontar os aspectos negativos, nos quais o avaliado deverá se esforçar para melhorar o seu desempenho, mas também o retorno positivo aos aspectos nos quais o avaliado destacou-se, a fim de que sua percepção de desempenho positivo em alguns aspectos possa contribuir para a melhoria nos demais. (BORSATTO, 2012, p. 24).

A preocupação com os interesses dos servidores afetados pelo PAD é alias foco central do TCC como um todo: “Este trabalho busca, de modo geral, analisar o Programa de Avaliação de Desempenho dos servidores técnico-administrativos da UFRGS a partir da percepção dos atores envolvidos no processo” (BORSATTO, 2012, p. 15).

Embora positiva esta participação dos servidores, há de lembrar-se que estes não são os únicos envolvidos e, portanto, interessados na implantação desta e outras tecnologias gerenciais. Em se tratando de uma organização pública, ainda mais do porte e da natureza da UFRGS, seguramente existe um grande número de grupos de interesse nas comunidades às quais objetiva atender. Grupos estes que não se encontram referidos no trabalho de Borsatto (2012).

Outro aspecto positivo observado é o fato de toda a implantação do PAD ter ficado a cargo dos próprios servidores, dispensando a participação de consultorias externas:

O Programa de Avaliação de Desempenho e o PDIPCCTAE foram construídos em um amplo processo de discussões e formulações produzidas pela equipe de gestão de pessoas, pela Associação dos Servidores da UFRGS e pela Comissão Interna de Supervisão. (BORSATTO, 2012, p. 50)

Passando a analisar a *autonomia*, verificamos basicamente dois aspectos: o primeiro diz respeito à pequena margem de escolha deixada aos administradores da UFRGS pela regulamentação das instâncias superiores que, como visto na categoria anterior, “estabeleceu as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação” (BORSATTO, 2012, p. 41), através de decreto para todas as Instituições Federais de Ensino Superior do país.

O segundo aspecto, bem mais positivo no sentido de possibilitar uma apropriação da tecnologia, foi a autonomia de pensamento dos administradores responsáveis, demonstrada no modo como conduziram sua implantação. Estes a fizeram de maneira bastante participativa, assim como foram a construção do modelo do PAD e as avaliações que se seguiram a ele, como demonstram excertos apresentados na categoria de análise anterior, referentes à participação dos servidores no processo.

O caráter participativo também se revelou na escolha do método adotado:

A UFRGS, baseada na avaliação 360 graus, que utiliza de avaliações mistas visando à minimização da tendenciosidade e subjetividade e o foco em competências, construiu a sua ferramenta de avaliação com a utilização de múltiplos instrumentos (autoavaliação, avaliação da chefia, avaliação do subordinado, avaliação da equipe, avaliação do alcance das metas, do usuário e das condições de trabalho).

[...]

Nesse sentido, foi elaborado, na Universidade, um sistema que abrangesse a avaliação de múltiplos instrumentos no processo como um todo e com uma visão plural, evitando assim que sentimentos ou emoções interferissem na avaliação do servidor, inserindo-o como agente ativo no planejamento e alcance das metas da Instituição. (BORSATTO, 2012, p. 52).

Destaque-se que a “avaliação 360 graus” (BOHLANDER; SNELL; SHERMAN, 2005) introduzida na UFRGS compreende, dentre outros aspectos, uma avaliação das chefias por seus subordinados, método nem sempre bem aceito em diversos órgãos públicos.

Assim, mesmo considerando que não foi destacada a pequena autonomia na escolha da Avaliação de Desempenho (determinada por lei), a ênfase dada à forma como a mesma foi implantada, que possibilitou um comprometimento de boa parte dos servidores no processo, é possível atribuir uma *Nota 4* nesta categoria de análise.

II.b) Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais:

Buscando inicialmente informações que possibilitem identificar os *pressupostos* da UFRGS percebe-se que a descrição da organização se restringe aos aspectos legais, de estrutura administrativa e quantitativo de servidores e serviços prestados, com destaque para os cursos oferecidos.

Porém, conforme Rosso (2011), tais pressupostos podem não estar explícitos. Baseado nisso, é possível encontrar indícios destes pressupostos em duas passagens em que a autora descreve o processo de construção do PAD. A primeira é a escolha dos elementos do seu planejamento estratégico (missão, objetivos e metas) como balizadores do programa, somado a outros dois:

[...] a Instituição formulou e aprovou um Programa de Avaliação de Desempenho com **foco no planejamento estratégico, no trabalho em equipe e na aprendizagem continuada de competências**, através de ações de capacitação que promovam o desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos e, conseqüentemente, da Instituição. (BORSATTO, 2012, p. 48, grifo meu).

Sendo os fatores supracitados a base do PAD, é razoável supor que integrem os pressupostos essenciais da organização.

A segunda passagem que permite inferir pressupostos da UFRGS também se encontra na descrição da implantação do PAD:

Os instrumentos utilizados para a avaliação de desempenho nos Órgãos Administrativos e Acadêmicos foram estruturados respeitando a **objetividade**, a **legitimidade**, a **publicidade** e a adequação do processo aos **objetivos, métodos e resultados definidos no PDIPCCTAE** (BORSATTO, 2012, p. 49, grifo meu).

Passando a buscar referências aos *conceitos* essenciais da Avaliação de Desempenho é possível verificar que as informações sobre seu surgimento e aplicação são demasiado amplas e imprecisas para que se possam diferenciar aspectos aparentes dos realmente essenciais à tecnologia:

Segundo Chiavenato (2006), as práticas da avaliação de desempenho não são recentes. Desde que um homem deu emprego a outro, seu trabalho passou a ser avaliado. As práticas de avaliação remontam ao Século IV, quando a Companhia de Jesus, fundada por Santo Inácio de Loiola utilizava um sistema de relatórios e notas das atividades e do potencial de cada um dos jesuítas que pregavam a religião pelos quatro cantos do mundo em uma época em que o navio a vela era a única forma de transporte e de comunicação (BORSATTO, 2012, p. 19).

Diante do exposto por diversos autores e conceitos definidos na legislação, é possível verificar que a Avaliação de Desempenho é uma ferramenta gerencial que permite ao gestor medir os resultados obtidos pelo trabalhador e pela equipe de trabalho. Quando bem estruturado, o instrumento pode aprimorar comportamentos e competências das pessoas, focando a avaliação passada para os benefícios futuros. (BORSATTO, 2012, p. 22).

Como aspecto negativo, é possível observar a ênfase no aumento da *eficiência* como principal benefício da implantação da Avaliação de Desempenho nas organizações, pois deixa em segundo plano outros valores da Administração Pública como visto no Modelo de Análise proposto: “A utilização de uma política de avaliação de desempenho representa uma ferramenta importante para o desenvolvimento de uma cultura voltada para resultados” (BORSATTO, 2012, p.19).

Embora em segundo plano na descrição da tecnologia e mais valorizados no relato do caso concreto da UFRGS, outros benefícios esperados também são listados, ainda que não contemplem especificamente uma participação dos beneficiários dos serviços prestados pela universidade:

Assim, a avaliação é uma importante ferramenta de gestão para as organizações por tornar possível a identificação de potencialidades e necessidades profissionais, definir o grau de contribuição de cada colaborador, identificar quanto os programas

de capacitação e treinamento estão efetivamente melhorando o desempenho dos funcionários, oportunizar crescimento pessoal, envolver o servidor no planejamento e alcance das metas, estimular o trabalho coletivo, promover o autoconhecimento e autodesenvolvimento e necessidades de melhoria nas condições de trabalho. (BORSATTO, 2012, p. 24).

Assim, considerando o grau mínimo de informações que possibilitem uma definição mais precisa dos *pressupostos e conceitos essenciais* da UFRGS e da Avaliação de Desempenho, respectivamente, atribui-se uma Nota 2 nesta categoria de análise.

II.c) Resignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas:

Embora o ideal nesta categoria seja analisar diretamente o PAD, Borsatto (2012) traz que, devido à dimensão da UFRGS e às peculiaridades de cada um de seus setores, a avaliação possui características específicas para cada um destes setores:

Sendo a UFRGS uma instituição de grande porte, com natureza abrangente e com diversidade nos vários ambientes de trabalho, o PDIPCCTAE respeitou a autonomia de cada órgão/unidade. Assim, cada local, conforme sua especificidade, forma as equipes de trabalho, as quais trabalharão para o alcance das metas institucionais. Neste sentido, a avaliação de desempenho aparece como ferramenta que pode contribuir para a existência de uma força de trabalho capacitada, motivada e comprometida com a organização, desde que seja adaptada às particularidades e cultura de cada unidade acadêmica e órgãos da administração e servir como uma ferramenta gerencial para os gestores. (BORSATTO, 2012, p. 49).

Assim sendo, se busca neste TCC, não a *ressignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas* na tecnologia em si (PAD), mas sim no processo de elaboração e diretrizes que orientam o mesmo.

Embora a *ressignificação dos conceitos* fique prejudicada devido à precariedade da prévia identificação dos mesmos vista na categoria anterior, ainda é possível verificar o destaque a outros aspectos no PAD além da mera avaliação do desempenho dos servidores:

O PDIPCCTAE da UFRGS estabeleceu como objetivo geral do PAD, “analisar o desempenho do servidor/equipe e **diagnosticar suas necessidades de capacitação, qualificação, desenvolvimento, condições e ambiente de trabalho** com vistas a subsidiar o programa de desenvolvimento e capacitação, a política de gestão de pessoas e a qualificação dos serviços prestados à comunidade”. Já os objetivos específicos foram os seguintes:

Estimular o trabalho coletivo [...]

Estabelecer a contribuição de cada servidor na consecução dos objetivos do seu setor e da Instituição;

[...]

Identificar potencialidades, necessidades profissionais e as **questões relativas à saúde ocupacional**; (BORSATTO, 2012, p. 53, grifo meu).

Os trechos acima grifados revelam a ênfase que merecem as necessidades de capacitação, o trabalho coletivo, as condições de trabalho e a saúde ocupacional, dentre outros

fatores, no PAD da UFRGS em especial. Isto, somado ao formato participativo de construção do Plano, evidencia uma preocupação da Universidade em ressignificar a Avaliação de Desempenho de modo a atender seus valores e necessidades.

Referências à *construção de soluções endogenamente orientadas* podem ser encontradas inicialmente na escolha das técnicas a serem utilizadas na avaliação de desempenho, como o caso da avaliação 360 graus que, pela amplitude de avaliadores (superiores, pares e subordinados), mostra-se mais adequada ao caráter participativo que se espera da Administração Pública:

A UFRGS, baseada na avaliação 360 graus, que utiliza de avaliações mistas visando à minimização da tendenciosidade e subjetividade e o foco em competências, construiu a sua ferramenta de avaliação com a utilização de múltiplos instrumentos (autoavaliação, avaliação da chefia, avaliação do subordinado, avaliação da equipe, avaliação do alcance das metas, do usuário e das condições de trabalho). (BORSATTO, 2012, p. 52).

Um aspecto positivo observado aqui são os prazos claramente definidos, efetivamente cumpridos e relativamente curtos para a implantação do PAD:

A partir de 2007, através da Portaria n° 1.540, o Reitor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, tendo em vista a lei n° 11.091, de 12/01/2005, e o decreto n° 5.825, de 29/6/2006, designou a composição da Comissão que deveria, no prazo de 45 dias, elaborar a proposta de Avaliação de Desempenho dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação da UFRGS. No ano de 2007, a Comissão estudou e estruturou a proposta de AD [Avaliação de Desempenho], com base na legislação e no plano de gestão da Universidade. (BORSATTO, 2012, p. 49).

O trecho acima, seguido pelo cronograma descrito nas páginas 50 a 52, denota uma intenção da UFRGS de efetivamente implantar a Avaliação de Desempenho segundo as necessidades da organização.

O último aspecto positivo que se pode perceber no TCC nesta categoria de análise é a preocupação com umas das principais características desejáveis na Administração Pública: a ampla participação dos envolvidos na mesma. Esta peculiaridade nos remete à abordagem de Morris e Lancaster (2005), que fala na ocorrência de uma *Tradução* da tecnologia, quando é dada uma ênfase especial aos aspectos da tecnologia de maior interesse da organização e quando ocorre uma ampla participação de todos os envolvidos na implantação da mesma, até que todas as práticas sejam devidamente assimiladas.

Assim, embora não se possam apontar mais diretamente as soluções construídas para a Avaliação de Desempenho na UFRGS por não se ter acesso aos PAD das diferentes unidades, é possível constatar um esforço em orientá-lo segundo necessidades internas e valores da Administração Pública.

Dessa forma, em que pese as dificuldades na ressignificação dos conceitos da Avaliação de Desempenho, considera-se que houve alguma intenção de construir soluções endogenamente orientadas, sendo possível atribuir uma Nota 4 nesta categoria.

Quadro 06 - Avaliação de desempenho na UFRGS: os lugares e o sentido de um modelo de gestão

Etapa	Categoria de Análise	Adequação ao modelo da Redução Gerencial				
		← ← ← MENOR ----- MAIOR → → →				
1ª Etapa		Percentual de aspectos adequados à Redução Gerencial (*)				
		< 20 %	< 40 %	< 60 %	< 80 %	< 100 %
Etapa da Oferta	I.a) Percepção e consciência do contexto	1				
	I.b) Permeabilidade da organização		2			
peso simples	Total Etapa 1	3 pontos (3/10 = 30 %)				
2ª Etapa		Percentual de aspectos adequados à Redução Gerencial (*)				
		< 20 %	< 40 %	< 60 %	< 80 %	< 100 %
Etapa da Demanda	II.a) Comprometimento e autonomia do pensamento		(2x2) 4			
	II.b) Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais	(1x2) 2				
	II.c) Ressignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas		(2x2) 4			
peso duplo	Total Etapa 2	10 pontos (10/30 = 33,33%)				
Pontuação Geral		13 pontos			13/40 = 32,50%	

Fonte: elaborado pelo autor.

4.3.5 Sistemática de Monitoramento e de Avaliação de Projetos Estratégicos: um estudo de caso do processo utilizado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul

O TCC de Ramos (2012a) trata da tecnologia gerencial introduzida pelo Estado do Rio Grande do Sul, mais especificamente pelo governo com mandato eletivo no período de 2011 a 2014, com o objetivo de monitorar e avaliar os seus projetos estratégicos, objetivando que os mesmos “sejam formulados adequadamente, executados no prazo certo, com garantia de recursos orçamentários e financeiros para a sua consecução e, principalmente, que atendam aos anseios da população” (RAMOS, 2012a, p. 9).

Embora a Sistemática em questão tenha por objetivo coordenar esforços de todas as secretarias de estado do Rio Grande do Sul e outros órgãos subordinados, sua aplicação está a

cargo da Secretaria-Geral de Governo (SGG) e da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG).

4.3.5.1 A tecnologia gerencial: Sistemática de Monitoramento e de Avaliação de Projetos Estratégicos

A Sistemática em tela é composta, na verdade, da combinação de tecnologias gerenciais que se somam na busca do objetivo comum acima citado. O autor discorre acerca destas e demais conceitos relacionados ao longo de sua “Revisão Bibliográfica” (RAMOS, 2012a, p. 17-24).

Os projetos que são objetos do monitoramento e avaliação, por exemplo, são produtos do *planejamento estratégico* do governo estadual. Conforme traz Ramos (2012), o planejamento estratégico é a ferramenta utilizada pela organização para aplicar a estratégia eleita para atingir seus objetivos (CHIAVENATO, 2000), sendo pautado por princípios, procedimentos e decisões próprias (CARNEIRO, 2010).

Já as etapas do monitoramento e da avaliação destes projetos estão ligadas à *gestão de projetos*. O gerenciamento de projetos “inclui o planejamento, a organização, a direção, o monitoramento e a avaliação de todos os aspectos do projeto, em um processo contínuo e cíclico, para alcançar seus objetivos (Norma ISO 10006 *apud* Carvalho; Rabechini Jr., 2006)” (RAMOS, 2012a, p. 22).

4.3.5.2 O “locus”: Secretaria-Geral de Governo (SGG) e da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG).

Ramos (2012a) define seu campo de estudos como sendo o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, um estado que representa cerca de 3% do território nacional (282 mil km²), tendo seus 11 milhões de habitantes dedicados principalmente à agropecuária, à indústria e ao comércio.

Embora a Sistemática analisada tenha por objetivo coordenar “o conjunto dos órgãos da administração estadual” (RAMOS, 2012a, p. 9) sua implantação e condução está a cargo da Secretaria-Geral de Governo (SCG) e da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação

Cidadã (SEPLAG). A SCG é a responsável pela coordenação de todo o processo, ficando a SEPLAG com a missão de trabalhar em conjunto com as demais secretarias de estado na elaboração do planejamento e posterior acompanhamento da execução dos projetos.

Dentro da SEPLAG, o Departamento de Projetos Estratégicos (DEPROJE) é o setor responsável pelas tarefas citadas sendo que, no primeiro ano de atuação (2011), os 132 projetos estratégicos de governo iniciais foram reduzidos a 86 com sua colaboração. Tal redução foi produto de trabalho técnico que atendeu solicitação do governador do estado no sentido de que permanecessem apenas aqueles que possuíssem “consistência, fonte de recurso assegurada” e que fossem “fundamentados no Programa de Governo” (RAMOS, 2012a, p. 16).

4.3.5.3 Aplicação do Modelo de Análise do TCC

Tendo como base o Modelo de Análise apresentado, segue abaixo a análise do TCC de Ramos (2012a) acima caracterizado:

I.a) Categoria de análise: Percepção e consciência do contexto

Buscando inicialmente detectar uma preocupação do autor em situar o governo do estado no contexto da Administração Pública é possível localizar referências às administrações estaduais de modo geral:

[...] o constante desafio das administrações estaduais é a transformação de planos, de programas, de projetos e de orçamentos em serviços e bens satisfatórios à sociedade. Em décadas de dificuldades estruturais enfrentadas pelo Estado tanto de ordem orçamentária e financeira quanto de capacidade administrativa houve uma redução dos investimentos públicos e precária manutenção da qualidade dos serviços prestados à população (RAMOS, 2012a, p.8).

Logo adiante Ramos (2012a) traz informações mais específicas do governo do Rio Grande do Sul que colaboram no sentido de situá-lo neste cenário:

O Rio Grande do Sul apresenta um cenário econômico positivo, com taxas crescentes do Produto Interno Bruto - PIB nos dois últimos anos, 7,8% em 2010 e 5,6% em 2011 (Fonte: Produto Interno Bruto 2011/Fundação de Economia e Estatística - FEE, 2011). Em 2011, no primeiro ano dos mandatos da Presidente da República, Dilma Rousseff, e do Governador do Estado, Tarso Genro, o Governo Federal e o Governo Estadual mantiveram uma amistosa relação política. Relação esta que se materializou a partir de anúncios de investimentos de grande porte no Estado como, por exemplo, o da construção de um metrô e o da construção de uma

segunda ponte sobre o Rio Guaíba, em Porto Alegre - RS. Essas obras são pleiteadas há tempo e que requerem investimento de significativo montante de recursos. Neste contexto, se faz necessário atentar para a boa administração, para que não se percam oportunidades de desenvolvimento social e econômico para o Estado (RAMOS, 2012a, p. 9-10).

Percebe-se assim a intenção do autor em descrever o contexto no qual se insere o governo do estado e sua posição neste. Porém, ainda que haja alguma referência às relações políticas de governantes, o TCC carece de maiores referências a grupos de interesses atuantes no cenário político estadual e que, certamente, influenciam na adoção de qualquer tecnologia gerencial no nível aqui tratado.

No que diz respeito à contextualização das principais tecnologias integrantes da Sistemática de Monitoramento e de Avaliação de Projetos Estratégicos (planejamento estratégico e gestão de projetos), bem como de outros conceitos relacionados, o espaço dedicado à sua descrição já é mais amplo, ocupando sete páginas do TCC em sua “Revisão Bibliográfica” (RAMOS, 2012a, p. 17-24).

Porém todo este espaço se restringe a discorrer sobre características eminentemente operacionais, sem qualquer referência aos locais de origem das tecnologias e muito menos aos aspectos políticos ou culturais que influenciaram seu surgimento.

Dada a preocupação mínima em contextualizar a organização e a inexistência de informações acerca do ambiente onde surgem tecnologias gerenciais utilizadas, atribui-se uma *Nota 1* nesta categoria de análise.

1.b) Categoria de análise: Permeabilidade da organização

Verificando num primeiro momento as reais possibilidades legais de adoção da Sistemática em questão encontra-se menção de esta ser uma prática já consolidada:

Observa-se que, a cada mudança de governo, a metodologia e as ferramentas utilizadas para o monitoramento e para a avaliação dos projetos prioritários são substituídas. Geralmente, são contratadas consultorias para prestar esse suporte técnico. Não está sendo diferente nesta administração. Atualmente, a Sistemática de Monitoramento e de Avaliação de Projetos Estratégicos do Governo do Estado do Rio Grande do Sul não está consolidada, pelo contrário, está em constante desenvolvimento para atender aos objetivos estabelecidos pelo governo (RAMOS, 2012a, p. 11).

O autor evoca ainda o Direito Administrativo, enumerando os princípios da Administração Pública pelos quais a Sistemática adotada deve se pautar, embora não refira isto mais diretamente:

Os princípios da Administração Pública, expressos no caput do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, são os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

[...]

Esses são os princípios basilares a toda e qualquer atividade desenvolvida no âmbito da Administração Pública (RAMOS, 2012a, p.17).

Porém, se por um lado, as referências às condições legais de adoção da tecnologia não são maiores e mais diretas, a atenção às condições culturais e às possíveis resistências dos servidores merecem mais atenção, sendo inclusive um dos principais focos do TCC destacado já em sua primeira página:

Neste estudo, se procurou dar **maior ênfase à opinião de pessoas envolvidas** na Sistemática, pois o autor considera a prática desses elementos o ponto-chave para o sucesso do processo de trabalho em curso (RAMOS, 2012a, p. 6, grifo meu).

Esta preocupação do autor com a efetiva aceitação e engajamento dos servidores envolvidos na implantação da Sistemática também está presente em um dos três objetivos específicos de seu trabalho:

b) Conhecer a opinião de servidores envolvidos na Sistemática de Monitoramento e de Avaliação de Projetos Estratégicos do Governo do Estado do Rio Grande do Sul a respeito deste processo de trabalho. (RAMOS, 2012a, p. 11).

Interessante notar aqui que a participação dos envolvidos na tecnologia vai além dos servidores públicos e mesmo do cidadão diretamente atendido pelas instituições. Seguindo a ideia de que a administração pública ultrapassa as estruturas de governo e chega à população em geral, Ramos (2012a) destaca que há uma participação de variados setores da sociedade nesta Sistemática:

O documento apresenta informações a respeito da realização de caravanas pelo interior do Estado, para **colher subsídios com as comunidades** para a formulação do Programa de Governo. O material informa também que foram realizadas **reuniões com universidades, sindicatos, associações, dentre outras organizações**, para ouvir os segmentos sociais no sentido de formular propostas para o desenvolvimento do Estado. Também foram realizados seminários e discussões para a formulação, articulação e pactuação da estratégia de Governo. Assim, o Programa de Governo e o documento denominado “Carta aos Gaúchos” serviram como premissa para a organização da administração estadual, eleita para o período 2011-2014 (RAMOS, 2012a, p. 12, grifo meu).

Verifica-se ainda que, na avaliação da Sistemática pelos servidores, o autor privilegiou os que não são dirigentes, podendo assim obter uma opinião mais aproximada da aceitação dos mesmos:

Como uma das formas de subsidiar o presente estudo, realizou-se uma pesquisa com integrantes da Sistemática de Monitoramento e de Avaliação de Projetos Estratégicos, por meio de questionário para conhecer as suas opiniões sobre a construção do processo de trabalho. Optou-se pelo questionamento de pessoas mais próximas das operações dos projetos, ou seja, dos gerentes de projetos, dos responsáveis pelas prioridades, dos analistas de planejamento e dos assessores técnicos. Escolhemos não ouvir os dirigentes justamente para poder subsidiá-los com os resultados da pesquisa. Com o apoio da ferramenta *Google Docs*, foi

elaborado um questionário e enviado o link para preenchimento do instrumento de pesquisa para 119 pessoas dos quais 100 Gerentes de Projetos, 11 Analistas de Planejamento, Orçamento e Gestão e 8 Assessores Técnicos (RAMOS, 2012a, p. 29).

Desta forma, mesmo com as fracas referências à *permeabilidade* em seus aspectos legais, considera-se que Ramos (2012a) demonstra um bom nível de preocupação com a aceitação dos servidores diretamente envolvidos, citando ainda a participação de alguns setores da população gaúcha no planejamento inicial. Assim sendo se pode atribuir uma Nota 2 ao TCC nesta categoria de análise.

II.a) Categoria de análise: *Comprometimento e autonomia do pensamento*

Destaca-se neste trabalho o *comprometimento* demonstrado na implantação da Sistemática, uma vez que o próprio governador do estado está envolvido desde sua elaboração até a sua revisão, designando ainda dirigentes de altos cargos para assessorá-lo neste processo:

Relativamente ao processo de trabalho, objeto deste estudo, uma vez eleitos, empossados os Governantes e formadas as primeiras equipes de assessoramento direto houve, a partir de janeiro de 2011 - sob a coordenação da Secretaria-Geral de Governo e apoio da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã - a organização e o direcionamento das diretrizes e dos compromissos expressos no Plano de Governo e na “Carta aos Gaúchos”, aos responsáveis pela sua execução. Por meio da criação das chamadas “prioridades estratégicas”, cada Secretaria responsável pela execução de sua prioridade elencou um ou mais projetos estratégicos a serem realizados durante a gestão governamental.

[...]

O Governador do Estado tem se utilizado de um instrumento denominado de “Nota Diretriz” para transmitir mensagens aos seus Secretários e Assessores. Por meio da “Nota Diretriz nº18”, o Governador do Estado solicitou realizar um “enxugamento” dos Projetos Estratégicos, afirmando que somente devem permanecer aqueles que possuem consistência, fonte de recurso assegurada e que sejam fundamentados no Programa de Governo. Portanto, as equipes técnicas e de assessoramento trabalharam na revisão da carteira de projetos chegando de 132 a 86 projetos (RAMOS, 2012a, p. 12-16).

Outro ponto que demonstra algum grau de comprometimento do governo com a nova Sistemática é o envolvimento de servidores concursados (de carreira) das secretarias de governo, juntamente com os agentes políticos (governador e secretários) e comissionados:

A Sistemática de Monitoramento e de Avaliação dos Projetos Estratégicos composta, basicamente, por cinco reuniões que estão distribuídas da seguinte forma: a primeira reunião do “Ciclo de Monitoramento” é denominada de “R1”. Esta é uma reunião de planejamento e/ou de revisão do planejamento e também de coleta de informações sobre o desenvolvimento do projeto estratégico. No encontro, se reúnem o Gerente do Projeto (representante da secretaria executora), o Coordenador do Objetivo Estratégico (Assessor Técnico lotado na SGG) e o Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão (servidor de carreira do estado lotado no DEPROJE/SEPLAG) para avaliarem o desempenho das metas, do cronograma, da

execução financeira e orçamentária, de entraves e de anomalias, dentre outros aspectos relevantes. (RAMOS, 2012a, p. 14).

Porém mostra-se acertada a preocupação de Ramos (2012a) em ter a opinião dos servidores envolvidos na Sistemática, pois, como se vê no trecho a seguir, o envolvimento de servidores de carreira ainda é pequeno para que se assegure a continuidade da tecnologia após a troca de governo:

Aqui se infere que o respondente manifesta preocupação quanto à possível transitoriedade da Sistemática, ou seja, de que exista apenas durante o atual governo. Sugere que os mecanismos implantados sejam de tal forma incorporados à estrutura estatal para que sejam mais duradouros. Neste sentido, solicita a reestruturação da Secretaria de Planejamento para que os esforços envidados até o momento fiquem impregnados nos quadros de carreira do estado e não se esvaiam com as trocas dos governantes e de pessoas em cargos comissionados (RAMOS, 2012a, p. 46).

Embora não seja possível precisar a amplitude da influência da consultoria (externa inclusive ao Rio Grande do Sul) no processo de implantação é, no mínimo, de se questionar se os servidores (concursados e comissionados) não teriam condições técnicas e, principalmente, conhecimentos da realidade estadual para realizar a tarefa tão bem, ou melhor, que a referida empresa.

Mais uma vez a opinião dos servidores, trazida pelos questionários aplicados por Ramos (2012a), confirma esta mesma preocupação com as consultorias externas:

Inspirado, o respondente segue comentando:

[...] Trocar de Sistema, utilizando um sistema perene, ou seja, que não troque a cada Governo ou a cada consultoria contratada, podendo ser utilizada a estrutura da PROCERGS.

Sugere que o sistema ora em utilização (SME) seja substituído por uma ferramenta desenvolvida pela Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul - PROCERGS para que não se corra o risco de que ao término da gestão a ferramenta e as informações sejam perdidas com a eventual troca da consultoria prestada ao Estado (FGV) (RAMOS, 2012a, p. 47-48).

Destarte, é possível verificar que a preocupação do autor com o *comprometimento* na adoção da Sistemática, não apenas ocorre em bom grau, mas também se revela acertada, uma vez que as opiniões dos servidores confirmam muito de suas impressões trazidas pela experiência profissional junto aos órgãos responsáveis:

Com base em nossa experiência, observamos que, dentre as dificuldades de gestão no cotidiano de trabalho está o desalinhamento do planejamento e da execução dos projetos, a alternância e a fragilidade nas ferramentas utilizadas para o apoio ao planejamento e ao monitoramento dos projetos, o contingenciamento de recursos públicos, a morosidade nos processos administrativos, a insuficiência de recursos humanos e de capacitação para a gestão dos projetos, o descontentamento de servidores com a remuneração recebida, dentre outras (RAMOS, 2012a, p. 9).

Por tratar-se de uma tecnologia implantada em nível de governo do estado, a *autonomia* é bastante grande, apenas limitada pelos princípios da Administração Pública (DI PIETRO, 2009) e pelas diretrizes do governo federal. Porém neste nível verifica-se que a

autonomia de pensamento dos dirigentes para livre escolha de tecnologias não é tão grande, seja devido ao alinhamento com o governo federal por pertencerem ao mesmo partido político (Partido dos Trabalhadores), seja pelo interesse em obter recursos federais para obras de vulto no Rio Grande do Sul:

Em 2011, no primeiro ano dos mandatos da Presidente da República, Dilma Rousseff, e do Governador do Estado, Tarso Genro, o Governo Federal e o Governo Estadual mantiveram uma amistosa relação política. Relação esta que se materializou a partir de anúncios de investimentos de grande porte no Estado como, por exemplo, o da construção de um metrô e o da construção de uma segunda ponte sobre o Rio Guaíba, em Porto Alegre - RS. Essas obras são pleiteadas há tempo e que requerem investimento de significativo montante de recursos. Neste contexto, **se faz necessário atentar para a boa administração, para que não se percam oportunidades de desenvolvimento social e econômico para o Estado.** Assim, gerir bem os recursos (humanos, financeiros e tecnológicos) e aperfeiçoar os processos de trabalho é condição para qualificar a prestação de serviços à população (RAMOS, 2012a, p. 9-10, grifo meu).

Assim, mesmo considerando a pouca ênfase dada pelo autor a elementos que permitam verificar a *autonomia* na adoção da Sistemática, esta categoria de análise se mostra bastante valorizada no tocante ao *comprometimento* dos servidores e dirigentes com a mesma. Não apenas no que se refere às informações da Sistemática em si, mas principalmente pelo foco do TCC dado à opinião dos envolvidos no processo, que acabam por revelar possibilidades de melhoria no mesmo como visto acima. Desta forma atribui-se uma *Nota 6* nesta categoria de análise ao TCC de Ramos (2012a).

II.b) Categoria de análise: Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais

No tocante aos *conceitos essenciais* das principais tecnologias que embasam a Sistemática não se observa uma preocupação maior em filtrar os seus benefícios obtidos na origem, selecionando os que efetivamente servem ao caso concreto do Governo do Estado do Rio Grande do Sul:

Considerando ser a estratégia de uma organização o caminho para o alcance da visão de futuro estabelecida e também o processo de mobilização de recursos visando atingir objetivos (Chiavenato, 2000), o planejamento estratégico é a maneira pela qual a organização pretende aplicar a estratégia para alcançar os objetivos desejados. (RAMOS, 2012a, p. 18).

Embora o trecho acima coloque o planejamento estratégico como uma ferramenta que traz os mesmos benefícios para toda e qualquer organização, Ramos (2012a) busca trazer alguma diferenciação entre organizações públicas e privadas, ainda que não aprofunde esta diferenciação, seja trazendo mais dessemelhanças, seja identificando peculiaridades de cada

órgão público, diferenciando-os entre si:

Para Matias-Pereira (2012), o planejamento governamental aborda a seleção e a utilização de meios (humanos, infraestrutura, equipamentos, tecnologias) para concretizar fins políticos, sociais e econômicos dos Estados e assim alcançar o bem-comum. (RAMOS, 2012a, p. 19).

Ao tratar da *gestão de projetos*, no entanto, o autor não faz qualquer diferenciação, embasando sua revisão bibliográfica em documentos do PMI (*Project Management Institute*) e da ISO (*International Organization for Standardization*), entidades reconhecidamente focadas em projetos de empresas privadas, mormente do setor industrial e fora de nosso país:

O gerenciamento de projetos inclui o planejamento, a organização, a direção, o monitoramento e a avaliação de todos os aspectos do projeto, em um processo contínuo e cíclico, para alcançar seus objetivos (**Norma ISO 10006** apud Carvalho; Rabechini Jr., 2006). Especial ênfase deve ser dada também à aplicação de conhecimentos, de habilidades, de ferramentas e de técnicas como requisitos fundamentais para a gestão dos projetos, para que assim possam ser atendidas as expectativas das partes interessadas (**Project Management Institute** apud Carvalho; Rabechini Jr., 2006). (RAMOS, 2012a, p. 22, grifo meu).

Já no que diz respeito aos *pressupostos* do Governo do Estado, as referências também são ainda mais tímidas:

Sabemos que o constante **desafio das administrações estaduais** é a transformação de planos, de programas, de projetos e de orçamentos em **serviços e bens satisfatórios à sociedade**. Em décadas de dificuldades estruturais enfrentadas pelo Estado - tanto de ordem orçamentária e financeira quanto de capacidade administrativa - houve uma redução dos investimentos públicos e precária manutenção da qualidade dos serviços prestados à população. Nesse sentido, os Governos necessitam priorizar os seus projetos para que possam atender, ao menos em parte, ao anseio da população, manifestado na escolha do programa de governo, por ocasião do voto democrático. (RAMOS, 2012a, p. 8-9).

No trecho acima é possível verificar que o autor, ao procurar descrever os objetivos essenciais do governo, o faz de modo amplo (administrações estaduais) e superficial (serviços e bens satisfatórios à sociedade), sem definir “critérios de satisfação” nem identificar diferentes grupos de interesse presentes na sociedade, deixando de fora assim os aspectos políticos e, muito mais, os aspectos informais que, seguramente, possuem forte influência nas prioridades do governo do estado.

Assim, considerando o esforço mínimo do autor em identificar os *pressupostos e conceitos essenciais*, do governo estadual e da Sistemática adotada, atribui-se uma Nota 2 nesta categoria de análise ao TCC de Ramos (2012a).

II.c) Categoria de análise: Resignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas

A *ressignificação de conceitos* fica prejudicada tendo em vista a precária identificação dos mesmos, conforme visto na categoria anterior.

Ainda que não se encontre de forma explícita esta ressignificação, é possível verificar a existência de termos próprios que denotam a tal intenção:

A “R3” é a denominada “**Sala de Situação**” onde se reúnem a Direção da Sala de Gestão, a Coordenação do Objetivo Estratégico e os Analistas de Planejamento.

Nesse encontro são debatidos os principais avanços e entraves de todos os projetos alinhados ao Objetivo Estratégico em análise. É produzida uma síntese geral do desempenho do Objetivo Estratégico. Essa análise também é apresentada aos Secretários de Estado e ao Governador.

A “R4” é a “**Pré-sala de Gestão**” é onde se reúnem a titular da Secretaria-Geral de Governo, os Secretários de Estado envolvidos com o Objetivo Estratégico sob análise, a Direção da Sala de Gestão, o(a) Coordenador(a) do Objetivo Estratégico e os Analistas de Planejamento, Orçamento e Gestão que acompanham o projeto. (RAMOS, 2012a, p. 14-15, grifo meu).

Considerando que os termos em destaque no excerto acima não são de uso frequente no ambiente empresarial (local de origem do planejamento estratégico e da gestão de projetos), pode-se atribuir seu uso à intenção de ressignificar conceitos, conformando-os à área pública, onde é mais amplamente encontrado, não apenas na área de segurança pública, mas na gestão estratégica de diversas áreas.

Neste mesmo sentido verifica-se a adoção de instrumentos conformados à administração estadual como a “Nota Diretriz” abaixo citada:

O Governador do Estado tem se utilizado de um instrumento denominado de “Nota Diretriz” para transmitir mensagens aos seus Secretários e Assessores. Por meio da “Nota Diretriz” nº 18, o Governador do Estado solicitou realizar um “enxugamento” dos Projetos Estratégicos, afirmando que somente devem permanecer aqueles que possuem consistência, fonte de recurso assegurada e que sejam fundamentados no Programa de Governo. (RAMOS, 2012a, p. 16).

Também no que se refere à *construção de soluções endogenamente orientadas* as referências não estão explicitadas no TCC de Ramos (2012a).

Encontra-se a adoção direta de instrumentos da tecnologia estrangeira (planejamento estratégico) como o “Mapa Estratégico” (RAMOS, 2012a, p. 13).

Neste mesmo sentido, da ocorrência de uma redução gerencial deficiente verifica-se que, apesar de um discurso de gestão participativa, o “enxugamento” dos Projetos Estratégicos (RAMOS, 2012a, p. 16) de 132 para 86, é realizado por decisão unilateral do governador e apoiado em critérios pretensamente “técnicos”, dentre os quais está a “fonte de renda

assegurada”, ou seja, a redução de custos, um dos valores que pauta o gerencialismo, conforme visto no Modelo de Análise.

Por outro lado é possível identificar no “Quadro 2”, o “Ciclo de Monitoramento de Projetos Estratégicos (RAMOS, 2012a, p. 15), descrito nas páginas que antecedem e que revela um método de trabalho construído de acordo com as peculiaridades do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

Embora a Sistemática apreciada tenha sido avaliada apenas no primeiro ano (2011) de seus quatro previstos (2011-2014), é possível verificar a preocupação dos servidores envolvidos (trazida nos questionários) com a continuidade da mesma:

A opinião dos envolvidos com a Sistemática é de que o processo de trabalho está no caminho certo. Sugere-se atentar para: a) o desenvolvimento de ferramentas de monitoramento de projetos que sejam incorporadas à estrutura estatal e que sejam menos oscilantes a cada nova administração estadual; b) envolver os quadros técnicos do Estado para que o conhecimento e as experiências vivenciadas não se percam com a alternância natural do poder; e c) atender de forma prioritária à necessidade de recursos aos projetos estratégicos para que não fiquem prejudicados pela sua falta e, conseqüentemente, para que obras e serviços realizados por esses projetos fiquem inacabados ou sejam realizados com má qualidade. (RAMOS, 2012a, p. 56)

Remetendo às abordagens do Modelo de Pesquisa, pode-se verificar acima que os servidores estão preocupados em que haja apenas uma *Adoção Cerimonial* (MEYER; ROWAN, 1992) da Sistemática, com seu posterior abandono na próxima troca de governo, possivelmente baseados em experiências anteriores.

Embora tímida, é possível verificar a intenção de uma *ressignificação de conceitos* e, principalmente, de uma *construção de soluções próprias*, além da fundada preocupação de que a Sistemática seja efetivamente apropriada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Assim sendo, atribui-se uma Nota 4 ao TCC nesta categoria de análise.

Quadro 07 - Sistemática de Monitoramento e de Avaliação de Projetos Estratégicos: um estudo de caso do processo utilizado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul

Etapa	Categoria de Análise	Adequação ao modelo da Redução Gerencial				
		← ← ← MENOR ----- MAIOR → → →				
1ª Etapa		Percentual de aspectos adequados à Redução Gerencial (*)				
		< 20 %	< 40 %	< 60 %	< 80 %	< 100 %
	I.a) Percepção e consciência do contexto	1				
	I.b) Permeabilidade da organização		2			
	Total Etapa 1	3 pontos (3/10 = 30 %)				
2ª Etapa		Percentual de aspectos adequados à Redução Gerencial (*)				
		< 20 %	< 40 %	< 60 %	< 80 %	< 100 %
	II.a) Comprometimento e autonomia do pensamento			(3x2) 6		
	II.b) Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais	(1x2) 2				
	II.c) Ressignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas		(2x2) 4			
	Total Etapa 2	12 pontos (12/30 = 40%)				
Pontuação Geral		15 pontos			15/40 = 37,50%	

Fonte: elaborado pelo autor.

4.3.6 Análise das Ações de Economia Solidária no Município de Santa Maria – RS

Barcelos (2012) foca em seu escrito as práticas de Economia Solidária desenvolvidas na cidade gaúcha de Santa Maria. Este TCC vai ao encontro do que defende esta dissertação no sentido de que a Administração Pública vai muito além da simples condução de órgãos de governo, englobando sim práticas que envolvam a administração de iniciativas da sociedade e, portanto, públicas em sua natureza.

O autor busca analisar em que medida as políticas públicas governamentais colaboram com os empreendimentos de Economia Solidária no Município de Santa Maria, focando mais especificamente o Feirão Colonial, “evento que ocorre aos sábados no Centro de Referência de Economia Solidária Dom Ivo Lorscheiter” (BARCELOS, 2012, p. 20).

4.3.6.1 A tecnologia gerencial: a Economia Solidária

Razeto (*apud* Buzatti, 2007, p. xx) define a Economia Solidária como uma:

[...] formulação teórica de nível científico, elaborada a partir e para conta de conjuntos significativos de experiências econômicas - no campo de produção, comércio, financiamento de serviços, etc. - que compartilham alguns traços constitutivos e essenciais de solidariedade, mutualismo, cooperação e autogestão comunitária, que definem uma racionalidade especial, diferente das outras realidades econômicas (1993, p. 40).

Singer (2003), um dos autores de destaque nesta área, atribui o seu surgimento à necessidade de inclusão social dos pequenos produtores e à sua busca por igualdade de direitos com as grandes empresas. Além disso, a Economia Solidária surge como uma reação à “precarização das relações no mercado de trabalho e da exclusão social que parece ser inerente ao capitalismo” (BARCELOS, 2012, p. 6).

Barcelos (2012) destaca as características da Economia Solidária de solidariedade, autogestão, participação coletiva e democrática nos empreendimentos, além do compartilhamento dos meios de produção. A seu ver, o surgimento da Economia Solidária é uma alternativa ao capitalismo, mudando o foco do capital para o ser humano.

4.3.6.2 O “locus”: Município de Santa Maria - RS

Embora o autor traga o município de Santa Maria como cenário de seu estudo, ele está na verdade a referir “as ações do Projeto Esperança/Cooesperança” que ganharam destaque no chamado “meio solidário” (BARCELOS, 2012, p. 3) em âmbito estadual pela realização de feiras semanais ao longo de todo o ano e pelos eventos anuais da Feira de Economia Solidária dos Países do Mercosul (Feira de EcoSOL) e da Feira do Cooperativismo (FEICOOP).

Em nível municipal a Economia Solidária está ligada à “Secretaria de Assistência Social, Cidadania e Direitos Humanos, por meio de sua Diretoria de Segurança Alimentar e Economia Solidária” (Barcelos, 2012, p. 36).

Uma lei municipal de 2008, que criou o “Programa Municipal de Apoio e Fomento à Economia Solidária”, é o marco das políticas públicas de incentivo a esta forma de gestão na cidade.

O projeto focado pelo autor em seu TCC é desenvolvido com apoio da Rede Cáritas:

um organismo vinculado à Igreja Católica na forma de uma rede denominada *Cáritas Internationalis*, com sede no Vaticano e presente em 200 países e territórios, atuando principalmente em questões como direitos humanos e assistenciais.

[...]

Atualmente, a Cáritas Brasileira possui em sua rede 173 entidades membros, distribuídas em 12 Regionais: Ceará, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina, Norte 2 (que inclui os Estados do Amapá e do Pará), Nordeste 2 (incluindo Rio Grande do Norte, Pernambuco, Alagoas e Paraíba), Nordeste 3 (Bahia e Sergipe) e Espírito Santo (BARCELOS, 2012, p. 37-38).

O Projeto Esperança/Coesperança tem início oficial em 1987, a partir de uma proposta do então Bispo da Diocese de Santa Maria, Dom Ivo Lorscheiter à Cáritas no estado do Rio Grande do Sul. Esta proposta tinha intenção de criar projetos alternativos comunitários de combate ao desemprego, fome e exclusão social (ESPERANÇA/COOESPERANÇA, [entre 2012 e 2014]).

Porém as raízes do projeto surgem ainda nas décadas de 1970 e 1980, quando da passagem de Dom Ivo pelo Rio de Janeiro junto a Dom Helder Câmara, o qual adotava um modelo de pastoral incentivador de vários projetos sociais, dentre os quais a Feira de Providência, (ICAZA; FREITAS, 2006) que viria a servir de modelo para o Feirão Colonial em Santa Maria, vários anos depois.

No ano de 1982 surgem primeiros grupos de estudo ligados à Diocese, contando para isso com a participação da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul (EMATER-RS). Estes grupos possibilitaram aprofundar as reflexões acerca do livro do autor africano Albert Tévoédjrè, “A pobreza, riqueza dos povos”, fonte de inspiração do projeto e de Dom Ivo desde seus tempos de Rio de Janeiro.

Barcelos (2012) traz ao longo de várias páginas o relato das inúmeras iniciativas do “Projeto Esperança/Coesperança” (BARCELOS, 2012, p. 39-45), dentre as quais se destacam, “além do Feirão Colonial, que pode ser considerado o carro-chefe da atuação” do Projeto, a Feira Estadual do Cooperativismo e a Feira de Economia Solidária do Mercosul.

O Feirão Colonial, objeto mais específico do estudo de Barcelos (2012), iniciou suas atividades em 1992, consistindo numa feira de produtores rurais e urbanos de Santa Maria e cidades próximas realizada sempre aos sábados das 7 às 12 horas, no Centro de Referência de Economia Solidária Dom Ivo Lorscheiter, localizado na Rua Heitor Campos, ao lado do colégio Irmão José Otão, na cidade de Santa Maria, centro geográfico do Rio Grande do Sul.

A Gestão do Feirão Colonial é feita de forma colegiada, participativa e interativa entre a Equipe do PROJETO ESPERANÇA/COOESPERANÇA e os grupos associados, nos diversos segmentos de atuação do mesmo.

A Comercialização se dá de forma direta entre o produtor organizado e o consumidor/a. O consumidor/a fica sabendo quem produziu o produto que ele consome e se cria uma relação de confiança mútua e solidária.

Todos os participantes se comprometem na melhoria da qualidade dos produtos do FEIRÃO COLONIAL que fortalece a consciência e a prática do Comércio Justo, Consumo Ético e Solidário, entre produtores e Consumidores organizados e conscientes. (ESPERANÇA/COOESPERANÇA, 2012).

4.3.6.3 Aplicação do Modelo de Análise do TCC

Abaixo segue a análise do TCC de Barcelos (2012), acima descrito, com base no modelo previamente apresentado.

I.a) Categoria de análise: Percepção e consciência do contexto

Atentando inicialmente para o contexto do município de Santa Maria, é possível verificar a preocupação do autor em trazer informações, não apenas do momento da implantação formal da Economia Solidária na cidade, mas também de diversos fatos e iniciativas que conduziram a tal momento:

O projeto nasceu no ano de 1987, mas sua gênese remete a meados dos anos 70 e início dos 80 com a experiência adquirida por Dom Ivo em suas passagens pelo Rio de Janeiro, onde foi influenciado pelo modelo pastoral adotado por Dom Helder Câmara, que contemplava diversos projetos sociais, dentre eles a Feira da Providência (ICAZA e FREITAS, 2006). Em um primeiro momento, Dom Ivo se dispôs a organizar uma feira anual – a Feira da Primavera – com o objetivo de articular os trabalhadores da região e arrecadar fundos para a criação do Banco da Esperança, também inspirado no modelo utilizado no Rio de Janeiro. A primeira edição da Feira da Primavera ocorreu em 1975, e dois anos após foi fundando o Banco da Esperança, que desde 1987 até a presente data tem em sua diretoria a Irmã Lourdes Maria Staudt Dill, personagem muito importante para o desenvolvimento da Economia Solidária no Município (BARCELOS, 2012, p. 39).

Barcelos (2012) prossegue em sua contextualização no tempo, chegando ao ano de 1992, quando do início das atividades do Feirão Colonial:

A partir de 1992 as atividades da cooperativa foram retomadas com maior intensidade e a comercialização nas feiras foi fortalecida, pois se trabalhou o comprometimento dos empreendedores através do estímulo da venda direta e eliminação dos intermediários, facilitando a identificação das preferências dos clientes por parte dos produtores. Surge então o Feirão Colonial Ecológico, realizado semanalmente e que se tornou uma das principais formas de os produtores exporem seus produtos aos consumidores. Ao mesmo tempo, representações dos grupos pertencentes ao Projeto participavam de eventos regionais e nacionais, com vistas a adquirir experiência e trazer novas ideias para as reuniões. Com o fortalecimento do Projeto, aumentou o número de grupos participantes do Feirão

Colonial, o que fez germinar a ideia de realização de um evento na Região Central que abarcasse um maior número de grupos (BARCELOS, 2012, p. 41).

Outro indício da preocupação do autor com o contexto da Economia Solidária em Santa Maria são as políticas públicas para a área trazidas nos níveis federal (BARCELOS, 2012, p. 21), estadual (p. 33) e municipal (p. 36).

Porém cabe destacar que, embora Barcelos (2012) cite algumas dificuldades ocorridas no decorrer do projeto (p. 41), que encontraram na autogestão um meio para a superação, não é possível localizar referências aos diferentes grupos de interesse que certamente agem dentro e no entorno dessa iniciativa de Economia Solidária.

No que se refere à contextualização do surgimento da Economia Solidária, o autor traz uma boa quantidade de informações daquele cenário, contemplando inclusive aspectos políticos:

Souza (2003) indica que o desemprego crescente explica ou contribui apenas parcialmente para o surgimento da Economia Solidária. Nas palavras do autor, o fator chave é a crise da sociedade salarial, dado que continuamente mais pessoas têm se submetido a condições de trabalho desumanas, como jornadas de trabalho excessivamente longas, remuneração insuficiente para satisfação das necessidades básicas de sobrevivência e legislações trabalhistas que não defendem os interesses daqueles a quem se destinam.

[...]

Uma alternativa às condições socioeconômicas desfavoráveis surgiu em Israel, sob o nome de kibutzim, expressão derivada do termo kibutz, que em hebraico significa “estabelecimento coletivo” (GOMIDE, 2003). Este é um modelo de cooperativa integral baseado em princípios e valores do socialismo, que se originou das atividades de jovens judeus integrantes do Movimento Sionista. O movimento, **de cunho político e filosófico**, (...) defendeu o direito à autodeterminação do povo judeu e à existência de um Estado judaico independente. (BARCELOS, 2012, p. 14-15, grifo meu).

Desta forma, considerando a boa quantidade das informações trazidas pelo autor no sentido de uma efetiva contextualização do surgimento da Economia Solidária e da situação da mesma em Santa Maria, ainda que reste espaço para um aprofundamento dos diferentes grupos de interesse envolvidos no processo, é possível atribuir uma *Nota 3* ao TCC nesta categoria de análise.

1.b) Categoria de análise: Permeabilidade da organização

Como visto acima, a Economia Solidária representa uma alternativa ao modelo capitalista tal como ele se apresenta hodiernamente. Assim sendo, se faz necessário que o Estado abra espaços em sua estrutura legal, historicamente conformada por este capitalismo,

para o funcionamento de organizações como as apoiadas pelo Projeto Esperança/Coesperança em Santa Maria.

Estes espaços são trazidos pelo autor nas análises feitas nas políticas públicas para a área nos níveis federal, estadual e municipal, sendo basicamente “fundamentadas na promoção e fomento deste tipo de atividade, e na difusão do conceito como alternativa de geração de trabalho e renda” (BARCELOS, 2012, p. 21).

Em nível federal o MTE é o responsável pela área através da Secretaria Nacional de Economia Solidária, criada em 2003:

No entanto, o MTE considera como entidades de apoio e fomento à Economia Solidária todas as organizações, públicas e privadas sem fins lucrativos que desenvolvam ações nas modalidades de apoio direto, capacitação, assessoria, incubação, assistência técnica e de gestão e acompanhamento junto aos empreendimentos de Economia Solidária (MTE, 2012) (BARCELOS, 2012, p. 21).

Em termos legais a Economia Solidária encontra algumas dificuldades, segundo o autor, por reger-se pela Lei Geral do Cooperativismo (Lei n. 5.764/71), bastante antiga e anterior à Constituição Federal de 1988.

Devido a estas dificuldades, o Conselho Nacional de Economia Solidária, órgão do MTE integrado por representantes do setor, elaborou o Projeto da Lei Nacional de Economia Solidária no ano de 2011, que viria a se tornar o PL 4685/2012, ainda em tramitação Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014).

O autor traz ainda no “Quadro 2 – Síntese de programas do Governo Federal afetos à Economia Solidária” (BARCELOS, 2012, p. 30) dezoito programas federais vinculados aos mais diversos ministérios, o que atesta a sua viabilidade legal em nível federal.

Em nível estadual, o autor aponta na gestão 2011-2014 um bom avanço no incentivo ao setor no Rio Grande do Sul com a criação da Secretaria da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa – SESAMPE – pela Lei 13.601, de 1º de janeiro de 2011.

Dentro deste projeto encontra-se o Programa Gaúcho de Microcrédito, criado pela Lei n. 13.839, de 5 de dezembro de 2011, que instituiu ainda a Política Estadual de Fomento à Economia de Cooperação, criou o Programa de Cooperativismo, o Programa de Economia Popular Solidária. (BARCELOS, 2012, p. 34).

Como se pode verificar, também em nível estadual, condições legais para o setor foram criadas pelo governo e trazidas pelo autor em seu TCC.

No nível do Município de Santa Maria, a “Lei Municipal n. 5.150 de 21 de agosto de 2008, sancionada pelo então Prefeito Valdeci de Oliveira, instituiu o Programa Municipal de Apoio e Fomento à Economia Solidária” (BARCELOS, 2012, p.36).

Verifica-se também que muito das políticas públicas trazidas pelo autor contemplam, além de instrumentos legais, diversas iniciativas de capacitação, debates e trocas de experiências em Economia Solidária, o que, somado ao foco da pesquisa de Barcelos (2012) na percepção dos participantes do Feirão Colonial, atesta a preocupação do autor com a *permeabilidade* a esta forma de gestão sob o aspecto cultural.

Considerando assim a qualidade das informações trazidas, que permitem uma apreciação da *permeabilidade* do meio à Economia Solidária, tanto nos aspectos legais quanto culturais, atribui-se uma Nota 3 nesta categoria de análise.

II.a) Categoria de análise: Comprometimento e autonomia do pensamento

Ao buscar informações acerca do *comprometimento* dos envolvidos no projeto em atuar de forma efetiva e democrática é possível encontrar referências à participação de variados grupos da sociedade:

Um dos primeiros empreendimentos vinculados ao Projeto foi o de uma fábrica de cuias, e envolveu **professores dos cursos de Engenharia Civil e Engenharia Mecânica da UFSM**. Além destes, participaram ativamente da viabilização do empreendimento a Irmã Lourdes e o próprio Bispo Dom Ivo.

Com as dificuldades enfrentadas para a comercialização dos produtos no terminal de venda direta, buscou-se a criação de uma cooperativa de comercialização, que foi fundada em 1989 sob a denominação Cooperativa Mista dos Pequenos Produtores Rurais e Urbanos vinculados ao Projeto Esperança, adotando a sigla COOESPERANÇA

[...]

trabalhou-se no sentido de **estimular os grupos a assumirem a gestão** do terminal de comercialização, apoiados somente pelo Projeto Esperança. Nesse sentido, é possível perceber a latência de um dos princípios fundamentais da Economia Solidária, o da **autogestão** (BARCELOS, 2012, p. 40-41, grifo meu).

Como se vê no trecho acima, o início do projeto contou com a participação de setores da sociedade que foram além dos diretamente interessados (produtores) e órgãos de governo, havendo ainda estímulo à autogestão.

Esta forma democrática não se limita ao momento da implantação do projeto, sendo possível verificar inclusive um incremento com o passar dos anos:

A partir de 1992 as atividades da cooperativa foram retomadas com maior intensidade e a comercialização nas feiras foi fortalecida, pois se trabalhou o comprometimento dos empreendedores através do estímulo da venda direta e eliminação dos intermediários, facilitando a identificação das preferências dos clientes por parte dos produtores. Surge então o Feirão Colonial Ecológico, realizado semanalmente e que se tornou uma das principais formas de os produtores exporem seus produtos aos consumidores. Ao mesmo tempo, representações dos grupos pertencentes ao Projeto participavam de eventos regionais e nacionais, com vistas a adquirir experiência e trazer novas ideias para as reuniões. Com o

fortalecimento do Projeto, aumentou o número de grupos participantes do Feirão Colonial, o que fez germinar a ideia de realização de um evento na Região Central que abarcasse um maior número de grupos. Em julho de 1994 ocorre a 1ª Feira do Cooperativismo (FEICOOP), contando com 27 participantes de 13 municípios, e com público estimado de 4.000 pessoas (BARCELOS, 2012, p. 41).

Observa-se como ponto positivo ainda a participação dos envolvidos em cursos e eventos sobre Economia Solidária além de que toda implantação fica a cargo desses envolvidos, dispensando uma maior ingerência de consultorias externas, mesmo as de caráter governamental.

No tocante à *autonomia do pensamento* dos participantes do projeto se verifica que os mesmos possuem espaço para eleger soluções para os problemas surgidos em seu contexto particular:

Algumas dificuldades se manifestaram diante da atuação da vigilância sanitária no Feirão Colonial e em outras feiras, mas que de certa forma serviram para a criação, em 2001, do selo Sabor Gaúcho por parte do Governo do Estado. Este movimento estimulou a criação de um selo por parte do Projeto Esperança, o Sabor da Terra, que serviu para identificar os produtos vendidos no Feirão Colonial e para consolidar a seriedade do Projeto e de seus participantes, além de impactar positivamente na percepção dos clientes em razão da [informação sobre a] procedência dos produtos. (BARCELOS, 2012, p. 41-42).

Desta forma, ainda que exista espaço para ampliar informações sobre a participação de outros setores da sociedade no projeto, considera-se que Barcelos (2012) demonstra um considerável interesse no comprometimento e autonomia de pensamento dos envolvidos nos projetos de Economia Solidária tratados. Com base nisso é possível atribuir uma *Nota 6* nesta categoria de análise ao Trabalho em questão.

II.b) Categoria de análise: Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais

No que se refere aos *conceitos essenciais* da Economia Solidária, verifica-se uma boa quantidade de informações trazidas pelo autor na descrição da mesma de onde é possível obter tais conceitos.

Este esforço de identificar dos conceitos parte do estudo de autores do tema e chega à regulamentação realizada pelo governo federal:

É interessante verificar, nesta concepção, principalmente os termos **solidariedade** e **autogestão**. Uma das características verificadas em Economia Solidária é a **participação coletiva e democrática** nos empreendimentos, bem como o **compartilhamento dos meios de produção**. Neste sentido, nota-se uma franca oposição ao sistema capitalista
[...]

de acordo com o MTE e à luz do conceito proposto, são quatro as características básicas dos empreendimentos em Economia Solidária, resumidas a seguir:

- 1) **Cooperação:** é necessário que haja interesses e objetivos comuns, além da propriedade coletiva dos bens e da partilha dos resultados.
- 2) **Autogestão:** práticas participativas de autogestão dos processos de trabalho, das estratégias e da coordenação das ações e rumos a serem dados aos empreendimentos.
- 3) **Dimensão econômica:** uma das bases motivacionais para a reunião dos esforços.
- 4) **Solidariedade:** envolve a distribuição justa dos resultados, o compartilhamento das oportunidades para melhoria das condições de vida dos participantes, e ainda, na manutenção de um ambiente saudável e do bom relacionamento com a comunidade local. (BARCELOS, 2012, p. 12-13, grifo meu).

No trecho acima, e mais profundamente no TCC em si, é possível verificar que existe a intenção de uma clara identificação dos conceitos essenciais da Economia Solidária, desde a literatura internacional até os documentos dos órgãos governamentais encarregados de políticas públicas para o setor.

Interessante notar que, embora o autor destaque o caráter de “franca oposição ao sistema capitalista” e o “enfoque anticapitalista” (BARCELOS, 2012, p. 12) da Economia Solidária, a descrição do projeto levado a efeito em Santa Maria apresenta características que indicam uma complementariedade e convivência com este capitalismo como, por exemplo, os selos de qualidade dos produtos do Feirão Colonial e outras práticas ligadas à comercialização de produtos e ao gerenciamento do Banco comunitário.

Os pressupostos do Projeto Esperança/Coesperança também recebem atenção de Barcelos (2012) que destaca o livro do africano Albert Tévoédjrè, “A pobreza, riqueza dos povos” como norteador da criação do projeto em Santa Maria.

No momento atual, é possível encontrar referências a estes pressupostos no Regimento Interno do projeto que o define como:

uma organização sem fins lucrativos criada para fortalecer a organização, a produção, a Economia Solidária, a agricultura e a agroindústria familiar, para geração de trabalho e renda. A finalidade do projeto é promover a articulação e o fortalecimento de um novo modelo de desenvolvimento sustentável e solidário, em que os indivíduos possam trabalhar e exercer seus direitos à cidadania, dignidade e inclusão social. (BARCELOS, 2012, p. 44).

Dada a ênfase concedida pelo autor aos **pressupostos e conceitos essenciais** do Projeto Esperança/Coesperança e da Economia Solidária, respectivamente, é possível atribuir uma Nota 6 ao TCC nesta categoria de análise.

II.c) Categoria de análise: Ressignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas

Poderia se pensar que, tendo em vista que a Economia Solidária nasce como uma “franca oposição ao sistema capitalista” (BARCELOS, 2012, p. 12), seus *conceitos* seriam idênticos em toda e qualquer parte em que fosse aplicada dentro deste capitalismo.

De fato, muito da essência do Projeto Esperança/Coesperança guarda estreita relação com seus conceitos “originais”, sejam de outros países ou de outros estados brasileiros:

O Projeto Esperança/Coesperança completará 25 anos em 2012, tendo se originado a partir da análise do livro “A pobreza, riqueza dos povos”, do **autor africano** Albert Tévoédjrè.

[...]

O projeto nasceu no ano de 1987, mas sua gênese remete a meados dos anos 70 e início dos 80 com a experiência adquirida por Dom Ivo **em suas passagens pelo Rio de Janeiro**, onde foi influenciado pelo modelo pastoral adotado por Dom Helder Câmara (BARCELOS, 2012, p. 39, grifo meu).

O próprio Regimento Interno do projeto, como visto logo acima, replica a maioria destes *conceitos* “originais”. Porém cabe observar, que no “mundo dos fatos”, ao qual esta dissertação pretende aproximar saber acadêmico, a pesquisa de campo de Barcelos (2012) demonstra que os participantes de Santa Maria destacam um elemento motivador em especial:

A motivação para participação na Economia Solidária ou para o início do empreendimento também foi perquirida. As três alternativas mais assinaladas foram Cooperação, Novas experiências e Necessidade de complementação de renda.

[...]

Esta observação deve ser analisada em conjunto com outro fator a ser levado em consideração, qual seja, os motivos que levaram à criação do empreendimento. Observou-se que 41,07% dos participantes afirmou ter criado o empreendimento solidário ou com o alternativa ao desemprego, ou como fonte complementar de renda. No entanto, o segundo fator mais assinalado foi “Desenvolvimento de uma atividade em que todos podem ser considerados donos”.

[...]

Isto, de certa forma, tira o foco central da atividade apenas da preocupação com o capital, principalmente se associado ao fato de 30,19% dos indivíduos terem afirmado que um dos motivos para participar do meio solidário é para adquirir “Novas experiências” (BARCELOS, 2012, p. 53-54, grifo meu).

Depreende-se do excerto acima que a Economia Solidária em Santa Maria, embora não abandone os seus conceitos centrais originais, acaba por enfatizar as formas de trabalho alternativas por si mesmas e não somente como busca de renda. Obviamente as motivações para tal dependem de uma larga pesquisa de campo, podendo ir desde um elevado nível de consciência política, passando por uma religiosidade acentuada e chegando até políticas públicas que permitem uma condição digna de vida mesmo com poucos recursos. Porém o que se pode afirmar é que, se os integrantes do projeto não ressignificam por completo os conceitos da Economia Solidária, ao menos enfatizam os que são mais afetos às particularidades de sua realidade.

Quanto à *construção de soluções endogenamente orientadas* verifica-se que, na verdade, o projeto de Santa Maria foi lançando mão de variadas soluções oferecidas pela

Economia Solidária conforme foram surgindo as dificuldades, usando mesmo algumas ideias da economia de mercado adaptadas a seus princípios como a criação do Selo Sabor Gaúcho (selo de qualidade), para adaptar-se às exigências de Vigilância Sanitária no seu Feirão Colonial e, anteriormente, a criação do “Banco da Esperança” como forma de financiar suas iniciativas, dentre outras:

Em agosto de 1987 é fundado o Projeto Esperança, que “surge como uma nova linha de ação do Banco da Esperança, com a função de congregar todos os projetos econômicos comunitários em um grande projeto, que assumisse o processo de fomento e assessoria”

[...]

Algumas dificuldades se manifestaram diante da atuação da vigilância sanitária no Feirão Colonial e em outras feiras, mas que de certa forma serviram para a criação, em 2001, do selo Sabor Gaúcho por parte do Governo do Estado. (BARCELOS, 2012, p. 40-42).

Considerando a preocupação do autor em trazer elementos que permitem verificar indícios de uma ressignificação de conceitos e de construção de soluções que atendam às peculiaridades do projeto de Santa Maria, mesmo considerando que resta algum espaço para que se possam aprofundar ambos os aspectos, é possível atribuir uma Nota 6 também nessa categoria de análise ao TCC de Barcelos (2012).

Quadro 08- Análise das Ações de Economia Solidária no Município de Santa Maria-RS

Etapa	Categoria de Análise	Adequação ao modelo da Redução Gerencial				
		← ← ← MENOR ----- MAIOR → → →				
1ª Etapa	Etapa da Oferta peso simples	Percentual de aspectos adequados à Redução Gerencial (*)				
		< 20 %	< 40 %	< 60 %	< 80 %	< 100 %
		I.a) Percepção e consciência do contexto			3	
		I.b) Permeabilidade da organização			3	
Total Etapa 1		6 pontos (6/10 = 60 %)				
2ª Etapa	Etapa da Demanda peso duplo	Percentual de aspectos adequados à Redução Gerencial (*)				
		< 20 %	< 40 %	< 60 %	< 80 %	< 100 %
		II.a) Comprometimento e autonomia do pensamento			(3x2) 6	
		II.b) Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais			(3x2) 6	
	II.c) Ressignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas			(3x2) 6		
Total Etapa 2		18 pontos (18/30 = 60 %)				
Pontuação Geral		24 pontos			24/40 = 60 %	

Fonte: elaborado pelo autor.

4.3.7 Modelo Alternativo de gestão: uma análise das vantagens e desvantagens das OSCIP's com base no caso do Centro Infantil-Juvenil da Zona Sul

Ramos (2012b) traz a proposta de analisar o desempenho das OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) no exercício de funções típicas da Administração Pública que, por muito tempo, estiveram afetas apenas a órgãos públicos do Estado.

Para tal o autor focaliza o Centro Infanto-Juvenil da Zona Sul, gerenciado pela OSCIP Pensamento Digital, com sede em Porto Alegre, mais precisamente no Bairro Cruzeiro do Sul. O Centro, localizado em bairro de baixa renda, tem por objetivo prestar atendimento gratuito a adolescentes entre 12 e 18 anos da comunidade, oferecendo a eles cursos e práticas ligados ao uso dos equipamentos de informática e internet (FUNDAÇÃO PENSAMENTO DIGITAL, 2014).

4.3.7.1 A “tecnologia gerencial”: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

Aqui também o termo tecnologia gerencial acima se encontra entre aspas devido ao fato de uma OSCIP não se tratar de uma tecnologia, porém também será analisado nos mesmos moldes por tratar-se, segundo o autor do TCC, de um “modelo alternativo de gestão” (RAMOS, 2012b, p. 13) utilizado na Administração Pública em seu amplo conceito, qual seja, organizações que atendam a interesses públicos, sejam estas governamentais ou não.

A lei federal que regulamenta o funcionamento das OSCIP data do ano de 1999, motivada pela Reforma Gerencialista do Estado levada a efeito nas décadas de 1980 e 1990. Neste mesmo momento são criadas as PPPs (Parcerias Público-Privadas), também trazidas por Ramos (2012b) como auxílio no estudo das OSCIPs, as quais têm origem “no governo inglês de Margaret Thatcher. O objetivo era estimular os empreendimentos envolvendo os setores público e privado com o intuito de trocar experiências e melhorar o serviço prestado a população.” (RAMOS, 2012b, p. 11) Segundo Ramos (2012b), ambas (PPP e OSCIP) estavam previstas no Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), marco da administração gerencial, “que priorizava uma gestão mais ágil, descentralizada, com um viés no controle de resultados” (RAMOS, 2012b, p. 18)

O Direito Administrativo define as OSCIP como “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado com

incentivo e fiscalização pelo Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de termo de parceria.” (DI PIETRO, 2007, p. 72)

Ramos (2012b) refere ainda que:

No ano de 2010, o Ministério da Justiça totalizava 5665 instituições no seu cadastro. Em destaque temos o Estado de São Paulo com o maior [número] de OSCIP's federais (1730). Os Estados de Amapá e Roraima se destacam por terem o menor número de OSCIP's federais, totalizando 11 casos em cada um dos Estados. (RAMOS, 2012b, p. 23).

4.3.4.2 O “locus”: Centro Infanto-Juvenil da Zona Sul

A gestão do Centro Infanto-Juvenil da Zona Sul (CIJZS) é resultado da primeira parceria do Governo do Rio Grande do Sul com uma OSCIP no estado firmada através da Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social (STDS) no ano de 2009 e entrando em vigor no ano seguinte (RIO GRANDE DO SUL, 2010).

Instalado no bairro Cruzeiro do Sul, o Centro tem como missão, realizar o atendimento de cerca de 200 crianças e adolescentes entre 12 e 18 anos em situação de risco social. Atendimento este que é realizado no turno inverso da escola através de diversas atividades ligadas principalmente à informática (RAMOS, 2012b).

Antes desta parceria o Centro era administrado diretamente pelo Governo do Estado, enfrentando algumas dificuldades, sendo a falta de servidores a principal delas.

A OSCIP em questão denomina-se Fundação Pensamento Digital, sendo “fruto da mobilização de voluntários, empresas e universidades para a promoção de projetos educacionais através do uso das Novas Tecnologias da Informação e Comunicação.” (RAMOS, 2012b, p. 38)

O repasse de R\$ 969.999,20 anuais do governo à Fundação fica condicionado ao atendimento de doze “metas pactuadas no Termo de Parceria” (RAMOS, 2012b, p. 39-40), controladas através de indicadores bem definidos e que, em caso de descumprimento parcial, implicam em redução das verbas nas seguintes condições:

- Meta não atingida: Há uma redução de 10%, calculada sobre o valor total repassado pelo parceiro público, até o limite de 30%.
 - Satisfação de parte das metas: Por meta parcialmente atingida existe uma redução de 5% sobre o valor total repassado, até o limite de 30%.
 - Satisfação de todas as metas: Pagamento integral.
- Tais critérios servem para que o Estado consiga monitorar os desempenhos das instituições privadas, ou seja, é uma forma de exigir um padrão de serviço atrelado aos desembolsos. (RAMOS, 2012b, p.40).

Estudo realizado por Macolmes (2011) aponta que houve melhorias na atuação do CIJZS nos dois primeiros anos de vigência da parceria em relação ao seu desempenho anterior à mesma, ainda que nem todas as metas tenham sido integralmente atingidas.

4.3.7.3 Aplicação do Modelo de Análise do TCC

Utilizando o Modelo de Análise elaborado por este autor, segue a apreciação dos principais aspectos do TCC acima descrito.

1.a) Categoria de análise: Percepção e consciência do contexto

Inicialmente, ao buscar referências ao contexto de surgimento das OSCIPs, é possível identificar algumas destas, inclusive em nível internacional:

[...] o presente estudo visa apresentar as vantagens e desvantagens das Organizações Sociais da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) com base no caso do Centro Infanto-Juvenil da Zona Sul. Como uma forma de nos ajudar a entender as ineficiências do Estado, também será apresentado o modelo alternativo de gestão das Parcerias Público-Privadas (PPP's). As Parcerias Público-Privadas (PPP's) surgem em meados dos anos 90, no governo inglês de Margareth Thatcher. O objetivo era estimular os empreendimentos envolvendo os setores público e privado com intuito de trocar experiências e melhorar o serviço prestado a população. (RAMOS, 2012b, p.10).

Percebe-se a preocupação do autor em situar o berço e os expoentes destas modalidades de associação do Estado com a iniciativa privada para fins públicos (OSCIP e PPP) na Inglaterra e, na página seguinte do TCC, nos Estados Unidos, não por acaso origem da administração pública gerencial.

Ramos (2012b) traz ainda as origens das OSCIP em terras brasileiras e sul-riograndenses:

Com a redemocratização do país na década de oitenta, as Organizações Não Governamentais (ONG's) introduziram um novo conceito na transformação da realidade social do país. O voluntariado ocasionou a opinião de que as questões sociais eram responsabilidade de todos os brasileiros e teriam que ser realizadas de forma coordenada. Inúmeras ações começaram a ser desenvolvidas através de convênios, onde as organizações do Terceiro Setor eram destinadas a execução dos projetos e o Poder Público responsável pelo repasse de recursos financeiros. [...]
O Governo do Estado do RS, comandado pela governadora YEDA (PSDB), priorizou a política econômica voltada para o **ajuste fiscal**, ou seja, priorizou centrar os esforços para que existisse **o equilíbrio entre despesas e receitas**.

[...]

O projeto de ajuste fiscal compõe diversos projetos e ações. Dentre elas, destaca-se um **financiamento** firmado pelo governo no valor de 1,1 bilhão de dólares, firmado **junto ao Banco Mundial (BIRD)**. A contrapartida assumida pelo Estado perante o Banco configura a manutenção do ajuste fiscal, bem como a **modernização da gestão pública** e a melhoria da qualidade da população. Na área da modernização da gestão pública, o compromisso firmado pelo Estado era de assinar seis termos de parceria com OSCIP's. (RAMOS, 2012b, p. 22-24).

Verifica-se nos trechos supra o impulso recebido pelas OSCIP quando da Reforma Administrativa Gerencial, em nível nacional, e na gestão de um governo estadual fortemente pautado pelos valores gerencialistas (ajuste fiscal, cumprimento de determinações do BIRD, redução de despesas e modernização).

Desta forma, segue nesta linha de valores do gerencialismo a descrição do contexto, pois se verifica que esta traz apenas uma visão da situação que é dada por certa, moderna e única solução para o atendimento dos crescentes anseios da população. Deixa assim de contemplar uma descrição mais ampla do cenário político que mostre, por exemplo, opiniões de outros grupos de interesse existentes na sociedade de então.

Cabe observar que, no caso deste TCC em especial, o contexto do *locus* de implantação da OSCIP é o próprio governo estadual, pois se trata da primeira Organização do gênero a assumir a administração de um serviço público.

Assim sendo, embora esteja presente uma preocupação de descrever o contexto de surgimento e implantação da OSCIP no Rio Grande do Sul, a ausência de características políticas e a crença de que tecnologias privadas sirvam, sem a devida apropriação, à Administração Pública, leva a conceder uma Nota 2 nesta categoria de análise.

1.b) Categoria de análise: Permeabilidade da organização

Quanto aos aspectos legais da *permeabilidade* às OSCIP, embora seja um modelo relativamente inovador, é possível verificar que já foi amplamente recepcionado pela legislação federal e estadual:

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) foram criadas através da lei federal 9.790 de 23.03.1999. A lei possibilitou que pessoas jurídicas de direito privado venham contribuir como sociedade de interesse público se atendidos alguns requisitos legais.

[...]

Os assuntos referentes ao marco legal das OSCIP's foram encaminhados pela Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento (SJDS). A qualificação juntamente com a avaliação de resultados das OSCIP's foi determinada que a Secretaria do Planejamento e Gestão auxiliasse a SJDS na elaboração do plano de trabalho.

O Estado do RS institui as OSCIP's através da Lei nº 12.901, de 11 de Janeiro de 2008. A regulamentação da Lei foi realizada por meio do Decreto 45.541, de 13 de Março de 2008. Conforme esse decreto, pode se qualificar como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, a pessoa jurídica constituída há pelo menos dois anos e em atividade, com objetivos sociais e normas estatutárias atendam os requisitos estabelecidos em lei. (RAMOS, 2012b, p. 21-24).

Interessante notar que a lei estadual que disciplina as OSCIP no Rio Grande do Sul surge nove anos após a sua instituição em nível federal, após o que se passam ainda quase dois anos até que seja efetivamente firmada a primeira parceria do governo estadual.

Já as referências à *permeabilidade* no aspecto cultural são bem mais modestas e de caráter geral:

Com a redemocratização do país na década de oitenta, as Organizações Não Governamentais (ONG's) introduziram um novo conceito na transformação da realidade social do país.

O voluntariado ocasionou a opinião de que as questões sociais eram responsabilidade de todos os brasileiros e teriam que ser realizadas de forma coordenada. Inúmeras ações começaram a ser desenvolvidas através de convênios, onde as organizações do Terceiro Setor eram destinadas a execução dos projetos e o Poder Público responsável pelo repasse de recursos financeiros. (RAMOS, 2012b, p. 22).

No trecho acima é possível ver apenas uma alusão à conscientização do povo brasileiro de que o bem estar comum não é uma responsabilidade restrita aos órgãos de governo, porém não traz detalhes da aceitação do modelo das OSCIP por diferentes grupos sociais.

Buscando referências nas abordagens constantes no Modelo de Análise, é possível aqui encontrar-se traços de *Estrangeirismo* na adoção das OSCIP, exaltando modelos dos Estados Unidos e da Europa, com foco na Inglaterra:

Como uma forma de nos ajudar a entender as ineficiências do Estado, também será apresentado o modelo alternativo de gestão das Parcerias Público-Privadas (PPP's). As Parcerias Público-Privadas (PPP's) surgem em meados dos anos 90, no governo inglês de Margareth Thatcher. O objetivo era estimular os empreendimentos envolvendo os setores público e privado com intuito de trocar experiências e melhorar o serviço prestado a população.

[...]

As Parcerias Público-Privadas (PPP's) tiveram destaque em países europeus e nos Estados Unidos na década de 90. Segundo, os defensores do modelo essa é uma fórmula de amenizar o orçamento público através do investimento privado e poder ter uma troca de expertise entre o setor público e o privado. (RAMOS, 2012b, p. 11-12).

Considerando as referências aos aspectos legais trazidas em relação à *permeabilidade* às OSCIP no Rio Grande do Sul, somadas à resumida atenção dada aos aspectos culturais, é possível atribuir uma *Nota 2* nesta categoria de análise ao TCC de Ramos (2012b).

II.a) Categoria de análise: Comprometimento e autonomia do pensamento

Considera-se aqui que o *locus* onde a “nova tecnologia” (OSCIP) é introduzida é governo estadual, e não o CIJZS em si. Assim sendo, em que pese todo o discurso do autor no sentido de que as OSCIP “acabam sendo uma alternativa para que o Estado consiga cumprir com os seus anseios sociais.” (RAMOS, 2012b, p. 12), o fato é que o Estado acaba de fato por se “descomprometer” com CIJZS, ficando apenas com o financiamento condicional do mesmo, caso a OSCIP cumpra com as metas firmadas no termo de parceria. Caso não cumpra as metas, os recursos não serão repassados na íntegra, penalizando, em tese, a OSCIP:

O termo de parceria definia que os recursos repassados pelo Estado seriam na ordem de até R\$ 969.999,20 anuais. A transferência dos recursos deveria observar a satisfação das metas definidas através dos seguintes critérios:

- Meta não atingida: Há uma redução de 10%, calculada sobre o valor total repassado pelo parceiro público, até o limite de 30%.
- Satisfação de parte das metas: Por meta parcialmente atingida existe uma redução de 5% sobre o valor total repassado, até o limite de 30%.
- Satisfação de todas as metas: Pagamento integral. (RAMOS, 2012b, p. 40).

Acredita-se, porém, que a verdadeira penalização ocorre não para a OSCIP, suportada por grandes empresas e pessoas de destaque na sociedade, mas sim para a sociedade que deixa de ser atendida devidamente, caracterizando assim uma falta de comprometimento para com esta sociedade.

Outro aspecto negativo, este, porém, trazido pelo autor, é a ausência de licitação na escolha da organização que firmou o Termo de Parceria com o Estado. Tal procedimento mostra-se pouco democrático e transparente:

Mello (2010) vê com certa resistência a celebração de serviços públicos por meio de termos de parceria. É contra a não utilização de licitação no processo de escolha do parceiro privado. O autor defende que a tal prática contraria o art.175 da Constituição Federal, que estabelece: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente, ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviço público.” (RAMOS, 2012b, p. 22).

Quanto à *autonomia* verifica-se que o Estado possui efetivamente escolhas legais quanto ao modelo a ser adotado para gerenciar organizações como o CIJZS.

“Conforme Macolmes (2011) o atendimento realizado no Centro Infante-Juvenil antes da parcerização era realizado diretamente pelo Estado e enfrentava dificuldades. A maior delas era a falta de servidores públicos” (RAMOS, 2012b, p. 38).

Acima vemos que, antes da parceria com a Fundação Digital, o mesmo Centro era diretamente administrado pelo Estado. Além destas duas opções o autor ainda traz as PPPs, uma “alternativa de melhoramento da atuação do Estado.” (RAMOS, 2012b, p. 12).

Verifica-se, porém, que a regulamentação das OSCIP no Rio Grande do Sul em 2008 e

a celebração do primeiro Termo de Parceria no ano seguinte, se devem em muito à opção feita pela Governadora do Estado naquele momento. Opção esta que, ao aceitar as condições impostas pelo Banco Mundial, perdeu muito de sua autonomia na prática:

O Governo do Estado do RS, comandado pela governadora YEDA (PSDB), priorizou a política econômica voltada para o ajuste fiscal, ou seja, priorizou centrar os esforços para que existisse o equilíbrio entre despesas e receitas.

[...]

O projeto de ajuste fiscal compõe diversos projetos e ações. Dentre elas, destaca-se um financiamento firmado pelo governo no valor de 1,1 bilhão de dólares, firmado junto ao Banco Mundial (BIRD). A contrapartida assumida pelo Estado perante o Banco configura a manutenção do ajuste fiscal, bem como a modernização da gestão pública e a melhoria da qualidade da população. Na área da modernização da gestão pública, o compromisso firmado pelo Estado era de assinar seis termos de parceria com OSCIP's. (RAMOS, 2012b, p. 24).

Considerando assim que o autor aporta alguns elementos no sentido de demonstrar o comprometimento e a autonomia do governo do estado na escolha da OSCIP como parceira na gestão do CIJZS, porém acaba deixando outros aspectos sem contemplar, se concede uma *Nota 4* nesta categoria de análise ao TCC de Ramos (2012b).

II.b) Categoria de análise: Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais

Buscando inicialmente identificar referências aos *conceitos essenciais* das OSCIP, é possível verificar que o TCC traz uma extensa descrição acerca destas devido, principalmente, a seu caráter inovador no âmbito estadual. Ramos (2012b) se vale inclusive de comparações com outras formas semelhantes de gestão (PPP, Organizações Sociais e Organizações Não-Governamentais) na intenção de identificar vantagens e desvantagens de cada uma delas:

Outro modelo alternativo, que nos ajuda a entender as ineficiências do Estado, é a Parceria Público-Privada (PPP). Esse modelo será apresentado no presente estudo como sendo uma forma de aprofundar a compreensão das dificuldades de atuação do Estado. (RAMOS, 2012b, p.12)

Os autores Alexandrino e Vicente Paulo (2009) realizaram uma comparação entre as duas formas de parceria, apresentada na tabela 4.

Tabela 4 – Comparação OS x OSCIP

[...]

A diferença básica entre a OS e OSCIP está no modelo de instrumento que celebrará o vínculo com o Estado. Na OS é o chamado contrato de gestão e na OSCIP é o termo de parceria. Ambos os instrumentos servem para reger a relação entre a instituição e o Estado, principalmente na definição de metas e padrões de serviços. (RAMOS, 2012b, p. 34-35).

Outro ponto importante é a diferenciação de ONGs (Organizações não governamentais) e as OSCIPs, as duas formas de parceria com o Estado são confundidas por terem as mesmas características como sendo sem fins lucrativos e estarem voltadas para soluções sociais. Mello (2010) afirma que OSCIPs são ONGs, que obtém um certificado emitido pelo poder público federal, ao comprovar o

cumprimento de certos requisitos. Ou seja, as ONGs já constituídas podem pedir a qualificação. (RAMOS, 2012b, p. 38).

Todas estas comparações, porém, acabam se dando em nível formal, muito pouco adentrando em seus conceitos essenciais.

Também as formas de associação do poder público com a iniciativa privada para realização de serviços públicos (PPP e OSCIP) são descritas como uma solução para as “ineficiências do Estado” (RAMOS, 2012b, p. 12) em nosso país, mesmo sendo oriundas dos Estados Unidos e países da Europa. Leva-se a crer assim que as condições e as necessidades daqueles países sejam exatamente as mesmas que as presentes no Brasil atual.

Ainda como aspecto negativo para uma efetiva apropriação do modelo de gestão verifica-se a ênfase constante dada à redução de custos e à desburocratização, tanto como principais benefícios esperados como nas ações necessárias para a implantação das OSCIP, em que pese tratar-se de um projeto de cunho essencialmente social:

A crescente demanda por serviços públicos exige que o Estado seja ágil na disponibilização de serviços com qualidade e eficiência. A **morosidade e a burocracia, muitas vezes, dificultam a atuação do Estado.**

Para atender essa crescente demanda de saúde, atendimento social, educação, segurança, entre outros, o aparelho do Estado necessita qualificar a sua atuação. Assim, modelos alternativos de gestão que priorizem o desempenho tendem a qualificá-lo. (RAMOS, 2012b, p. 12, grifo meu).

[...] o princípio da eficiência veio aparecer no art. 37 da CF 88, a partir da emenda nº19/1998, com o objetivo de que a administração pública aproxime-se o mais possível da administração de empresas do setor privado.

Conforme a professora Di Pietro (2008) o princípio apresenta dois aspectos:

- a) Relativamente à forma de atuação do agente público, exige-se o melhor desempenho possível de suas atribuições, a fim de obter os melhores resultados.
- b) Quanto ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a administração pública, exige-se que seja o mais racional possível, no intuito de alcançar melhores resultados na prestação dos serviços públicos.

A eficiência, conforme Vicente Paulo e Alexandrino (2008), **visa a atingir objetivos traduzidos por boa prestação de serviços, no modo mais simples, mais econômico**, melhorando a relação de custo/benefício. A eficiência tem como corolário a boa qualidade. (RAMOS, 2012b, p. 17-18, grifo meu).

No que diz respeito aos *pressupostos* do governo do estado, em especial na área de atuação do CIJZS (assistência social), vê-se mais uma vez uma descrição sob a perspectiva do Direito Administrativo, focando o autor nos aspectos formais da Administração Pública:

Os princípios da administração pública são as ideias centrais que determinam o alcance e sentido das regras, ou seja, tem a função de nortear as ações do administrador público nas esferas federal, estadual e municipal.

Conforme Vicente Paulo e Alexandrino (2008) existem os princípios explícitos que são expressos no caput do art.37 da Constituição Federal. São eles: Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Já os princípios implícitos não estão expressos na CF 88, mas acabam sendo citados por diversas leis que determinam a ação do gestor público e são acolhidos pelo sistema constitucional, são eles: Razoabilidade, proporcionalidade, supremacia do interesse público, devido processo legal, finalidade, entre outros. (RAMOS, 2012b, p. 16).

Mesmo quando são focados especificamente os *pressupostos* da gestão estadual em curso na ocasião de regulamentação e implantação das OSCIP (2007-2010), a ênfase é nos aspectos econômicos:

O Governo do Estado do RS, comandado pela governadora YEDA (PSDB), priorizou a política econômica voltada para o ajuste fiscal, ou seja, priorizou centrar os esforços para que existisse o equilíbrio entre despesas e receitas. (RAMOS, 2012b, p. 24).

Assim, mesmo considerando a intenção declarada do autor de analisar e comparar as OSCIP com outras formas de gestão, considera-se que os *pressupostos e conceitos essenciais* não foram suficientemente trazidos à luz para que se possa realizar uma efetiva apropriação dos mesmos, recebendo o TCC uma *Nota 2* nesta categoria de análise.

II.c) Categoria de análise: Resignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas

A procura por uma *ressignificação de conceitos* fica novamente prejudicada, pois, a exemplo de alguns TCCs já analisados, a identificação prévia de tais conceitos é bastante deficiente.

Porém, baseado em Rosso (2011), segundo o qual esta ressignificação de conceitos pode existir implicitamente em documentos da organização, busca-se informações no Termo de Parceira firmado entre a Fundação Digital e o governo do estado, bem como na sua análise realizada pelo Ramos (2012b).

Nesta análise é possível verificar que o referido Termo mantém a base conceitual estrangeira, na qual se enfatiza a economia de recursos pelo Estado no atendimento às necessidades sociais:

O termo de parceria definia que os recursos repassados pelo Estado seriam na ordem de até R\$ 969.999,20 anuais. A transferência dos recursos deveria observar a satisfação das metas definidas através dos seguintes critérios:

- Meta não atingida: Há uma redução de 10%, calculada sobre o valor total repassado pelo parceiro público, até o limite de 30%.
- Satisfação de parte das metas: Por meta parcialmente atingida existe uma redução de 5% sobre o valor total repassado, até o limite de 30%.
- Satisfação de todas as metas: Pagamento integral. (RAMOS, 2012b, p. 40).

A tabela 14 também demonstra os valores economizados com parcerias firmadas com outras empresas. Com a facilidade de firmar parcerias, a Fundação Pensamento Digital economizou R\$13.488,74. Além disso, foram estabelecidas outras parcerias com entidades públicas e privadas que proporcionaram isenção de passagens de ônibus, aulas de basquete, entre outras. (RAMOS, 2012b, p. 42).

Os trechos supra permitem ver que a preocupação da solução implantada é pontual com a economia de recursos, sendo o controle dos serviços públicos realizado fortemente por aspectos quantitativos, deixando a qualidade em segundo plano como assinalado em entrevista realizada por Ramos (2012b) com integrantes da própria OSCIP:

Já a Sr^a. Ana menciona que o atual Termo de Parceria acaba sendo muito engessado, e algumas metas teriam que ser revistas durante o andamento da parceria:
 “O Termo de Parceria está muito rígido. Para que a Fundação Pensamento Digital consiga crescer com essa primeira experiência de OSCIP, é necessário que as metas do Termo de Parceria sejam revistas pelo menos uma vez por ano. Acredito que têm metas muito fáceis de serem batidas e outras como manter o aluno no turno inverso acaba sendo de uma dificuldade para a Fundação, gerando descontos de até 30% no repasse do Estado. **Sentimos a falta da mensuração qualitativa do serviço prestado à comunidade.**” (RAMOS, 2012b, p. 44-45, grifo meu).

Não havendo esta ressignificação fica também comprometida a criação de soluções originais, orientadas pelas necessidades e valores do ambiente onde se implanta. Assim, embora não haja uma descrição mais demorada das práticas adotadas pela OSCIP no TCC, o maior diferencial que se pode observar é o uso das ferramentas de informática como forma de inserção social das crianças e adolescentes em situação de risco em sua comunidade de origem:

O público-alvo a ser beneficiado com a parceria foi 200 adolescentes entre 12 a 18 anos provenientes de núcleos familiares de baixa renda e, ainda em situação de vulnerabilidade. O objetivo da parceria era fornecer atividades, em turno inverso, de apoio pedagógico, iniciação profissional e formação geral (Fundação Pensamento Digital, 2011).
 A Fundação Pensamento Digital é fruto da mobilização de voluntários, empresas e universidades para a promoção de projetos educacionais através do uso das Novas Tecnologias da Informação e Comunicação. (RAMOS, 2012b, p. 38).

Como aspecto negativo se pode perceber que, apesar da Fundação Digital congregar representantes de “voluntários, empresas e universidades” (RAMOS, 2012b, p. 38) e o Termo de Parceria ser fiscalizado por membros do governo do estado, não se encontram referências à participação de lideranças da comunidade onde funciona o CIJZS na definição de seus rumos.

Já como aspecto positivo no sentido de uma efetiva implantação do modelo da OSCIP, percebe-se que o Termo de Parceria celebrado foi integralmente cumprido dentro dos prazos previstos, com uma cobrança real das metas firmadas e aplicação das penalidades previstas (descontos nos repasses).

Assim, considerando a preocupação mínima do autor do TCC com a *ressignificação de conceitos e a construção de soluções* específicas para o caso concreto, atribui-se uma Nota 2 nesta categoria de análise.

Quadro 09 - Modelo alternativo de gestão: Uma análise das vantagens e desvantagens das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) com base no caso do Centro Infanto-Juvenil da Zona Sul

Etapa	Categoria de Análise	Adequação ao modelo da Redução Gerencial				
		← ← ← MENOR ----- MAIOR → → →				
1ª Etapa		Percentual de aspectos adequados à Redução Gerencial (*)				
		< 20 %	< 40 %	< 60 %	< 80 %	< 100 %
Etapa da Oferta	I.a) Percepção e consciência do contexto		2			
	I.b) Permeabilidade da organização		2			
peso simples						
Total Etapa 1		4 pontos (4/10 = 40 %)				
2ª Etapa		Percentual de aspectos adequados à Redução Gerencial (*)				
		< 20 %	< 40 %	< 60 %	< 80 %	< 100 %
Etapa da Demanda	II.a) Comprometimento e autonomia do pensamento		(2x2) 4			
	II.b) Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais	(1x2) 2				
peso duplo	II.c) Resignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas	(1x2) 2				
Total Etapa 2		8 pontos (8/30 = 26,66 %)				
Pontuação Geral		12 pontos			12/40 = 30 %	

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.3.8 Uma proposta de Planejamento Estratégico Situacional para a Unidade de Saneamento da CORSAN de Giruá

Neste TCC Grassel (2012) elabora uma proposta de Planejamento Estratégico Situacional a ser aplicada em uma unidade da Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), mais especificamente na Unidade Saneamento (US) de cidade de Giruá, situada no noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

A CORSAN é uma empresa pública estadual de economia mista responsável atualmente pelo esgotamento sanitário e o abastecimento de água em 320 municípios dos 497 existentes no Rio Grande do Sul (COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO, 2014).

4.3.8.1 A tecnologia gerencial: Planejamento Estratégico Situacional

Diferentemente do Planejamento Estratégico empresarial-tradicional, já referenciado nesta dissertação, o Planejamento Estratégico Situacional (PES) nasce na década de 1970, criado pelo economista chileno Carlos Matus para atender as peculiaridades da Administração Pública latino-americana (GRASSEL, 2012).

Segundo Grassel (2012), o planejamento tradicional consiste na elaboração de um plano supostamente isento por uma pessoa ou pequeno grupo de pessoas, acreditando que os demais envolvidos são simples agentes econômicos totalmente previsíveis. O autor propõe uma superação desta visão:

A superação da visão tradicional exige uma mudança de postura intelectual e governamental, compreender que não cabe ao planejamento prever o futuro, mas procurar viabilidade para criar o futuro, como um instrumento que amplia o arco de oportunidades humanas, um recurso de liberdade (DE TONI, 2004). O diagnóstico tradicional, único e objetivo, já não existe mais, em substituição ao mesmo, surgem várias explicações situacionais. Como os demais atores detêm capacidades diferenciadas de planejamento, a explicação da realidade demanda diferentes graus de governabilidade sobre o sistema social (DE TONI, 2004). (GRASSEL, 2012, p. 21).

De Toni (2004) defende que o sujeito que planeja o faz a partir de sua situação na sociedade (planejamento situacional), ou seja, ele faz parte de um “jogo social” muito mais amplo que a simples lógica economicista do planejamento tradicional.

O sujeito que planeja está inserido no objeto planejado, este por sua vez é constituído por outros sujeitos/atores que também fazem planos e produzem estratégias e deste contexto aparece o elemento da incerteza permanente e o cálculo interativo que requer intensa elaboração estratégica e um intenso sistema de gestão. (GRASSEL, 2012, p. 22).

Segundo Grassel (2012) uma das diferenças do PES para o planejamento estratégico tradicional é o seu foco em problemas e não em setores.

O político tradicional trabalha com problemas e a população sofre com problemas. Problema, portanto é uma definição muito precisa, imposta pela própria realidade, ao contrário da definição de setor que é uma imposição analítica, é muito genérico, pouco funcional e mais adequado à análise macroeconômica. Os problemas verdadeiros cruzam os setores e têm atores que se favorecem ou são prejudicados por eles. Ao redor de problemas, a participação dos indivíduos é possível; ao redor de setores, é impossível. O PES identifica-se com a realidade e roda em torno de problemas. (GRASSEL, 2012, p. 27).

Outro importante diferencial se relaciona com o foco desta dissertação. O planejamento tradicional aplicado à Administração Pública identifica apenas um ator, o órgão de governo, ficando todos os outros atores como meros agentes de condutas previsíveis. (GRASSEL, 2012). O PES por sua vez acredita que os atores da Administração Pública vão

muito além do governo em si, cada um com sua realidade, sua verdades e suas lógicas que precisam ser conciliadas num plano comum.

Grassel (2012) resume estes e outros diferenciais importantes entre o PES e o planejamento tradicional no “Quadro 1 - Diferenças entre o Planejamento Tradicional e o Planejamento Estratégico Situacional” (GRASSEL, 2012, p. 28).

4.3.8.2 O “locus”: Unidade de Saneamento de Giruá da CORSAN

A CORSAN inicia suas atividades em 1966 chegando atualmente a abastecer mais de sete milhões de gaúchos, o que representa dois terços da população do Estado, distribuídos em mais de 321 localidades (COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO, 2014).

Ocorre que o serviço de saneamento é uma atribuição das prefeituras municipais que, desde a criação da CORSAN, concediam em sua maioria este serviço à mesma com raras exceções como no caso da capital Porto Alegre, atendida por órgão municipal, o Departamento Municipal de Água e Esgoto – DMAE. Porém,

[...] atualmente, a CORSAN vem enfrentando a disputa com o setor privado, alguns municípios lançaram editais de licitação tais como São Borja, São Gabriel e São Luiz Gonzaga, mas apresentaram problemas junto ao Tribunal de Contas. Já o município de Uruguaiana passou a concessão para a empresa privada Foz do Brasil. (GRASSEL, 2012, p. 10).

Diante desta concorrência, as falhas no serviço à população crescem de importância, pois, além de prejudicá-la pelo mau serviço, aumentam cada vez mais risco da CORSAN ser substituída por um órgão municipal ou mesmo privado.

Esta troca de concessionário do serviço, que pode parecer benéfica aos moradores de uma cidade num primeiro momento, traz prejuízos posteriores à população do estado como um todo, segundo Grassel (2012). Além do risco de se ter um bem essencial à vida (água) nas mãos da iniciativa privada, onde o foco maior é o lucro; a perda de municípios atendidos pela CORSAN põe em risco o chamado “subsídio cruzado”, onde cidade maiores (com mais usuários e mais concentrados) custeiam o atendimento de cidades menores, onde poucos e dispersos usuários não compensam financeiramente o fornecimento do serviço.

A US de Giruá, com seus 11 servidores, se ressentem da falta de diretrizes estratégicas, o que “vem causando situações adversas que provocam o descontentamento dos usuários e que certamente será um marco decisório no momento da renovação do contrato de prestação de serviço com o município.” (GRASSEL, 2012, p. 13).

4.3.8.3 Aplicação do Modelo de Análise do TCC

Utilizando o Modelo de Análise elaborado por este autor, segue a apreciação dos principais aspectos do TCC acima descrito.

1.a) Categoria de análise: Percepção e consciência do contexto

Buscando a contextualização do PES é possível encontrar farta referência da autora a diversos aspectos do cenário que motivou seu surgimento, dedicando inclusive um capítulo a questões essenciais como “O PÚBLICO E O PRIVADO NA GESTÃO PÚBLICA E A RELAÇÃO ENTRE O ESTADO, GOVERNO E O MERCADO” (GRASSEL, 2012, p.15).

Também na referência mais direta à criação do PES a autora busca situá-lo em seu contexto de origem:

Nos meados da década de 1970, surgiu como ferramenta de suporte científica e política aos dirigentes públicos, o Planejamento Estratégico Situacional, método PES, criado pelo economista chileno, Carlos Matus (DAGNINO, 2009, p.85). **O PES nasceu de uma conceituação crítica ao planejamento tradicional** e apresentava um método alternativo que considerava o caráter situacional (situação do ator que planeja) e estratégico, e que o planejamento deveria conter características do Estado latino americano. (GRASSEL, 2012, p. 21, grifo meu).

A autora se dedica longamente a analisar as diferenças entre o PES e o planejamento estratégico tradicional-empresarial, o que fornece ainda mais informações de seu surgimento:

A DIFERENÇA ENTRE O PLANEJAMENTO SITUACIONAL E O PLANEJAMENTO EM EMPRESARIAL-TRADICIONAL
O PES centraliza-se em problemas e não em setores. A realidade produz problemas, ameaças e oportunidades. O político tradicional trabalha com problemas e a população sofre com problemas. Problema, portanto é uma definição muito precisa, imposta pela própria realidade, ao contrário da definição de setor que é uma imposição analítica, é muito genérico, pouco funcional e mais adequado à análise macroeconômica. Os problemas verdadeiros cruzam os setores e têm atores que se favorecem ou são prejudicados por eles. Ao redor de problemas, a participação dos indivíduos é possível; ao redor de setores, é impossível. O PES identifica-se com a realidade e roda em torno de problemas (GRASSEL, 2012, p. 27).

A contextualização do momento vivido pela CORSAN é também bastante abrangente:

O Brasil tem presenciado no saneamento ciclos em que a iniciativa privada atua com maior ou menor intensidade, resultado das orientações das políticas nacionais, das pressões internacionais e do interesse das empresas multinacionais no setor. Cabe destacar a expressiva atuação privada nos serviços de água e esgoto no final do século XIX e início do século XX, interrompida devido a conflitos ocorridos na primeira metade do século XX. Nova investida de capital privado aconteceu na primeira metade da década de 1990, em resposta a uma política fomentadora de privatização do governo Fernando Henrique Cardoso (HELLER, 2006) (GRASSEL, 2012, p. 9).

A política de ajuste fiscal de Fernando Henrique, assim como opção por uma estratégia privatizante de modernização no setor como parte de uma reforma gerencial do Estado (SILVA, 2002), resultou em imposições draconianas de endividamento às companhias estaduais e entidades municipais de saneamento, que foram impedidas de obter recursos do FGTS destinadas ao setor, mas que em contrapartida eram disponibilizadas a concessionárias privadas. Como resultado do declínio nos investimentos, o setor acumula déficits de atendimento importantes em diversos setores, como no esgotamento sanitário. (GRASSEL, 2012, p. 9).

O excerto acima demonstra a preocupação da autora em contextualizar o momento vivido pela CORSAN, referindo aspectos políticos em nível nacional e internacional.

Complementam esta contextualização as informações acerca dos problemas mais específicos e imediatos da US da CORSAN de Giruá.

a Unidade de Saneamento da CORSAN em Giruá iniciou as suas atividades de captação, tratamento, distribuição e comercialização de água potável, neste município em 13 de setembro de 1968 com Contrato de Concessão com o Poder Público Municipal, para abastecimento com água potável à população urbana do município. O contrato encontra-se vencido desde junho de 2009.

A US Giruá está buscando o entendimento com a Prefeitura Municipal de Giruá, no sentido de desenvolver parcerias, renovar o Contrato de Programa para continuidade da prestação dos serviços para melhoria da saúde pública, bem como implantar a longo prazo o sistema de tratamento de esgotos (GRASSEL, 2012, p. 11).

Dessa forma, considerando a abrangência e o detalhamento trazido pela autora na contextualização, tanto do surgimento do PES quanto do momento vivido pela US de Giruá da CORSAN, atribui-se uma *Nota 4* ao TCC nesta categoria de análise.

1.b) Categoria de análise: Permeabilidade da organização

Analisando inicialmente os aspectos legais da permeabilidade ao PES, encontra-se a referência à Lei Federal n. 11.445/07, a Lei do Saneamento (BRASIL, 2007), como balizadora dos órgãos atuantes no setor, sejam públicos ou privados. Esta lei, porém, só entra em vigor com sua regulamentação pelo Decreto 7.217, de 21 de junho de 2010 (BRASIL, 2010b), portanto de vigência recente quando da elaboração do TCC de Grassel (2012).

a criação da Lei do Saneamento em 2007, Lei Federal nº11.445/07 pode compor um novo quadro institucional para a área de saneamento no país, através da definição de instrumentos e regras para o planejamento, a fiscalização e a regulação dos serviços de saneamento, visto que a iniciativa privada alegou como motivo para o baixo nível de atuação no setor nas duas últimas décadas, a inexistência de um quadro regulatório claro, determinando as regras do jogo. A Lei Federal nº 11.445/07 estabelece as diretrizes nacionais e a política federal para o saneamento: (GRASSEL, 2012, p. 9).

No entanto a autora não se dedica com mais vagar a esta Lei, que possui seu Capítulo V totalmente dedicado aos aspectos de planejamento dos serviços de saneamento:

CAPÍTULO IV DO PLANEJAMENTO

Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para emergências e contingências;

V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas [...] (BRASIL, 2007, não paginado).

Já o Decreto 7.217, de 21 de junho de 2010 (BRASIL, 2010b), que sequer é referido pela autora, é ainda mais extenso e detalhado no que tange ao planejamento das ações de saneamento como se pode ver no pequeno trecho abaixo reproduzido:

CAPÍTULO II DO PLANEJAMENTO

Art. 24. O processo de planejamento do saneamento básico envolve:

I - o plano de saneamento básico, elaborado pelo titular;

II - o Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB, elaborado pela União; e

III - os planos regionais de saneamento básico elaborados pela União nos termos do inciso II do art. 52 da Lei no 11.445, de 2007.

§ 1º O planejamento dos serviços públicos de saneamento básico atenderá ao princípio da solidariedade entre os entes da Federação, podendo desenvolver-se mediante cooperação federativa.

§ 2º O plano regional poderá englobar apenas parte do território do ente da Federação que o elaborar.

Art. 25. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano editado pelo titular, que atenderá ao disposto no art. 19 e que abrangerá, no mínimo:

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores de saúde, epidemiológicos, ambientais, inclusive hidrológicos, e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - metas de curto, médio e longo prazos, com o objetivo de alcançar o acesso universal aos serviços, admitidas soluções graduais e progressivas e observada a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para situações de emergências e contingências; e

V - mecanismos e procedimentos para avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas. (BRASIL, 2010b, não paginado).

Passando à permeabilidade ao PES no que respeita à cultura da organização, as referências são menos presentes ainda. Alguma inferência acerca da aceitação de algum planejamento pode ser feita por informações trazidas pela autora:

A nível corporativo, a CORSAN, possui alguns instrumentos para orientar as relações organizacionais, tais como o regimento interno, estatuto disciplinar, normas, resoluções e procedimentos. Em relação ao exercício de liderança alguns fatores intervenientes são levados em consideração, tais como:

Demanda do acionista; Demandas do cliente e da comunidade; Normas e legislações; Planejamento estratégico.

Cabe ressaltar que por enquanto não vem sendo disseminado para cada US um planejamento estratégico, ele vem ocorrendo apenas a nível de direção, causando com isso muitas perdas para a Companhia,

[...]

Na US Giruá percebe-se a falta de indicadores de desempenho, de planos de ação, de padronização no controle de atividades, de uma gestão de liderança de qualidade, pois para uma organização obter um desenvolvimento sólido, baseado na eficiência e satisfação dos clientes e sociedade, é necessário que saiba o que está fazendo e onde quer chegar, para isso é necessário ter um planejamento. (GRASSEL, 2012, p. 11-12).

Nos trechos supra é possível perceber a ausência de um planejamento efetivo na CORSAN como um todo e na US Giruá em especial, assim sendo, é lícito inferir que a introdução do PES gere alguma reação adversa dos servidores caso não seja devidamente preparada.

Desta forma, considerando a pequena atenção dispensada aos aspectos legais e culturais que permitam uma efetiva absorção do PES na US Giruá, é concedida uma Nota 2 ao TCC nesta categoria de análise.

II.a) Categoria de análise: Comprometimento e autonomia do pensamento

Sendo este Trabalho de Grassel (2012) uma proposta de implementação do PES e não uma tecnologia gerencial já implantada, a análise do comprometimento se faz aqui de um modo diferenciado. Busca-se encontrar dois aspectos: a preocupação da autora com este comprometimento da direção da organização e também o apoio já recebido desta em iniciativas anteriores da mesma natureza, ou seja, que tenham como foco um serviço público efetivo e democrático, possibilitando a participação de todos os envolvidos no processo.

Embora a autora não dedique uma parte específica de seu Trabalho ao estudo deste comprometimento, é possível encontrar referências ao longo de todo o seu escrito, como nestes trechos em que manifesta preocupação com as consequências da privatização dos serviços:

A política de ajuste fiscal de Fernando Henrique, assim como opção por uma estratégia privatizante de modernização no setor como parte de uma reforma gerencial do Estado (SILVA, 2002), resultou em imposições draconianas de endividamento às companhias estaduais e entidades municipais de saneamento, que foram impedidas de obter recursos do FGTS destinadas ao setor, mas que em contrapartida eram disponibilizadas a concessionárias privadas. Como resultado do declínio nos investimentos, o setor acumula déficits de atendimento importantes em diversos setores, como no esgotamento sanitário.

[...]

A privatização do saneamento seria contrária aos interesses coletivos, acabaria o subsídio cruzado em nosso Estado. A CORSAN atua em municípios superavitários e deficitários, realizando um balanço de contas. A tarifa é única para todos, apesar de que municípios pequenos geralmente não dão lucro. Já o sistema de privatização desfaz este quadro, pois as empresas serão atraídas onde tiverem rentabilidade financeira e as pequenas cidades ficariam a mercê da prestação de serviço de saneamento. (GRASSEL, 2012, p. 9-10).

Porém a melhor evidência da consciência da autora de que uma boa Administração Pública está necessariamente preocupada com os aspectos democráticos, além da eficiência operacional, é a escolha do PES com sua sistemática que privilegia tais aspectos:

No caso da Unidade de Saneamento de Giruá, a falta de diretrizes estratégicas vem causando situações adversas que provocam o descontentamento dos usuários e que certamente será um marco decisório no momento da renovação do contrato de prestação de serviço com o município.

Desta forma, deseja-se com este trabalho, apresentar para a Unidade de Saneamento de Giruá, um planejamento estratégico viável para a percepção de suas maiores dificuldades, como também a melhor estratégia para a solução de seus problemas. Logo com a melhora no seu desempenho, venha tornar-se uma organização pública eficiente e de qualidade.

O planejamento estratégico situacional é o que mais se aproxima dos objetivos da administração pública, como no caso da CORSAN, já que o método é de realização de projetos no setor público, vislumbrando as ocorrências dos campos político, econômico e social, através de uma apreciação situacional por meio do reconhecimento e análise de problemas sob diferentes pontos de vista. Também destaca-se que as demandas do Planejamento Estratégico Situacional diferem dos métodos criados para o setor privado, não existem fórmulas prontas, devido as organizações públicas não almejam o ganho financeiro, mas sim o bem comum da sociedade, através da melhor eficiência na prestação do serviço público. (GRASSEL, 2012, p. 13).

A autora assinala a oportunidade de um maior comprometimento da alta direção com os serviços prestados diretamente à população:

Cabe ressaltar que por enquanto não vem sendo disseminado para cada US um planejamento estratégico, ele vem ocorrendo apenas a nível de direção, causando com isso muitas perdas para a Companhia, como a não renovação de contratos com municípios importantes e a necessidade de manutenção de serviços através de empresas terceirizadas em algumas regiões. (GRASSEL, 2012, p. 11).

Com respeito à autonomia de pensamento verifica-se que, embora a autora esteja engajada na proposta de um PES para a US Giruá, a CORSAN como instituição adota o planejamento estratégico tradicional, ainda que de forma incompleta como mostrado acima.

A nível corporativo, a CORSAN, possui alguns instrumentos para orientar as relações organizacionais, tais como o regimento interno, estatuto disciplinar, normas, resoluções e procedimentos. Em relação ao exercício de liderança alguns fatores intervenientes são levados em consideração, tais como:

Demanda do acionista;

Demandas do cliente e da comunidade;

Normas e legislações;

Planejamento estratégico. (GRASSEL, 2012, p. 11, grifo meu).

Desta forma, é possível concluir que a autonomia da US Giruá para efetiva adoção do PES é bastante reduzida no contexto da CORSAN, que já adota outro modelo. Some-se a isso

o fato de o TCC não trazer qualquer informação acerca de algum interesse da Companhia ou daquela US em adotar o PES ou qualquer outra forma de planejamento.

Assim, considerando o bom destaque dado por Grassel (2012) à necessidade de um comprometimento com um serviço público efetivo e democrático, e a tímida referência à autonomia de pensamento da US Giruá para a adoção do PES, chega-se a uma *Nota 6* nesta categoria de análise.

II.b) Categoria de análise: Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais

Inicialmente é possível verificar que a autora dedica especial atenção aos *conceitos essenciais* do PES, considerando aspectos os sociais e políticos, além dos operacionais:

O planejamento estratégico situacional é o que mais se aproxima dos objetivos da administração pública, como no caso da CORSAN, já que o método é de realização de projetos no setor público, vislumbrando as ocorrências dos campos político, econômico e social, através de uma apreciação situacional por meio do reconhecimento e análise de problemas sob diferentes pontos de vista. Também destaca-se que as demandas do Planejamento Estratégico Situacional diferem dos métodos criados para o setor privado, não existem fórmulas prontas, devido as organizações públicas não almejam o ganho financeiro, mas sim o bem comum da sociedade, através da melhor eficiência na prestação do serviço público. (GRASSEL, 2012, p. 13).

Auxiliam ainda na compreensão destes conceitos o capítulo do referencial teórico intitulado “O Público e o Privado na Gestão Pública e a Relação entre o Estado, Governo e o Mercado” (GRASSEL, 2012, p. 15) e uma extensa comparação com aspectos do planejamento estratégico tradicional:

A Diferença entre o Planejamento Situacional e o Planejamento Empresarial-Tradicional.

O PES centraliza-se em problemas e não em setores. A realidade produz problemas, ameaças e oportunidades. O político tradicional trabalha com problemas e a população sofre com problemas. Problema, portanto é uma definição muito precisa, imposta pela própria realidade, ao contrário da definição de setor que é uma imposição analítica, é muito genérico, pouco funcional e mais adequado à análise macroeconômica. Os problemas verdadeiros cruzam os setores e têm atores que se favorecem ou são prejudicados por eles. Ao redor de problemas, a participação dos indivíduos é possível; ao redor de setores, é impossível. (GRASSEL, 2012, p. 27).

Os pressupostos da CORSAN em especial não são abordados de forma tão explícita como os conceitos do PES, porém, ainda assim, é possível encontrar alguma referência mais geral quanto às características desejáveis, segundo Grassel (2012), em uma organização pública de saneamento, como o subsídio cruzado e um foco maior no bom atendimento da população do que no lucro financeiro:

A privatização do saneamento seria contrária aos interesses coletivos, acabaria o subsídio cruzado em nosso Estado. A CORSAN atua em municípios superavitários e deficitários, realizando um balanço de contas. A tarifa é única para todos, apesar de que municípios pequenos geralmente não dão lucro. Já o sistema de privatização desfaz este quadro, pois as empresas serão atraídas onde tiverem rentabilidade financeira e as pequenas cidades ficariam a mercê da prestação de serviço de saneamento. (GRASSEL, 2012, p. 10).

Além deste trecho, a autora se limita a descrever o histórico da Companhia e a legislação que regulamenta seu funcionamento, deixando de abordar aspectos que permitam vislumbrar com maior clareza seus pressupostos essenciais.

Considerando assim a ênfase dada aos conceitos essenciais do PES, aliada à modesta referência aos pressupostos da CORSAN, atribui-se uma *Nota 4* ao Trabalho nesta categoria de análise.

II.c) Categoria de análise: Resignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas

Embora tenha havido uma boa identificação dos conceitos do PES, a falta de um estudo dos pressupostos da organização acaba por prejudicar uma efetiva resignificação para o caso específico. Verifica-se assim que a base conceitual do PES é integralmente mantida pela autora:

Através da análise dos relatórios da Unidade de Saneamento de Giruá e das entrevistas realizadas, constatou-se quais são os principais problemas que atingem o desempenho da US Giruá:

[...]

A seguir foi elaborada uma planilha de situação problema da CORSAN US Giruá, embasado no Planejamento Estratégico Situacional, de Matus:

[...]

Os “nós explicativos” de um fluxograma (encadeamento de causas ou cadeias causais da situação-problema) sobre os quais podemos atuar com eficácia são chamados de “Nós Críticos”.

Logo a seguir foram elaborados três fluxogramas explicativos das situações problemas da US Giruá e nos quais foi assinalados com NC os nós críticos.

Na sequência foi elaborado um plano de ação para enfrentar os nós críticos encontrados na Unidade de Saneamento de Giruá. (GRASSEL, 2012, p. 39-40).

Os trechos acima, somados às Figuras 1, 2 e 3, e Quadros 2, 3 e 4 (GRASSEL, 2012, p. 41-47) demonstram a adoção dos conceitos originais do PES pela autora na proposta apresentada.

Quanto à construção de soluções endogenamente orientadas acredita-se que a mesma ficou prejudicada dada a utilização do PES em um nível local (US Giruá) e sendo realizado de modo solitário pela autora uma vez que este, originalmente, é utilizado em nível nacional com

Carlos Matus (1995) e aplicado com êxito no Sistema Único de Saúde de nosso país, entre outros locais, porém sempre contando com a participação diversas pessoas e entidades.

Encontra-se, no entanto, o adequado uso de informações locais, ainda que as fontes de dados consideradas tenham sido exclusivamente internas (bancos de dados, observação participante e entrevistas com servidores), deixando de ouvir setores interessados da população, possivelmente devido às limitações de tempo e recursos impostas à autora:

Foi elaborado três planos de ação para atacar os principais problemas da US Giruá com suas respectivas ações:

- redução de consertos de redes e ramais: substituir redes antigas de fibra cimento de abastecimento de água, controlar a qualidade ao adquirir materiais de rede e ramais, eliminar a entrada de ar na rede de abastecimento;
- redução e controle das perdas de água: instalar macromedidores nos poços e recalque, realizar pesquisa de vazamentos efetiva e periódica, setorizar a rede de distribuição, controlar ligações de água inativas e clandestinas;
- redução da inadimplência dos usuários: executar imediatamente todas as autorizações de suspensão emitidas pelo sistema, planejar a ação de suspensão por grupos de localização (rotas e sequência), desenvolver ação junto aos usuários no sentido de conscientizá-los da gravidade de suspensão do abastecimento e atualizar a base cliente usuários da US Giruá (GRASSEL, 2012, p. 49).

Desta forma, mesmo considerando que a ressignificação de conceitos ficou prejudicada, leva-se em conta a atenção dada pela autora em utilizar o PES de forma efetiva dentro do alcance de suas possibilidades, chegando-se a uma *Nota 4* para o Trabalho de Conclusão de Grassel (2012) nesta categoria de análise.

Quadro 10 - Uma Proposta de Planejamento Estratégico Situacional para a Unidade de Saneamento da CORSAN de Giruá

Etapa	Categoria de Análise	Adequação ao modelo da Redução Gerencial				
		← ← ← MENOR ----- MAIOR → → →				
1ª Etapa		Percentual de aspectos adequados à Redução Gerencial (*)				
		< 20 %	< 40 %	< 60 %	< 80 %	< 100 %
Etapa da Oferta	I.a) Percepção e consciência do contexto				4	
	I.b) Permeabilidade da organização		2			
peso simples	Total Etapa 1	6 pontos (6/10 = 60 %)				
2ª Etapa		Percentual de aspectos adequados à Redução Gerencial (*)				
		< 20 %	< 40 %	< 60 %	< 80 %	< 100 %
Etapa da Demanda	II.a) Comprometimento e autonomia do pensamento			(3x2) 6		
	II.b) Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais		(2x2) 4			
	II.c) Resignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas		(2x2) 4			
peso duplo	Total Etapa 2	14 pontos (14/30 = 46,66 %)				
Pontuação Geral		20 pontos			20/40 = 50 %	

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.3.9 Gestão Participativa dos Recursos Hídricos: Participação Social no Processo de Planejamento dos Usos da Água na Bacia Hidrográfica dos Rios Turvo, Santa Rosa e Santo Cristo – Enquadramento

O Trabalho de Kapper (2012) se propõe a analisar o efetivo funcionamento da Gestão Participativa no que diz respeito ao planejamento do uso da água potável da bacia hidrográfica formada pelos Rios Turvo, Santa Rosa e Santo Cristo, no Rio Grande do Sul.

Tanto a divisão territorial (bacia hidrográfica), quanto à forma de gestão participativa são definidas pela atual Constituição Federal (BRASIL, 1988), e recepcionadas pela legislação do setor, tanto federal (BRASIL, 1997) quanto estadual (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

Considerando que, tanto a gestão participativa quanto a forma de divisão territorial (que reúne diferentes municípios), são ainda recentes e pouco frequentes na Administração Pública brasileira, acredita-se que seu funcionamento represente um desafio a seus integrantes e, consequentemente, que o seu estudo seja de especial interesse.

4.3.9.1 A tecnologia gerencial: Gestão Participativa no Planejamento do Uso da Água

Conforme a autora, a Constituição de 1988 traz para o país novos conceitos de participação social e democratização.

As eleições diretas contribuíram para demonstrar a força dos movimentos sociais. O próprio Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995), identificando a necessidade da transformação de um Estado de cultura burocrático, de caráter patrimonialista e clientelista para um Estado de cultura gerencial, tem como objetivos globais; aumentar a governança para atendimento das necessidades do cidadão; limitar a ação do estado àquelas funções que lhe são próprias; transferir para os estados e municípios as ações que são locais; transferir para os estados as ações que são de caráter regional. (KAPPER, 2012, p. 40).

Assim as políticas sociais de diversos setores passaram a cobrar a participação de estados e municípios o que, por sua vez, tornou a participação dos cidadãos nas decisões públicas muito mais acessível.

Porém, mesmo que esses espaços sejam abertos à população, Kapper (2012) esclarece que a efetiva participação do povo possui diferentes níveis que vão da mais superficial (“manipulação”) à mais efetiva (“controle pelo cidadão”) (ARNSTEIN, 1998 *apud* FLORES; MISOCZKY, 2008).

Especificamente em relação ao uso da água, a

Lei 9.433 de 1997, que institui o Sistema Nacional de Recursos Hídricos e a Política Nacional de Recursos Hídricos, é um divisor de tempo, [...], a descentralização do poder decisório e de recursos, bem como a ampliação e institucionalização da participação são conceitos inovadores e de mudanças para os setores, já que a sociedade, a população da bacia assume o papel de protagonista na implantação de ações de preservação, conservação e recuperação das águas, sendo corresponsável pelo destino da geração atual e futura que dependem dos recursos hídricos para o desenvolvimento econômico, social e ambiental. (KAPPER, 2012, p. 42).

A autora esclarece que este modelo participativo de planejamento, levado a efeito através dos chamados “comitês de bacia”, ainda se constitui num espaço de conflitos, onde Estado e cidadãos vão aos poucos aprendendo a mudar antigas práticas. O Estado abrindo mais espaços para a participação popular, dividindo seu poder e a sociedade entendendo a importância de sua participação, abandonando a histórica passividade de aguardar soluções prontas vindas do governo.

4.3.9.2 O “locus”: Comitê da Bacia Hidrográfica dos rios Turvo, Santa Rosa e Santo Cristo

Como visto acima, a legislação sobre o uso da água no país organiza as unidades de planejamento por bacias hidrográficas. O Rio Grande do Sul se divide em 25 bacias

hidrográficas, sendo a dos Rios Turvo, Santa Rosa e Santo Cristo uma delas, localizada no norte do estado conforme a “Figura 3” (KAPPER, 2012, p. 29) e codificada como bacia “U-30”.

A área da bacia hidrográfica abrange 52 municípios, espalhados por mais de 10.700 quilômetros quadrados e onde residem cerca de 370 mil habitantes.

O Comitê foi criado pela Lei Estadual n. 10.350 de 1994 (RIO GRANDE DO SUL, 1994) sendo um

colegiado composto por representantes da bacia hidrográfica a quem cabe, por força da lei, definir as questões relativas às águas da bacia, tanto no presente, quanto no futuro.

Tem como principal função discutir e delibera sobre os assuntos de interesse comum aos diversos usos da água, definindo prioridades e intervenções necessárias à gestão integrada da bacia hidrográfica.

De acordo com a legislação, a representação da sociedade no Comitê, deve apresentar a seguinte composição: 40% de representantes dos **usuários da água**; 40% de representantes da **população** da bacia; e 20 % de **órgãos públicos federais e estaduais**.

No comitê estão representados como **usuários da água**: concessionária de serviços de saneamento, prefeituras municipais, cooperativas de energia elétrica, cooperativas agrícolas, sindicatos rurais, entidades representativas da indústria, lazer e turismo. (KAPPER, 2012, p. 32, grifo meu).

Como representantes da *população* atuam: câmara de vereadores, associações comunitárias, instituições de ensino, pesquisa e extensão, organizações ambientalistas, associações profissionais, organizações sindicais, setor de comunicação e clube de serviços comunitário.

Os órgãos públicos se fazem presentes através de secretarias federais e estaduais

Inseridos também os órgãos ambientais do estado, de fiscalização e licenciamento que participam como representantes no comitê, sem direito voto, mas com grande importância nas discussões e deliberações que são a: Fundação Estadual de Proteção Ambiental FEPAM e Batalhão Policiamento Ambiental - PATRAM. (KAPPER, 2012, p. 33).

O comitê conta ainda com Grupos de Trabalho (GT) específicos de acordo com tarefas especiais que possam surgir, sendo constituídos e dissolvidos de acordo com a necessidade. As reuniões ordinárias são realizadas a cada dois meses, sendo possível a convocação de reuniões extraordinárias sempre que necessário.

4.3.9.3 Aplicação do Modelo de Análise do TCC:

Realizado este breve relato do TCC em estudo, inicia a seguir a análise do mesmo utilizando o Modelo de Análise elaborado por este autor:

I.a) Categoria de análise: Percepção e consciência do contexto

A contextualização das formas de gestão participativa na Administração Pública se faz bastante presente no Trabalho de Kapper (2012). Para tal, a autora inicia resgatando os conceitos de Estado, Sociedade, Cidadania, Espaço Público e Direito de Participação Social.

Após uma breve referência a períodos anteriores de participação social, a autora discorre sobre o nascimento do atual período, inaugurado pela mais recente constituição federal:

A promulgação da Constituição, conhecida como “Constituição Cidadã”, traz novos conceitos de participação social e democratização. As eleições diretas contribuíram para demonstrar a força dos movimentos sociais. O próprio Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995), identificando a necessidade da transformação de um Estado de cultura burocrático, de caráter patrimonialista e clientelista para um Estado de cultura gerencial, tem como objetivos globais; aumentar a governança para atendimento das necessidades do cidadão; limitar a ação do estado àquelas funções que lhe são próprias; transferir para os estados e municípios as ações que são locais; transferir para os estados as ações que são de caráter regional.

As políticas sociais como a saúde, a educação, a assistência social, foram descentralizadas, ficando na responsabilidade do gestor municipal e estadual organizar e implementar as políticas públicas que contemplam a participação da sociedade na construção das soluções. (KAPPER, 2012, p. 40)

Logo após aborda a participação popular especificamente na gestão pública das águas, abordando inclusive os aspectos políticos inerentes à mesma:

A aprovação da Lei 9.433 de 1997, que institui o Sistema Nacional de Recursos Hídricos e a Política Nacional de Recursos Hídricos, é um divisor de tempo, conforme descrito por Milani (2008), a descentralização do poder decisório e de recursos, bem com o a ampliação e institucionalização da participação são conceitos inovadores e de mudanças para os setores, já que a sociedade, a população da bacia assume o papel de protagonista na implantação de ações de preservação, conservação e recuperação das águas, sendo corresponsável pelo destino da geração atual e futura que dependem dos recursos hídricos para o desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Conforme Veiga (2007) o contexto histórico e sócio político em que foi construída a participação da sociedade civil organizada em políticas públicas de gestão das águas tem sido um espaço de conflitos. E ainda, quais os efeitos dessa oferta de participação democrática sobre os atores sociais frente a uma cultura política arraigada em relação de clientelismo com forte centralização e interesses econômicos. (KAPPER, 2012, p. 42).

No tocante à contextualização do Comitê da Bacia Hidrográfica verifica-se que a autora prioriza uma descrição detalhada da composição e funcionamento deste, tendo em vista a conformação pouco frequente destes tipos de comitês na Administração Pública nacional:

O Comitê é um colegiado composto por representantes da bacia hidrográfica a quem cabe, por força da lei, definir as questões relativas às águas da bacia, tanto no presente, quanto no futuro.

[...]

Também, a partir de 2010, no início de cada ano é realizado pela CPA (direção e demais membros) o Planejamento Estratégico para definição da dinâmica do Comitê, tendo como base o Plano de Trabalho fruto do convênio SEMA/UNIJUI/Comitê, revisão das atas anteriores onde constam solicitações, sugestões dos representantes e situação atual do Comitê e Sistema Estadual de Recursos Hídricos - SERH, formatando assim propostas de ações. Esta proposta é apresentada a plenária do Comitê na primeira reunião ordinária para fins de aprovação. No final de cada ano são apresentadas as ações realizadas. (KAPPER, 2012, p. 33-34).

Porém não é possível se verificar a situação do Comitê da Bacia Hidrográfica em estudo em comparação com outros comitês semelhantes já que, só no Rio Grande do Sul existem outras 24 bacias hidrográficas com realidades semelhantes e que poderiam ser referenciadas.

Desta forma, tendo em vista a extensa e consistente contextualização da gestão participativa, aliada às poucas informações comparativas do Comitê da Bacia em estudo, atribui-se uma Nota 3 ao TCC de Kapper (2012) nesta categoria de análise.

I.b) Categoria de análise: Permeabilidade da organização

Verificando a permeabilidade do comitê da bacia hidrográfica à gestão participativa quanto aos aspectos legais, é possível verificar que a regulamentação não apenas admite como incentiva esta forma de gestão:

Após vários anos de discussão foi instituída a Lei 9.433 de 1997, que institui o Sistema Nacional de Recursos Hídricos e a Política Nacional de Recursos Hídricos, tendo como fundamento:

I - a água é um bem de domínio público;

II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

III- em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação dos animais;

IV- a **bacia hidrográfica é a unidade territorial de planejamento e gestão;**

V- a **gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.** (KAPPER, 2012, p. 23, grifo meu).

O modelo de gerenciamento adotado no Brasil incorpora novos princípios e instrumentos de gestão, embora já aceitos e praticados em vários países, enquadra-se no **modelo sistêmico de integração participativa**, que determina a criação de uma estrutura, na forma de matriz institucional de gerenciamento, responsável pela execução de funções específicas, e adota o planejamento estratégico por bacia hidrográfica, a tomada de decisão por intermédio de deliberações multilaterais e descentralizadas e o estabelecimento de instrumentos legais e financeiros (KAPPER, 2012, p. 27, grifo meu).

A legislação estadual, adequando-se à Constituição Federal de 1988, acaba por antecipar-se à Lei Federal n. 9.433 (BRASIL, 1997), porém seguindo no mesmo sentido de implantar a gestão participativa das águas através da Lei Estadual n. 10.350, no ano de 1994:

Art. 4º - São diretrizes específicas da Política Estadual de Recursos Hídricos:
 I - descentralização da ação do Estado por regiões e bacias hidrográficas;
 II - participação comunitária através da criação de Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas congregando usuários de água, representantes políticos e de entidades atuantes na respectiva bacia; (RIO GRANDE DO SUL, 1994, não paginado).

Já no que diz respeito à permeabilidade nos aspectos culturais é possível encontrar referência trazida pela autora neste sentido, ainda que com menor destaque que o dado aos aspectos legais:

Conforme Veiga (2007) o contexto histórico e sociopolítico em que foi construída a participação da sociedade civil organizada em políticas públicas de gestão das águas tem sido um espaço de conflitos. E ainda, quais os efeitos dessa oferta de participação democrática sobre os atores sociais frente a uma cultura política arraigada em relação de clientelismo com forte centralização e interesses econômicos.

Aborda ainda que o enfrentamento dessas limitações e desafios, a sociedade civil organizada evolui e desenvolve estratégias que lhe permitam não apenas contestar a constituição de espaços decisórios como também se afirmar no processo.

A participação da sociedade na gestão das águas, através dos comitês de bacia, é conhecida, por “parlamentos das águas”, instância de articulação e negociação dos assuntos de interesse comum dos diversos usuários da água.

Neste contexto visualizamos que tanto para o Estado, no seu papel de soberano na construção e defesa dos interesses do seu povo, abrir espaço para sociedade interagir nesta construção é dividir o poder. É transformar o governo, do sistema vertical, de cima para baixo, para um sistema horizontal com vários estágios de poder, com diversos olhares e saberes na condução do destino da nação. De maneira semelhante, também o entendimento pela sociedade da necessidade da participação nos espaços de decisão, na construção das políticas públicas, de uma maneira efetiva, abandonando a cultura de aguardar as soluções prontas, somente atende-las e criticá-las, depende de tempo, de sensibilização às mudanças que estão aí. Isto é democracia, isto é cidadania. (KAPPER, 2012, p. 42-43).

Verifica-se assim a preocupação da autora em trazer aspectos sociopolíticos da adoção da gestão participativa os quais certamente possuem grande influência na sua efetiva adoção no gerenciamento das águas pelo Comitê.

Remetendo às abordagens institucionalistas, que tratam das motivações para adoção do modelo de gestão, é possível ver neste caso traços de um *Isomorfismo Institucional* na sua forma coercitiva, tendo em vista que a normatização governamental para o setor das águas impõe boa parte dos procedimentos adotados na gestão participativa aos Comitês de Bacia.

Assim, considerando tanto o destaque dado pela autora às questões legais quanto a abrangência trazida na abordagem das questões culturais de permeabilidade, é atribuí-se uma Nota 3 ao Trabalho nesta categoria de análise.

II.a) Categoria de análise: *Comprometimento e autonomia do pensamento*

Ao dedicar o quinto capítulo do TCC à análise do trabalho de mobilização social do Comitê no sentido de estimular a participação dos mais diversos setores da população, a autora demonstra sua preocupação com o *comprometimento* deste Comitê com uma Administração Pública democrática, embora a tarefa se mostre complexa:

Os usos múltiplos e, por vezes conflitantes, das águas na Bacia, sua perda de qualidade e de quantidade, decorrentes das ações antrópicas na região, estas, precisam ser equacionadas e compatibilizadas, visando preservar e regenerar os aspectos quanti-qualitativos das águas, de forma a permitir o desenvolvimento sustentável da região. Trata-se de uma equação de difícil resolução, sempre perseguida conceitualmente, mas nem sempre alcançada na prática.

Assim, uma abordagem multissetorial e interdisciplinar é necessária, principalmente na fase de diagnóstico dos problemas, potencialidades e suas causas, alicerçada em um processo de negociação social que aponte o cenário desejado. (KAPPER, 2012, p. 48).

Kapper (2012) também traz informações acerca da participação efetiva dos dirigentes do Comitê nas reuniões de trabalho do mesmo:

[...], dos nove integrantes da CPA, oito se fizeram presentes em 50% ou mais das reuniões, garantido assim que as ações desenvolvidas integram os olhares dos diversos interesses de usos da água. A representação da categoria usuários da água na CPA, com 100% de participação é a presidente e com 79,1% de participação o vice-presidente do Comitê, o que demonstra o comprometimento com a condução do processo e a interação com os demais participantes.

Pode-se dizer que tanto os usuários da água como a sociedade civil se fizeram presentes nas articulações necessárias, definindo os rumos e a dinâmica do Comitê. (KAPPER, 2012, p. 54).

Outro aspecto valorizado pela autora é a promoção de diversos eventos com objetivo de envolver ao máximo os componentes do Comitê, e principalmente, o maior número de integrantes da população da Bacia Hidrográfica na gestão participativa:

O processo de Planejamento de Usos da água - Enquadramento é um processo participativo, que deve contemplar as diversas instâncias de decisão e articulação. Buscando esta interação e visibilidade política, social, como membro de Estado, o Comitê centralizou os esforços em buscar a participação dos diversos atores para discutir o processo em construção, em momentos específicos, realizando atividades diversas, conforme abaixo elencamos as principais descrevendo a prática e o objetivo.

[...]

Redes de Cooperação [...]

Brincando de Enquadramento [...]

Calendário Ambiental [...]

Reuniões itinerantes em locais públicos [...]

Encontro pelas águas [...]

Projeto Comitê das Águas nas Escolas [...]

Reuniões Setoriais [...]

Seminário para o Enquadramento [...]

Newsletter [...]

Semana Municipal da Água [...]

Audiência Pública [...]

Apresentação do Diagnóstico da Bacia Hidrográfica [...] Consultas Públicas (KAPPER, 2012, p.62-76)

No tocante à *autonomia* dos comitês verifica-se que, embora a legislação determine uma forma democrática de gestão das águas, o faz de uma forma ampla que permitiria, até certo ponto, que a participação social não fosse tão efetiva na prática. Porém o Comitê da Bacia em estudo envida esforços muito além dos determinados em lei para que tal participação seja ampliada e qualificada, como atestam os eventos acima listados e ricamente documentados pela autora em seu TCC.

A participação social para a construção e legitimação do processo de planejamento em desenvolvimento se dará por intermédio do envolvimento da sociedade civil representada pelos diversos atores sociais da bacia. No presente caso, a necessidade de mobilizar os atores sociais estratégicos para alcançar a efetiva participação social se faz efetivamente indispensável ao logo de todas as etapas previstas no decorrer da elaboração do processo de Planejamento.

Afinal, trata-se de um planejamento que deva refletir os anseios da população, uma vez que seus resultados irão interferir sobre os usuários e a sociedade, os quais serão prejudicados ou beneficiados pelas decisões tomadas na fase de planejamento.

Assim foi elaborada uma metodologia específica para mobilizar os diversos atores da bacia, para que o resultado do processo de Planejamento venha contemplar os diversos interesses pelo uso da água, tanto em quantidade como em qualidade. (KAPPER, 2012, p. 52-53).

O trecho acima permite ver que o Comitê em questão, fazendo uso de sua *autonomia* elabora, segundo a autora, uma “metodologia específica” com fito de obter uma efetiva participação popular.

Considerando assim, as informações aportadas por Kapper (2012) acerca do comprometimento e autonomia do Comitê, é atribuí-se uma Nota 6 a seu Trabalho nesta categoria de análise.

II.b) Categoria de análise: Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais

Buscando identificar inicialmente os conceitos essenciais da gestão participativa, é possível perceber a preocupação da autora com estes ao dedicar o capítulo 3.1 (KAPPER, 2012, p. 36) a revisar os conceitos de Estado, Sociedade, Cidadania, Espaço Público e Direito de Participação Social.

Outro aspecto positivo é a consciência manifestada pela autora de que a adoção da gestão participativa não é imediata, senão que necessita de toda uma preparação social e política do Estado e da população para tal:

Neste contexto visualizamos que tanto para o Estado, no seu papel de soberano na construção e defesa dos interesses do seu povo, abrir espaço para sociedade interagir

nesta construção é dividir o poder. É transformar o governo, do sistema vertical, de cima para baixo, para um sistema horizontal com vários estágios de poder, com diversos olhares e saberes na condução do destino da nação. De maneira semelhante, também o entendimento pela sociedade da necessidade da participação nos espaços de decisão, na construção das políticas públicas, de uma maneira efetiva, abandonando a cultura de aguardar as soluções prontas, somente atende-las e criticá-las, depende de tempo, de sensibilização às mudanças que estão aí. Isto é democracia, isto é cidadania. (KAPPER, 2012, p. 43).

Passando a analisar as informações que o TCC traz acerca dos pressupostos essenciais do Comitê da Bacia em estudo, é possível verificar que Kapper (2012) identifica muito bem que o trabalho a ser executado vai muito além de aspectos técnicos, embora não prescindia destes. A autora faz isso em dois momentos. Primeiramente ao tratar da figura dos comitês de bacia, prevista na legislação do setor e, posteriormente, ao tratar do trabalho específico no Comitê em estudo:

O modelo de gerenciamento adotado no Brasil incorpora novos princípios e instrumentos de gestão, embora já aceitos e praticados em vários países, enquadra-se no **modelo sistêmico de integração participativa**, que determina a criação de uma estrutura, na forma de matriz institucional de gerenciamento, responsável pela execução de funções específicas, e adota o planejamento estratégico por bacia hidrográfica, a tomada de decisão por intermédio de **deliberações multilaterais e descentralizadas** e o estabelecimento de instrumentos legais e financeiros. (KAPPER, 2012, p. 27, grifo meu).

O processo de Planejamento de Usos da Água na Bacia Hidrográfica dos rios Turvo, Santa Rosa e Santo Cristo – Enquadramento tem como principal objetivo a definição dos objetivos de qualidade e dos usos quantitativos desejados para todas as sub bacias hidrográficas da área de abrangência, em consonância com os anseios e expectativas da comunidade, a partir de um diagnóstico da bacia, que aporte eventuais impactos sobre os recursos hídricos, estabelecendo vínculo de causa x efeito.

Como principal instrumento para construir o cenário desejado e, por consequência, estabelecer as medidas que devem ser adotadas para atingi-lo, tem-se a proposta de enquadramento dos cursos d'água em classe de usos e conservação. Na prática, as classes de enquadramento dos cursos d'água estão estabelecidas na Resolução CONAMA nº 357/2005.

No entanto, o processo de enquadramento é uma operação bem mais complexa, que deve considerar os aspectos hidrológicos, ambientais, de uso do solo e das águas, econômicos e sociais, numa abordagem sistêmica, abrangente e participativa. (KAPPER, 2012, p. 47).

Assim, mesmo que pudessem ser ainda melhor delimitados conceitos e pressupostos, considera-se que a autora dedica uma boa atenção a estes elementos, obtendo uma Nota 6 também nesta categoria de análise.

II.c) Categoria de análise: Resignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas

Embora tenha havido um bom trabalho de identificação de pressupostos do Comitê e principalmente dos conceitos essenciais da gestão participativa, como observado na categoria de análise anterior, não se observam de forma mais evidente traços objetivos de resignificação destes conceitos.

Porém, seguindo o que recomenda Rosso (2011) no sentido de buscar conceitos que não estejam aparentes, percebe-se no trabalho do Comitê em estudo um bom destaque dado ao que chamam de embasamento técnico. Trata-se da contratação da empresa Engeplus Engenharia para “elaboração dos serviços de coleta de dados, proposta de cenários e ações necessárias” (KAPPER, 2012, p. 50).

A autora traz que esta empresa de engenharia participa de todo o processo, desde a coleta de dados até a apresentação e debate destes dados junto à comunidade. O fato de unir participantes de cunho mais técnico com outros de atuação mais política, mostra-se até certo ponto inovador na gestão participativa que, regra geral atenta mais para aspectos do debate político.

Tal iniciativa vem ao encontro dos princípios que embasam esta dissertação, na qual se acredita que os aspectos técnicos e os políticos da Administração Pública, além de não serem excludentes entre si, devem necessariamente andar juntos para que se atinja uma efetiva e democrática solução das questões da população.

Passando à *construção de soluções endogenamente orientadas*, é possível verificar que Kapper (2012) traz com especial detalhamento e farta ilustração as diversas formas que o Comitê utiliza para mobilizar os habitantes da região neste período de 2010 a 2012:

O processo de Planejamento de Usos da Água – Enquadramento é um processo participativo, que deve contemplar as diversas instâncias de decisão e articulação. Buscando esta interação e visibilidade política, social, como membro de Estado, o Comitê centralizou os esforços em buscar a participação dos diversos atores para discutir o processo em construção, em momentos específicos, realizando atividades diversas [...] (KAPPER, 2012, p. 62).

Apresenta-se abaixo, resumidamente, cada prática idealizada e levada a termo pelo Comitê com o objetivo de atender as peculiaridades de sua realidade cotidiana.

- Redes de Cooperação: grupos de pessoas e entidade ligadas ao tema (associações, poder público municipal, educação, saúde, produção rural, lideranças regionais, etc) com objetivo de intercambiar informações, influências e aprendizado profissional;

- Brincando de Enquadramento: atividade lúdica realizada nas cidades de Santa Rosa, Cândido Godói, Três de Maio e Três Passos por ocasião da Semana Interamericana da Água, em 2010, onde alunos, professores e comunidade, após assistirem explanação sobre o tema, eram convidados a sugerir a melhor divisão (enquadramento) das águas da Bacia Hidrográfica;
- Calendário Ambiental: conjunto de datas comemorativas relacionadas ao meio ambiente nas quais o Comitê, através de rádios, jornais e internet, faz chegar à comunidade informações sobre os temas comemorados na referidas datas;
- Reuniões itinerantes em locais públicos: reuniões ordinárias do Comitê realizadas no maior número possível dos 52 municípios da Bacia, sempre em locais públicos, de forma a despertar interesse das comunidades locais sobre o tema;
- Encontro pelas águas: evento anual de educação ambiental realizado no mês de outubro de forma simultânea em diversas cidades da Bacia, contando com apoio da CORSAN, Secretaria de Educação e demais parceiros, sendo dirigido às escolas e comunidade em geral;
- Projeto Comitê das Águas nas Escolas: palestras realizadas pelo Comitê sobre o tema, tanto em escolas públicas, quanto em cursos técnicos e superiores da região;
- Reuniões Setoriais: reuniões de representantes de seis setores/entidades estratégicas para o tema nos 52 municípios da Bacia, quais sejam: executivos municipais, legislativos municipais, Ministério Público, produtores rurais, EMATER (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural) e Legislativo Estadual (deputados estaduais oriundos da região);
- Seminário para o Enquadramento: evento realizado em maio de 2011 com objetivo de oficializar publicamente o início das atividades do Comitê, apresentando o tema e os representantes à comunidade em geral;
- Newsletter: três diferentes pequenos informativos sobre o processo de planejamento, o trabalho realiza pelo Comitê e com informações técnicas da Bacia, sendo utilizados como forma divulgação dos membros do referido Comitê junto às suas comunidades;
- Semana Municipal da Água: tratativas do Comitê junto aos governos municipais para que instituíssem Semanas Municipais das Águas através de leis municipais, obtendo receptividade inicialmente em Três de Maio, Santa Rosa, Três Passos e Tenente Portela;

- Audiência Pública: evento realizado através da Comissão de Saúde e Meio Ambiente da Assembleia Legislativa do Estado no mês de fevereiro de 2012 em Santa Rosa, teve o “objetivo de divulgar informações sobre a bacia hidrográfica, identificadas durante a realização do Diagnóstico da Bacia, assim como ampliar a visibilidade política do Comitê em nível de bacia hidrográfica” (KAPPER, 2012, p.74).
- Apresentação do Diagnóstico da Bacia Hidrográfica: evento realizado em dezembro de 2011, na cidade de Três Passos, ocorrido na Associação dos Municípios da Região Celeiro – AMUCELEIRO, com o objetivo de apresentar dados da primeira fase dos trabalhos onde foram levantadas informações acerca da Bacia Hidrográfica;
- Consultas Públicas: eventos realizados nas cidades de Santa Rosa, Campina das Missões, Três de Maio, Santo Augusto e Três Passos, em março de 2012, com objetivo de levar informações sobre uso das águas e o diagnóstico feito pelo Comitê à comunidade, após o que os cidadãos eram convidados a dar sua opinião acerca de quais usos consideram prioritários para estas águas.

Desta forma, mesmo que não se encontre no TCC referências mais diretas a uma ressignificação de conceitos, a extrema atenção dada pela autora à criação de soluções orientadas pelas necessidades do trabalho do Comitê possibilita conceder uma Nota 8 ao TCC nesta categoria de análise.

Quadro 11 - GESTÃO PARTICIPATIVA DOS RECURSOS HÍDRICOS: Participação Social no processo de Planejamento dos Usos da Água na Bacia Hidrográfica dos rios Turvo, Santa Rosa e Santo Cristo – Enquadramento

Etapa	Categoria de Análise	Adequação ao modelo da Redução Gerencial					
		← ← ← MENOR ----- MAIOR → → →					
1ª Etapa	Etapa da Oferta peso simples	Percentual de aspectos adequados à Redução Gerencial (*)					
		< 20 %	< 40 %	< 60 %	< 80 %	< 100 %	
		I.a) Percepção e consciência do contexto			3		
	I.b) Permeabilidade da organização			3			
	Total Etapa 1	6 pontos (6/10 = 60 %)					
2ª Etapa	Etapa da Demanda peso duplo	Percentual de aspectos adequados à Redução Gerencial (*)					
		< 20 %	< 40 %	< 60 %	< 80 %	< 100 %	
		II.a) Comprometimento e autonomia do pensamento			(3x2) 6		
		II.b) Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais			(3x2) 6		
	II.c) Resignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas				(4x2) 8		
	Total Etapa 2	20 pontos (20/30 = 66,66 %)					
Pontuação Geral		26 pontos			26/40 = 65 %		

Fonte: elaborado pelo autor.

4.3.10 Orçamento Participativo: uma análise sobre a importância do orçamento público e as consequências para a gestão estatal do aumento da participação popular nos processos orçamentários

Neste TCC Bergelt (2012) se propõe a identificar os princípios que regem o funcionamento do Orçamento Participativo, analisando seu potencial como forma democrática de Administração Pública que ofereça um potencial de redução de desigualdades sociais.

Para tal o autor discorre sobre o sistema de orçamento público onde está inserido o Orçamento Participativo e analisa, em particular, a experiência vigente na cidade de Porto Alegre, “considerada referência e modelo de prática bem-sucedida de compartilhamento do poder decisório sobre os gastos públicos” (BERGELT, 2012, p.9)

4.3.10.1 A tecnologia gerencial: Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo – OP - consiste na possibilidade de cidadãos e entidades de classe interferir diretamente na alocação de recursos financeiros do governo e posterior fiscalização da gestão orçamentária (SANTOS, 2010).

O OP está consagrado pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000) que, em seu artigo 48 “afirma que a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (BERGELT, 2012, p.39)

Havendo algumas experiências no Brasil ainda na década de 1970, foi apenas em 1989 em Porto Alegre que o OP se afirmou como modelo de gestão, devido à experiência bem-sucedida de participação popular, obtendo reconhecimento no país e no exterior (BERGELT, 2012).

Utilizado principalmente em nível municipal, o OP adquire diversas conformações de acordo com as cidades onde é adotado, porém se encontra um aspecto comum em todos:

a discussão pública do orçamento, num processo aberto a quem queira participar, desde que, conforme destaca Streck (2005), tenham direito a voto (apenas eleitores estão aptos a participar), com regras estabelecidas previamente, com a tramitação das decisões das plenárias locais até um Conselho do OP, que se constitui em uma instância superior e que encaminha tais demandas para o Executivo. Há quatro atributos fundamentais para o OP, segundo seus próprios formuladores: radicalização da democracia (o OP se propõe a ser um instrumento de consolidação da prática democrática, possibilitando voz ativa aos cidadãos nas decisões públicas), construção de nova cidadania, aperfeiçoamento do gasto público - ideia corroborada por Pires (2000), para quem o OP, ao possibilitar um maior controle social dos recursos públicos, diminui desperdício e corrupção - e promoção do desenvolvimento local (BERGELT, 2012, p. 41-42).

4.3.10.2 O “locus”: Município de Porto Alegre e o seu Orçamento Participativo

Implantado na administração municipal conduzida pelo Partido dos Trabalhadores em 1989, o OP de Porto Alegre passa por uma série de mudanças descritas pelo autor no “HISTÓRICO” (BERGELT, 2012, p. 50) até chegar ao formato estudado no ano de 2012.

O OP tem por objetivo oferecer à população da cidade a possibilidade de decidir a aplicação dos recursos em obras e serviços a serem realizados pelo município. Este processo tem início com as chamadas reuniões preparatórias nas quais ocorre a prestação de contas do

exercício anterior, seguida da apresentação do Plano de Investimento e Serviços para o ano seguinte, sempre com a presença de representantes das secretarias municipais com o papel de esclarecer aos cidadãos os critérios que orientam o Plano, assim como a viabilidade das demandas apresentadas (BERGELT, 2012).

A comunidade elege suas prioridades, seus conselheiros e delegados na Assembleia Regional referente a uma das 17 regiões na quais a cidade foi dividida, ou ainda numa das seis Assembleias Temáticas (Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana; Saúde e Assistência Social; Educação, Esporte e Lazer; Cultura; Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo; Habitação, Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental). Em cada região são escolhidas quatro prioridades dentre as 17 apresentadas, sendo a responsabilidade do atendimento de cada uma delas vinculada a uma secretaria municipal afeta ao tema.

O regramento do OP se dá através de um regimento interno próprio definido pelos participantes e revisado anualmente, de forma a mantê-lo dinâmico, atual e útil na negociação e produção de um consenso entre o Executivo Municipal e os diversos grupos de interesses existentes na população. Este processo ocorre sem a participação do Legislativo Municipal, para o qual será enviado apenas para aprovação após as prioridades já definidas nas Assembleias o que, segundo Cavalcante (2007), representa uma diminuição dos poderes da Câmara dos Vereadores, já que as decisões do OP possuem grande força política, redundando numa grande pressão por sua aprovação naquela casa.

Segundo Fedozzi (2000, p. 218) o OP de Porto Alegre

está assentado numa estrutura e num processo de participação comunitária guiados por três princípios básicos: regras universais de participação em instâncias regulares de funcionamento; método objetivo de definição dos recursos para investimentos; e processo decisório descentralizado tendo por base a divisão da cidade em 17 regiões orçamentárias.

As demandas votadas nas 17 assembleias são processadas pelo GAPLAN e o projeto orçamentário é submetido ao COP antes de ser enviado à Câmara de Vereadores (SANTOS, 2004).

O site da Prefeitura disponibiliza o acompanhamento da execução das obras e serviços escolhidos no OP, permitindo pesquisas acerca das despesas orçamentárias, além de acesso aos dados do PPA (PORTO ALEGRE, 2010, não paginado).

4.3.10.3 Aplicação do Modelo de Análise do TCC

Feita esta breve contextualização do Trabalho em estudo, inicia logo abaixo a análise deste a partir do Modelo proposto pelo autor.

I.a) Categoria de análise: Percepção e consciência do contexto

Buscando inicialmente identificar elementos que permitam uma contextualização do surgimento do Orçamento Participativo, localizam-se as primeiras experiências neste sentido ocorrendo “entre 1978 e 1988, como os casos de Lages/SC, Vila Velha/ES, Recife/PE e Pelotas/RS” (BERGELT, 2012, p. 39). Porém deste período o autor não traz maiores informações, dando a entender que não tenham obtido êxito, sendo descontinuadas logo após sua implantação.

Bergelt (2012) coloca como marco do sucesso do OP, um segundo momento quando da

adoção deliberada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em grande parte das 36 prefeituras conquistadas para o mandato 1989-92, entre as quais Porto Alegre/RS e São Paulo/SP (onde obteve pouco sucesso), período em que o OP ganha um forte viés ideológico, visto que o partido, ao chamar a população para participar das decisões, o defende como um instrumento de combate a forma elitista de governar. Nesse período, com o regime democrático já consolidado, o orçamento municipal se tornou atrativo para a participação popular por lidar com objetivos de curto prazo com resultados positivos imediatos (em sua maioria) para a população de baixa renda, como melhorias na infra-estrutura urbana e na oferta de políticas públicas locais; (BERGELT, 2012, p. 40-41).

Deste momento sim o autor demonstra preocupação em trazer expressamente os elementos contextuais que, segundo ele, contribuíram para o seu sucesso:

- a) consagração do princípio da participação popular na CF/88;
- b) institucionalização de instâncias como os Conselhos, em que são definidas políticas públicas de forma conjunta entre representantes da sociedade civil e representantes do governo, significando uma implementação prática do princípio da participação popular;
- c) o sucesso do OP-PoA;
- d) a defesa do controle social como instrumento de combate à corrupção e mau uso do dinheiro público;
- e) o incentivo de agências multilaterais como o FMI e a ONU;
- f) representar uma reforma estrutural e de revigoração da ação política. (BERGELT, 2012, p. 41).

Assim, considerando a experiência de OP em Porto Alegre como seu surgimento na dimensão que tem atualmente, se podem encontrar diversas referências de contextualização em seu histórico, abordando inclusive diversos aspectos de caráter político além de seu funcionamento técnico.

Cabe destacar aqui que, mesmo considerando exitosa a experiência do OP de Porto Alegre, servindo de modelo para inúmeras cidades do Brasil e exterior, Bergelt (2012) cita a necessidade de adequá-lo às peculiaridades dos locais onde é implantando:

a expansão do OP ganhou força com o êxito de sua implementação na Prefeitura de Porto Alegre, entre 1989-2003. [...], a partir de então, várias cidades passaram a implantar o OP em diferentes países. [...], entretanto, a expansão desta proposta não

representou uma simples transposição do modelo porto-alegrense de organização das discussões orçamentárias (modelo assembleísta), visto que outras regiões a estão inovando, adaptando-a conforme as suas realidades [...] (BERGELT, 2012, p. 40).

Sendo a cidade de Porto Alegre, se não o contexto do primeiro funcionamento do OP, ao menos o local onde ganhou efetividade, a descrição de ambos os contextos (do surgimento do OP e da cidade de Porto Alegre) acabam por sobrepor-se no TCC em análise. Porém o que interessa à apreciação aqui realizada é a preocupação de Bergelt (2012) em trazer, com riqueza de detalhes, o panorama social e político em que acontecem a implantação e evolução do OP na capital gaúcha:

O aspecto democrático e inclusivo do OP-PoA é salientado por Fedozzi (2009), que informa paridade na participação entre homens e mulheres e uma maior participação dos segmentos pobres de Porto Alegre, além de negros e indígenas, historicamente marginalizados. Bonetti (2003) destaca a inclusão política de mulheres das camadas urbanas de baixa renda, reflexo da configuração política da cidade, que tem consolidado uma cultura calcada na participação popular, valorizando a cidadania, fazendo surgir diversos canais para o exercício dessa participação, como o OP, os Conselhos Tutelares e os conselhos municipais.

A renda familiar é um dos indicadores que demonstra, de forma objetiva, o caráter inclusivo das camadas sociais mais pobres no processo, entretanto esse mesmo nível de representatividade não se verifica ao se analisar os representantes eleitos, principalmente para o COP. Porém, mesmo entre os conselheiros, o percentual de pobres é proporcional ao percentual de pobres em toda a população, indicando que frações das classes subalternas que nunca tiveram poder decisório sobre as políticas públicas passaram a exercer esse direito igualitário, favorecendo a hipótese do potencial de inclusividade dos setores historicamente excluídos das decisões sobre as prioridades orçamentárias da gestão no país (FEDOZZI, 2009). (BERGELT, 2012, p. 57).

Considerando assim, a boa atenção dispensada pelo autor em contextualizar o surgimento do OP e, principalmente, à implantação e evolução do mesmo na cidade de Porto Alegre, atribui-se uma *Nota 3* ao TCC em estudo nesta categoria de análise.

1.b) Categoria de análise: Permeabilidade da organização

Inicialmente é possível verificar que Bergelt (2012) busca destacar as condições legais que permitiram e incentivaram a implantação do OP em Porto Alegre no ano de 1989, iniciando pela Constituição Federal de 1988 e passando pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo Estatuto da Cidade:

Petrucci (2004) entende ter sido opção da Constituição Federal de 1988 (CF/88) a adoção de um sistema democrático participativo, exemplificado pela alteração na afirmação “todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido”, presente nas constituições anteriores, para “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, permitindo a realização da soberania popular, exercida de modo combinado por instituições de Democracia Direta e Representativa, o que caracteriza a Democracia Participativa. Santos (2004)

concorda que a promulgação da CF/88 (também chamada Constituição Cidadã) impulsionou a democratização brasileira, aumentando a conscientização e a participação dos cidadãos comuns na vida política do país, ao permitir a intervenção popular nas ações do Estado através de ações populares, referendos e plebiscitos. Há autores que defendem a ampliação desses direitos (o que representaria um avanço em termos de democracia participativa), com a inclusão da sanção e do veto. (BERGELT, 2012, p. 15).

Santos (2004) destaca que a participação popular foi ainda mais reforçada após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que ratifica tal participação no processo orçamentário. Nesse sentido, Petrucci (2004) cita também o Estatuto da Cidade (Lei 10.705 de 10/07/2001), que incluiu normas que buscam democratizar o processo de gestão das cidades brasileiras, diretamente relacionados com a democracia participativa. O autor lembra, entretanto, que apesar da previsão legal, o ordenamento jurídico por si só não é um instrumento de transformação, pois não promove nenhuma conquista, sendo preciso que a cidadania ativa ultrapasse sua condição de mito, superando problemas crônicos como abusos de autoridades administrativas, corrupção, impunidade. (BERGELT, 2012, p. 16).

Assim sendo, observa-se uma permeabilidade sob o aspecto legal em nível nacional, que é reforçada pelas alterações feitas na legislação municipal de modo a oferecer as condições técnicas para a implantação do OP na cidade. Porém o próprio autor do TCC destaca no trecho supra que apenas a previsão legal não é suficiente para a implantação das mudanças pretendidas. Neste sentido, enumera mais adiante outros fatores que tornaram Porto Alegre permeável à adoção do Orçamento Participativo obtendo, segundo ele, grande aceitação junto à população local:

O sucesso do processo de OP em Porto Alegre deve-se a quatro fatores, segundo Santos (2004):

- a) o histórico de associativismo popular, a diversidade significativa de associações populares pré-existentes e o importante papel desempenhado por essas organizações dentro do OP também são fatores apontados como fundamentais para o surgimento e consolidação do OP-PoA por outros autores, como Avritzer (2003), Fedozzi (2009) e Gugliano et al (2010);
- b) o desenho institucional, com destaque para o CRC e o GAPLAN. Sobre esse fator, Avritzer (2003) considera fundamental a habilidade do OP-PoA em conciliar propostas feitas por diversos atores, como as assembleias (práticas já utilizadas pelos movimentos comunitários), o conselho (proposto pelo PT) e as instituições como CRC e GAPLAN (propostas específicas da administração municipal);
- c) o comprometimento político governamental, pois embora existam leis estimulando a participação popular na elaboração do orçamento, a decisão final cabe ao Executivo;
- d) a capacidade de investimento da Prefeitura Municipal, determinante para a eficácia do processo e para sua credibilidade junto à população, na medida em que possibilita capacidade de resposta às demandas estabelecidas, com a realização das obras e qualificação dos serviços prestados. (BERGELT, 2012, p. 58-59).

Acima estão listados alguns aspectos culturais da cidade que, segundo o autor, tornaram a cidade permeável à implantação do OP.

Interessante notar que Bergelt (2012), embora defenda a implantação do OP como um avanço, ressalta que, neste momento histórico, a convivência do orçamento público

tradicional com a forma participativa é possível e desejável, visto que não há o engajamento da totalidade da população no OP:

Uma ressalva importante a ser feita com relação a essa técnica orçamentária, que enfatiza a necessária complementaridade entre a mesma e a tradicional forma de representação política, e não da simples substituição de uma pela outra, é que as decisões tomadas no orçamento participativo são reflexo da vontade da maioria dos participantes das assembleias públicas e não de toda a população. Assim, se todas as resoluções sobre os investimentos públicos fossem decididas no âmbito do Orçamento Participativo, estaria sendo excluída a parcela da população não-organizada ou não-engajada, que também merece ver suas demandas atendidas. (BERGELT, 2012, p. 63-64).

Desta forma, considerando a riqueza de informações trazidas pelo autor que permitem visualizar aspectos legais e culturais que influenciam na permeabilidade da cidade de Porto Alegre ao OP, se atribui uma *Nota 3* nesta categoria de análise.

II.a) Categoria de análise: Comprometimento e autonomia do pensamento

Como evidência do comprometimento do município com a implantação do OP, Bergelt (2012) traz a informação de que esta contou com a presença da alta administração, concedendo respaldo político ao mesmo:

[...] pode-se sucintamente descrever o histórico do OP em Porto Alegre da seguinte forma: em 1989, surgiu o OP- PoA, com o objetivo principal de democratizar as relações entre Estado e Sociedade Civil, inicialmente coordenado pela **Secretaria de Planejamento Municipal**. Em 1990, passou a ser coordenado pela CRC (Coordenação de Relações com a Comunidade), mesmo ano em que foi criado o GAPLAN (Gabinete de Planejamento), responsável pelo planejamento orçamentário, **diretamente vinculados ao Gabinete do Prefeito**. Ainda em 1990 foi criado o atual Conselho do Orçamento Participativo (COP), mas ainda sob a denominação de Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento. (BERGELT, 2012, p. 50, grifo meu).

O trecho acima mostra a participação direta da mais alta autoridade da cidade, através do Gabinete do Prefeito, e da secretaria municipal responsável pela efetiva alocação de recursos orçamentários. O próprio autor ressalta expressamente que um dos três elementos essenciais para a implantação do OP é “a vontade política, sobretudo do poder executivo” (BERGELT, 2012, p. 44).

Outro aspecto positivo encontrado no TCC é o destaque dado pelo autor aos benefícios trazidos pelo OP à Administração Pública municipal:

Dentre as definições de OP destaca-se o entendimento de ser um instrumento que possibilita aos cidadãos e entidades da sociedade civil interferir diretamente nas decisões de gastos do governo e de fiscalizar a gestão orçamentária (SANTOS, 2010). Consiste num processo através do qual o governo procura decidir em conjunto com a sociedade, critérios e prioridades para a aplicação dos recursos

públicos (WILGES, 2009). É uma metodologia que procura assegurar a co-gestão entre a população e os governos nas decisões orçamentárias (PIRES, 2000). Portanto, o Orçamento Participativo pode ser entendido como um processo no qual governo e sociedade unem esforços para identificar quais investimentos deverão ser priorizados pelo Estado. É um mecanismo que viabiliza a participação popular na elaboração e definição da proposta orçamentária a ser encaminhada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, onde será analisada e aprovada. (BERGELT, 2012, p. 39).

O excerto acima resume bem as vantagens do OP exaltadas ao longo de todo o TCC, sendo estas sempre relacionadas à valorização da efetiva participação do maior número possível de grupos interessados no orçamento municipal e, por consequência, na atuação do governo local na efetiva solução de problemas da população.

Cabe destacar que não se encontram entre as “vantagens” esperadas do OP a desburocratização e/ou agilidade do processo, valores do gerencialismo que, de certo modo acabam sendo preteridos neste tipo de orçamento público, uma vez que as consultas a diversos grupos tomam algum tempo e exigem cuidados extras com a transparência nas prestações de contas.

Quanto à autonomia no âmbito das regulamentações superiores já foi visto que, desde a CF/88 até a legislação municipal, passando por toda legislação orçamentária, todos permitem ao administrador local optar por formas mais democráticas de planejamento orçamentário como é o OP de Porto Alegre.

Já no tocante à autonomia, no que se refere à capacidade e ao interesse dos administradores públicos em buscarem novas soluções para antigos problemas, percebe-se que o autor é claro ao demonstrar os problemas detectados na forma tradicional do orçamento municipal e os motivos que levam a implantar o OP:

O OP foi implantado na capital gaúcha em 1989 pelo Partido dos Trabalhadores, surgindo a partir da reflexão do partido sobre a crise da representatividade democrática, em que interesses privados e particulares se misturam e os apoios políticos para aprovação dos projetos muitas vezes são condicionados a favores obtidos, aumentando as chances de corrupção. O pensamento petista era de que a democracia representativa diminui a legitimidade do governo, gera um descontentamento popular e um conseqüente distanciamento da política, pela incapacidade de reproduzir as vontades do povo, o que seria alterado pela democracia participativa, uma democratização ampla e radical, capaz de integrar sociedade e Estado, possibilitando formas diretas de controle público não-estatal (SILVA; CARVALHO, 2006).

De acordo com os idealizadores do OP, o instrumento ideal para alcançar tais objetivos é o orçamento público, embora defendam também a criação de novos canais de comunicação entre os cidadãos e a administração pública (SILVA; CARVALHO, 2006). A implementação do OP-PoA foi uma tentativa petista de organizar uma esfera pública não estatal de poder, de forma a possibilitar e consolidar uma administração compartilhada da cidade entre setor público e sociedade civil. (BERGELT, 2012, p. 50).

Desta forma é possível perceber que o autor traz ao longo de todo o TCC informações que permitem avaliar o comprometimento dos administradores com uma forma democrática de orçamento, sendo a efetividade desta participação popular o grande foco do Trabalho como um todo. Aliando a isto o destaque dado à autonomia de pensamento para buscar e efetivamente implantar o OP em Porto Alegre é possível conceder uma *Nota 8* ao Trabalho de Bergelt (2012) nesta categoria de análise.

II.b) Categoria de análise: Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais

Inicialmente, ao buscar informações acerca dos conceitos essenciais do OP, é possível verificar que o autor dedica especial atenção a estes aspectos:

o Orçamento Participativo pode ser entendido como um processo no qual governo e sociedade unem esforços para identificar quais investimentos deverão ser priorizados pelo Estado. É um mecanismo que viabiliza a participação popular na elaboração e definição da proposta orçamentária a ser encaminhada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, onde será analisada e aprovada.

[...]

Pode ser considerado como uma tentativa de resposta aos setores sociais cujas demandas eram historicamente ignoradas pelo Estado e que, após a democratização recente, foram capazes de se organizar e pressionar o poder público local para que esse se transforme em um canal para o atendimento de suas necessidades (PIRES, 2000; CAVALCANTE, 2007). É, segundo Streck (2005), resultado de um processo de luta pela participação popular. (BERGELT, 2012, p. 39).

Embora ocorram variações de município para município, há um aspecto comum entre os diversos OP em funcionamento: a discussão pública do orçamento, num processo aberto a quem queira participar, desde que, conforme destaca Streck (2005), tenham direito a voto (apenas eleitores estão aptos a participar), com regras estabelecidas previamente, com a tramitação das decisões das plenárias locais até um Conselho do OP, que se constitui em uma instância superior e que encaminha tais demandas para o Executivo. Há quatro atributos fundamentais para o OP, segundo seus próprios formuladores: radicalização da democracia (o OP se propõe a ser um instrumento de consolidação da prática democrática, possibilitando voz ativa aos cidadãos nas decisões públicas), construção de nova cidadania, aperfeiçoamento do gasto público - ideia corroborada por Pires (2000), para quem o OP, ao possibilitar um maior controle social dos recursos públicos, diminui desperdício e corrupção - e promoção do desenvolvimento local (BERGELT, 2012, p. 41-42).

Os trechos acima trazem de modo bastante objetivo as características essenciais do OP, seja aplicado em Porto Alegre ou, com a devida apropriação, nas cidades que desejem adotá-lo.

Interessante também destacar que, dentre as características essenciais do OP, além dos procedimentos relativos ao planejamento das despesas governamentais, está também a posterior prestação de contas melhorando, mesmo que de maneira tímida, a capacidade da sociedade de exercer o controle social (BERGEL, 2012).

No que diz respeito aos pressupostos básicos da municipalidade de Porto Alegre, o autor os traz de duas maneiras. Primeiramente ao referir os pressupostos das administrações municipais em geral e, posteriormente, ao citar as peculiaridades da capital gaúcha que foram responsáveis pelo sucesso do OP na cidade:

Para Fedozzi (2001), a CF/88, que promoveu a descentralização, definindo os municípios como entes autônomos, e a volta das eleições diretas culminaram num processo de redemocratização que abriu novas possibilidades e complexidades para a gestão local, constituindo-a em um espaço privilegiado para a prática da democracia participativa. O autor ressalva, entretanto, que apesar dos argumentos em favor da descentralização do Estado, que permitiria melhores condições para a participação social, a visibilidade pública e o controle do poder; a autonomia municipal não necessariamente significa democratização, pois pode tanto alterar as relações entre Estado e sociedade, estabelecendo novos padrões de gestão pública democrática, como reproduzir as formas tradicionais de governança e seu padrão patrimonialista, contrários à promoção da cidadania, não havendo, portanto, uma virtude democrática intrínseca à descentralização político-administrativa. (BERGELT, 2012, p. 16).

O sucesso do processo de OP em Porto Alegre deve-se a quatro fatores, segundo Santos (2004):

a) o histórico de associativismo popular, a diversidade significativa de associações populares pré-existentes e o importante papel desempenhado por essas organizações dentro do OP também são fatores apontados como fundamentais para o surgimento e consolidação do OP-PoA por outros autores, como Avritzer (2003), Fedozzi (2009) [...]

c) o comprometimento político governamental, pois embora existam leis estimulando a participação popular na elaboração do orçamento, a decisão final cabe ao Executivo; (BERGELT, 2012, p. 58-59).

Desta forma considerando a preocupação do autor em trazer informações acerca dos pressupostos da municipalidade de Porto Alegre e principalmente, o farto material sobre os conceitos essenciais do OP, atribui-se uma Nota 6 nesta categoria de análise.

II.c) Categoria de análise: Ressignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas

Considerando que o OP, embora não tenha tido sua primeira experiência em Porto Alegre, foi na capital gaúcha que sua essência se formou, acredita-se que muito da *ressignificação de conceitos* está mais diretamente ligada à *construção das soluções endogenamente orientadas*, que no caso de outras tecnologias já consagradas fora do ambiente onde são apropriadas. De qualquer modo, verifica-se que tais resignificações/soluções são trazidas em boa quantidade e qualidade por Bergelt (2012) sempre no sentido de conformar-se às peculiaridades da população porto-alegrense.

O chamado “modelo assembleísta” adotado em Porto Alegre, embora considerado um dos fatores do sucesso do OP na cidade, demonstra ser uma solução própria local, sendo diferente em outros usos do OP ao redor do mundo:

Gugliano et al. (2010) concordam que a expansão do OP ganhou força com o êxito de sua implementação na Prefeitura de Porto Alegre, entre 1989-2003. De acordo com os autores, a partir de então, várias cidades passaram a implantar o OP em diferentes países. Ressalvam, entretanto, que a expansão desta proposta não representou uma simples transposição do modelo porto-alegrense de organização das discussões orçamentárias (modelo assembleísta), visto que outras regiões a estão inovando, adaptando-a conforme as suas realidades, idéia corroborada por Marquetti (2002). Nesse sentido, Avritzer (2003) considera que a expansão e replicação do sistema utilizado na capital gaúcha não se constitui em uma tarefa simples devido à complexa engenharia de participação que se fez necessária na experiência porto-alegrense para que a mesma obtivesse sucesso. (BERGELT, 2012, p. 40).

Importante destacar que este modelo de assembleias prevê a divisão da cidade em 17 regiões, porém esta divisão não se deu por um simples recorte geográfico, senão que considerou “critérios sócio-espaciais, de acordo com a tradição organizativa dos movimentos de moradores na cidade” (BERGELT, 2012, p. 53).

O funcionamento do OP em Porto Alegre apresenta um processo próprio, sendo detalhado pelo autor ao longo de seu Trabalho, tendo o trecho abaixo resumido sua mecânica:

O processo de participação se dá em três etapas: realização das Assembleias Regionais e Temáticas; formação das instâncias institucionais de participação (COP e os Fóruns de Delegados); discussão do orçamento e aprovação do Plano de Investimentos no Conselho do OP, e segundo duas modalidades: a regional, que trata das demandas territorializadas e a temática, em que há discussão sobre temas específicos referentes a toda a cidade (FEDOZZI, 2000). O OP-PoA possui três esferas de participação: as rodadas, o Fórum de Delegados e o Conselho do OP (MARQUETTI, 2002).

A cidade é subdividida em regiões como uma forma de agilizar a participação. A criação das assembleias temáticas busca estimular a participação dos interessados em temas específicos relacionados com a gestão da cidade. Há um esforço por parte da administração municipal para simplificar o processo de participação, envolvendo a inclusão de novas formas de inserção, como pela internet (BERGELT, 2012, p. 53).

Outras soluções construídas pela cidade foram a CRC (Coordenadoria de Relações com a Comunidade) e o GAPLAN (Gabinete de Planejamento), órgãos diretamente ligados ao Gabinete do Prefeito que proporcionam, respectivamente, uma comunicação efetiva com a população e uma coordenação das ações do OP, aumentando sua efetividade:

O sucesso do processo de OP em Porto Alegre deve-se a quatro fatores, segundo Santos (2004):

[...]

b) o desenho institucional, com destaque para o CRC e o GAPLAN. Sobre esse fator, Avritzer (2003) considera fundamental a habilidade do OP-PoA em conciliar propostas feitas por diversos atores, como as assembleias (práticas já utilizadas pelos movimentos comunitários), o conselho (proposto pelo PT) e as instituições como CRC e GAPLAN (propostas específicas da administração municipal); (BERGELT, 2012, p. 58-59).

Considerando assim a preocupação do autor em destacar todas estas e outras soluções orientadas especificamente para a realidade da capital gaúcha, distinguindo-as de experiências adotadas em outros casos, além do foco em analisar a efetividade das mesmas em proporcionar uma real participação popular, é possível atribuir uma Nota 8 ao TCC nesta categoria de análise.

Quadro 12 - ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: uma análise sobre a importância do orçamento público e as consequências para a gestão estatal do aumento da participação popular nos processos orçamentários

Etapa	Categoria de Análise	Adequação ao modelo da Redução Gerencial				
		← ← ← MENOR ----- MAIOR → → →				
1ª Etapa		Percentual de aspectos adequados à Redução Gerencial (*)				
		< 20 %	< 40 %	< 60 %	< 80 %	< 100 %
Etapa da Oferta	I.a) Percepção e consciência do contexto			3		
	I.b) Permeabilidade da organização			3		
peso simples	Total Etapa 1	6 pontos (6/10 = 60 %)				
2ª Etapa		Percentual de aspectos adequados à Redução Gerencial (*)				
		< 20 %	< 40 %	< 60 %	< 80 %	< 100 %
Etapa da Demanda	II.a) Comprometimento e autonomia do pensamento				(4x2) 8	
	II.b) Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais			(3x2) 6		
	II.c) Resignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas				(4x2) 8	
peso duplo	Total Etapa 2	22 pontos (22/30 = 73,33 %)				
Pontuação Geral		28 pontos			28/40 = 70 %	

Fonte: elaborado pelo autor.

4.3.11 Avaliação Geral dos Trabalhos de Conclusão de Curso

Conclui-se assim a avaliação individual dos TCCs do Curso que abordam a introdução de tecnologias gerenciais na Administração Pública quanto à observação por seus autores dos princípios da Redução Gerencial. Logo adiante consta o quadro com a classificação dos mesmos com o objetivo de melhor visualizar a análise realizada, conforme proposto anteriormente.

Porém antes de passar a analisar as informações que o conjunto dos TCCs avaliados pode trazer acerca da apreensão de conteúdos por parte de seus autores, alunos do Curso de Gestão Pública em questão, cabe tecer algumas considerações gerais.

Inicialmente é possível observar que se confirma a ideia inicial de que haveria uma maior concentração dos trabalhos em pontos mais distantes dos polos do intervalo de adequação (no caso entre 30% a 70%), traduzindo o fato de que não há quem desconheça a necessidade de reais adaptações nas tecnologias gerenciais às peculiaridades do local onde é adotada para que se tenha uma apropriação da mesma. Por outro lado, dado o predomínio da administração pública gerencial, não é possível encontrar quem fuja completamente a sua influência.

Note-se que essa influência do pensamento gerencialista não fica restrita à escolha da tecnologia aplicada, senão que pode se revelar também na forma com que se busca realizar sua adoção. Exemplo disso pode ser verificado no TCC trazido no item 4.3.8, o qual trata da proposta de implantação do PES na US da CORSAN em Giruá. Ali, mesmo tratando de uma tecnologia distante do gerencialismo, o autor acaba por não valorizar tanto alguns aspectos importantes para a sua efetiva apropriação (permeabilidade e construção de soluções, por exemplo), o que resulta num percentual de apenas 50% de adequação à Redução Gerencial.

Outro fato digno de nota é que, embora a natureza da atividade pública desenvolvida possa influenciar numa melhor apropriação das tecnologias, sendo mais favoráveis a isto as atividades mais diretamente e intensamente ligadas a grupos sociais, como na Economia Solidária (4.3.6), tal fator não é decisivo. Exemplo disto é o TCC do item 4.3.7 que, mesmo se dedicando a assistência a menores em situação de risco social, o faz de modo bastante distante do preconizado pela Redução Gerencial, colocando o seu autor como o mais distante do modelo apresentado.

No quadro constante na página seguinte é possível visualizar, não apenas a classificação geral, mas também os itens mais ou menos alinhados ao modelo de Redução Gerencial.

Quadro 13 - Classificação dos TCCs quanto à adequação ao modelo da Redução Gerencial

Etapa	Categoria de Análise	← ← ← MENOS ADEQUADO ----- MAIS ADEQUADO → →									
		TCC analisado									
1ª Etapa	Etapa da Oferta	4.3.7	4.3.3	4.3.4	4.3.1	4.3.5	4.3.2	4.3.8	4.3.6	4.3.9	4.3.10
		OSCIP	Detran	UFRGS	TRE-RS	Gov. RS	TCE-RS	Corsan	Sta. Mª	Comitê	OP
	I.a) Percepção e consciência do contexto	2	2	1	2	1	2	4	3	3	3
	I.b) Permeabilidade da organização	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3
	Total Etapa 1 (%)	40,00	40,00	33,33	40,00	30,00	40,00	60,00	60,00	60,00	60,00
2ª Etapa	Etapa da Demanda	Posição na classificação geral									
		10º	9º	8º	7º	6º	5º	4º	3º	2º	1º
	II.a) Comprometimento e autonomia do pensamento	4	2	4	4	6	4	6	6	6	8
	II.b) Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais	2	2	2	2	2	4	4	6	6	6
	II.c) Resignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas	2	4	4	4	4	4	4	6	8	8
	Total Etapa 2 (%)	26,66	26,66	33,33	33,33	40,00	40,00	46,66	60,00	66,66	73,33
Pontuação Geral (%)		30,00	30,00	32,50	35,00	37,50	40,00	50,00	60,00	65,00	70,00

4.3.1 - A Implementação da Modelagem de Processos de Trabalho no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul;

4.3.2 - Gestão Estratégica e Indicadores de Desempenho no Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul;

4.3.3 - Aplicação da Gestão por Competências na Administração Pública: uma Análise no DETRAN/RS;

4.3.4 - Avaliação de desempenho na UFRGS: os lugares e o sentido de um modelo de gestão;

4.3.5 - Sistemática de Monitoramento e de Avaliação de Projetos Estratégicos: um estudo de caso do processo utilizado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul;

4.3.6 - Análise das Ações de Economia Solidária no Município de Santa Maria – RS;

4.3.7 - Modelo Alternativo de gestão: uma análise das vantagens e desvantagens das OSCIP's com base no caso do Centro Infantil-Juvenil da Zona Sul;

4.3.8 - Uma proposta de Planejamento Estratégico Situacional para a Unidade de Saneamento da CORSAN de Giruá;

4.3.9 - Gestão Participativa dos Recursos Hídricos: Participação Social no Processo de Planejamento dos Usos da Água na Bacia Hidrográfica dos Rios Turvo, Santa Rosa e Santo Cristo – Enquadramento;

4.3.10 - Orçamento Participativo: uma análise sobre a importância do orçamento público e as consequências para a gestão estatal do aumento da participação popular nos processos orçamentários.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Considerando que os TCCs já foram amplamente analisados individualmente, passa-se a seguir a uma apreciação transversal dos mesmos, ou seja, uma visão do conjunto no que diz respeito a cada uma das cinco categorias de análise.

Na “Percepção e consciência do contexto” verifica-se que, embora haja uma grande amplitude de notas (de 1 a 4), existe o predomínio de uma contextualização média (notas de 2 a 3). Este panorama permite inferir que, mesmo se tratando de trabalhos acadêmicos onde se

procuram estabelecer relações dos fatos com seus ambientes, a contextualização de tecnologias e organizações públicas ainda não é uma grande preocupação dos alunos. Este cenário tende a ficar ainda mais precário quando se destaca que muito da contextualização trazida se restringe a aspectos puramente técnicos (legislação, regulamentações, etc.), relegando a um segundo plano os aspectos sociopolíticos, os quais certamente possuem grande influência na Administração Pública.

Passando à “Permeabilidade da organização” constata-se uma amplitude bem menor das notas obtidas (de 2 a 3), porém segue a concentração entre média e fraca, com predomínio desta última. Baseado nisto é lícito afirmar que, embora presente, ainda é pequena a atenção dada às possíveis resistências culturais e mesmo entraves legais internos à introdução de novas tecnologias nos espaços da Administração Pública estudados. Seguindo o ocorrido na categoria anterior, aqui também muito dos aspectos de permeabilidade se referem a possíveis empecilhos técnicos, recebendo pouca atenção os aspectos culturais dos variados grupos de interesse atingidos pela nova tecnologia.

Na categoria de “Comprometimento e autonomia do pensamento” se encontra uma grande variação entre os TCCs (notas 2 a 8, considerando o peso duplo) com uma concentração pouco maior junto ao ponto médio em relação às categorias anteriores. Aqui os destaques ficam claramente vinculados às tecnologias e organizações que possuam um contato mais direto e intensivo com grandes parcelas da população, como as que constam nos TCCs dos itens 4.3.9 e 4.3.10.

A categoria de “Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais” é a que recebe as menores notas no conjunto dos Trabalhos analisados. Confirma-se assim o que já fora destacado por Bergue (2009), que é um procedimento pouco realizado pelas organizações públicas, embora seja de fundamental importância para uma efetiva apropriação das tecnologias gerenciais. Desta forma, temos a metade dos TCCs analisados com uma nota mínima (2) e os demais atingindo, no máximo, a uma nota média (6).

Na categoria referente à “Ressignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas” verifica-se que, apesar da fraca identificação dos conceitos, a construção de soluções próprias tem um desempenho um pouco melhor. Deste fato é lícito depreender que tais soluções criadas sem uma análise mais aprofundada dos fundamentos, tanto da tecnologia quanto da organização, correm o risco de não surtirem os efeitos inicialmente desejados.

Numa apreciação geral se pode constatar ainda que os TCCs relacionados à Administração Pública governamental (4.3.3, 4.3.4 e 4.3.1) tendem a demonstrar uma menor atenção aos aspectos da Redução Gerencial, enquanto os que contam com maior atuação de atores externos ao governo (4.3.6, 4.3.9 e 4.3.10) atingem uma maior pontuação.

De modo geral é possível constatar que, ao menos em parte, todos os Trabalhos avaliados atentam em diferentes graus para os aspectos preconizados pela Redução Gerencial. Ainda que se esteja ciente de que outros fatores podem influir na presença de certas informações nos TCCs, desde a facilidade de acesso às mesmas até disponibilidade do autor para dedicar-se à sua elaboração, é possível inferir que, juntamente, com os locais de trabalho dos alunos, os conteúdos apreendidos no Curso possuem grande responsabilidade pelas características avaliadas. Tal inferência se baseia nas bibliografias citadas, onde são abundantes os materiais do próprio curso, fontes referenciadas nestes materiais ou ainda relacionadas a trabalhos de seus orientadores e outros docentes do Curso em foco.

Apesar do fato de observar-se que 70% dos TCCs tem até 50% de aderência aos preceitos da Redução Gerencial, interpreta-se que o Curso foi incentivador na observação de tais princípios uma vez que, além do contexto de predomínio dos preceitos da administração pública gerencialista em nosso país, Bergue (2014b) caracteriza seu modelo como um quadro ideal, sendo a aderência total ao mesmo (100%) existente apenas como objetivo a ser perseguido e dificilmente atingido na prática. Isto posto, o que se acredita merecer destaque da situação exposta é sim o fato de 40% dos Trabalhos situarem-se com 50% ou mais de aderência ao modelo preconizado.

Assim sendo, conclui-se ter havido nos Trabalhos analisados a presença de diversas manifestações dos princípios preconizados pela Redução Gerencial, o que ocorre em variados graus de intensidade e abrangência.

4.3.12 Validade do Modelo de Análise Proposto

Dado o caráter inovador do Modelo de Análise proposto e sua importância para esta pesquisa, bem como a possibilidade de uma eventual utilização futura em outros contextos similares, acredita-se pertinente uma análise do próprio modelo quanto à sua utilidade aos fins a que se destina após sua aplicação a estes dez TCCs.

Com respeito à escala utilizada para classificação, é possível verificar que a mesma mostrou-se satisfatória, sendo suficientes seus cinco intervalos regulares para permitir uma efetiva diferenciação dos variados graus de aderência à Redução Gerencial, ao mesmo tempo em que não se mostrou exageradamente segmentada a ponto de dificultar o enquadramento dos Trabalhos.

Mostrou-se acertada também a decisão de colocar as abordagens do institucionalismo apenas como auxiliares, tanto da primeira como da segunda etapa, e não como categorias de análise, como este autor chegou a cogitar inicialmente. Tal crença se baseia no fato de estas abordagens terem sua utilidade mais restrita a casos em que se analisam tecnologias típicas do gerencialismo aplicadas a órgãos governamentais com contato menos intenso com a população em geral (4.3.3, 4.3.4 e 4.3.1, por exemplo), além do fato de as características de tais abordagens ocorrerem de forma bastante sobrepostas entre si, dificultando uma avaliação isolada de seus efeitos no *locus* analisado.

Ainda no que diz respeito à estrutura geral do Modelo, o peso duplo dado às categorias da segunda etapa (principal) também se mostrou acertado, pois no quadro geral é possível verificar que os Trabalhos com maior adesão ao modelo como um todo refletem isso na segunda etapa, enquanto as notas da primeira etapa nem sempre estão refletidas no Trabalho como um todo.

Passando especificamente às categorias de análise pode-se dizer que a primeira, “Percepção e consciência do contexto”, mostrou-se útil ao avaliar a consciência do autor de que, tanto a tecnologia adotada quanto a sua organização, não são puramente construções técnicas isoladas do mundo ao seu redor e sem ligação com interesses políticos e sociais. Isto dito no contexto desta dissertação soa até bastante óbvio, porém a experiência na Administração Pública demonstra que muitas vezes tal consciência inexistente ou chega a ser combatida em nome do “Princípio da Impessoalidade da Administração Pública”.

Na segunda categoria, “Permeabilidade da organização”, se percebe maior facilidade em avaliar tal permeabilidade em relação aos aspectos formais, embora não seja este o maior foco da Redução Gerencial, ainda que esteja presente. Observa-se que possíveis resistências culturais ainda têm sido pouco valorizadas na implantação de tecnologias gerenciais de modo geral. Desta forma, uma possibilidade de melhoria do Modelo seria dar maior peso aos níveis de valorização destes aspectos. Uma maneira seria elencar níveis de valorização da cultura, pontuando melhor quando consideradas as várias culturas em uma mesma organização, do que quando tratada como uma única, ainda que bastante detalhada, por exemplo.

Nesta primeira etapa as abordagens dos *Estrangeirismos*, *Modismos* e a diferentes formas do *Isomorfismo Institucional* mostraram-se úteis, principalmente ao tratar de órgãos governamentais, geralmente sujeitos a diversos regramentos externos (forma coercitiva). Já a *Antropofagia Organizacional* não foi tão empregada na amostra aqui selecionada, confirmando assim o que traz Bergue (2009) com respeito a ser uma forma de menor ocorrência nas organizações em geral.

Quanto à categoria de “Comprometimento e autonomia do pensamento”, esta se mostrou ser uma das principais, pois permite explicitar as motivações da implantação da tecnologia, trazendo à tona quando o foco repousa na eficácia operacional, apenas nos ganhos simbólicos ou no real atendimento da sociedade de modo democrático e efetivo.

Já a categoria referente à “Identificação dos pressupostos e conceitos essenciais” foi a de mais difícil utilização devido principalmente a pouca ou nenhuma atenção dada a isso na Administração Pública em geral, sendo necessário buscar indícios desta em diversos trechos dos Trabalhos. Aqui se acredita estar outra oportunidade de aprimoramento do Modelo, sugerindo características que, presentes no TCC, levem a identificar tais pressupostos e conceitos, caso efetivamente se façam presentes.

Na quinta e última categoria, referente à “Ressignificação de conceitos e construção de soluções endogenamente orientadas”, encontrou-se uma dificuldade vinculada à categoria anterior, pois uma vez deficiente a identificação dos conceitos, sua resignificação acaba por ficar prejudicada. Porém, a construção de soluções até certo ponto originais nos casos estudados, ainda que sem uma base conceitual sólida, permitiu que se elevassem as pontuações aqui obtidas. Aqui se acredita que um aprimoramento do Modelo pudesse passar por uma valorização diferenciada para as soluções criadas com maior ou menor base nos conceitos previamente identificados.

Nesta segunda etapa, as abordagens do *Formalismo*, da *Adoção Cerimonial*, da *Tradução* e da *Adaptação Criativa* acabaram sendo menos referenciadas, que as abordagens da primeira etapa. Um possível motivo seria a amplitude dos efeitos das mesmas sobre as organizações, sendo assim melhor trabalhadas em casos únicos como os estudados por Bergue (2009) e Rosso (2011). Não existem, porém, motivos para que não constem do Modelo, podendo ser mais úteis em casos específicos que venham eventualmente a ser analisados sob a mesma lente.

Desta forma, seguindo o raciocínio trazido pelo próprio Modelo de Análise, onde se busca traduzir em notas a adequação, pode-se dizer que ele atinge em aproximadamente 90% sua proposta inicial.

Como possibilidade de aperfeiçoamento, além das já citadas em páginas anteriores, sugere-se que se busque enumerar aspectos identificáveis também em *locus* da Administração Pública não governamental, uma vez que o Modelo acabou por manter ainda traços de suas origens quando de sua utilização no TCE-RS e no Banco Central do Brasil.

Por fim, caso seja intenção utilizar o Modelo em amostras significativamente maiores que os dez Trabalhos aqui analisados, recomenda-se a elaboração de um instrumento que permita uma avaliação mais dinâmica. Porém, há de se estar consciente de que este aumento do caráter quantitativo se faz acompanhar, de modo geral, de uma substancial perda do caráter qualitativo, nem sempre interessante quando se trata de Redução Gerencial.

5 CONCLUSÕES

Como visto nos capítulos iniciais dedicados ao histórico e à contextualização atual, tanto da prática da Administração Pública como do seu campo de estudos e pesquisa, o distanciamento entre ambos, além de gerar prejuízos diretos a estes, acaba por prejudicar ainda mais a população, que vê seus recursos públicos serem drenados em capacitações que não se traduzem na mesma medida na melhoria dos serviços públicos.

Neste cenário foi visto que a administração pública gerencial, inadequada aos propósitos democráticos do país, embora já encontre contestação e alternativas no meio acadêmico, segue tendo predomínio na prática de Administração Pública brasileira, sobretudo governamental. Assim sendo, esta pesquisa se propôs a avaliar as possibilidades de aproximação destes campos através das capacitações de servidores públicos: ponto de contato de teorias e práticas incentivado pela Reforma Gerencial brasileira dos anos 1990 e com reflexos até os dias atuais, porém ainda bastante focada apenas em aspectos quantitativos e instrumentais.

Devido às condições julgadas favoráveis a esta aproximação, presentes no Curso de Gestão Pública UAB/UFRGS, sua primeira turma (2010-2012) foi escolhida para a realização de um estudo de caso, de cunho qualitativo como se acredita ser necessário na busca de um equilíbrio com a ênfase quantitativa do gerencialismo dominante.

Dado o ineditismo deste tipo de avaliação, além de levantar informações contextualizadas do currículo e corpo discente do Curso, este autor propôs um Modelo de Análise para avaliar, com base em TCCs, a apreensão dos alunos relativamente à necessidade de uma efetiva apropriação dos conteúdos estudados para as suas diversas realidades na Administração Pública, governamental ou não.

Referido modelo é baseado na Redução Gerencial (BERGUE, 2009), construída para aferir a devida apropriação de tecnologias gerenciais por órgãos públicos governamentais, baseando-se por sua vez na Redução Sociológica de Guerreiro Ramos (RAMOS, 1996), a qual, em apertada síntese, tratou dos procedimentos necessários para a apropriação de teorias sociológicas estrangeiras para aplicação na realidade nacional.

Inicialmente, com referência ao currículo do Curso, é possível ver que seu processo de elaboração permitiu que refletisse boa parte dos questionamentos e alternativas à administração pública gerencial existentes no meio acadêmico brasileiro. Porém, devido tanto ao formato mais geral dos conteúdos ali constantes, quanto à possibilidade de as

universidades aplicadoras complementarem ou mesmo alterarem na prática, até mesmo mais dos 20% formalmente previstos, atribui-se muito dos conteúdos efetivamente ministrados nos polos do Rio Grande do Sul à participação ativa dos docentes da UFRGS na conformação deste currículo.

No entanto, devido a fatores que vão da grande carga de trabalho dos professores, que também laboram na graduação e muitos ainda no PPGA da EA/UFRGS, até a tímida estrutura de secretaria disponível para curso, a qual foi também compartilhada com diversos outros cursos da EA, este currículo adaptado acima referido acabou por não ser devidamente consolidado, correndo-se o risco de, na segunda edição iniciada já em 2013, ocorrerem alterações sem que seja possível sequer detectá-las por não haver modo de realizar comparações com a edição anterior.

Estas dificuldades estruturais enfrentadas pelo Curso na UFRGS, tema de uma dissertação de mestrado (GOULART, 2014), acabaram por dificultar também uma avaliação mais apurada do perfil dos alunos do curso, uma vez que não estão disponíveis dados consolidados dos mesmos em sua secretaria (MOREIRA, 2013).

Ainda assim, nesta amostra de uma dezena de alunos, é possível constatar a riqueza de abordagens que a variedade do público atingido permitiu que estivesse presente no Curso. A cuidadosa escolha da localização dos polos, pulverizados pelo Rio Grande do Sul, privilegiando cidades fisicamente distantes de outras capacitações disponíveis apenas em grandes centros, certamente favorece esta diversidade. A possibilidade do ingresso de alunos vinculados à Administração Pública não governamental demonstrou existirem três principais vantagens. Primeiramente, o acesso destes a uma educação formal de qualidade, contribuindo para um maior desenvolvimento de corpo teórico próprio, que Paula (2005b) chamou de Gestão Social na Administração Pública Brasileira.

A segunda vantagem foi a possibilidade de um contato mais direto do corpo docente com uma realidade nem sempre tão familiar a alguns professores mais familiarizados com a Administração Pública governamental.

A terceira vantagem que se destaca é a percepção proporcionada aos alunos vinculados a órgãos governamentais de que seus colegas atuantes fora da chamada “máquina pública” são “soldados da mesma trincheira”, da mesma Administração Pública. Isto possibilita a noção de que uma gestão democrática e participativa não é algo a ser buscado apenas por Organizações Não Governamentais, senão por todo e qualquer órgão público, seja ele governamental ou não.

Esta diferenciação entre Administração Pública governamental e não governamental também é percebida na parte relativa à análise dos TCCs. Embora os alunos de ambos tenham presente, ao menos no discurso, de que a implantação de uma nova tecnologia deve obrigatoriamente envolver todos atingidos pela atividade pública, existe implicitamente uma diferenciação no entendimento de quem são estes envolvidos e como se deve escutá-los.

Enquanto os Trabalhos desenvolvidos em contato com instituições não governamentais (itens 4.3.6, 4.3.9, 4.3.10) tendem a envolver diversos segmentos organizados da população, consultando-os previamente à implantação da tecnologia, os que estão mais limitados a órgãos governamentais (demais TCCs) tendem a considerar envolvidos apenas os setores internos da organização, com os quais enfatizam a realização de um trabalho mais focado em divulgação, convencimento e treinamento operacional que propriamente um diálogo. Alguns destes órgãos públicos costumam orgulhar-se de contar com a participação da população ao realizar um trabalho no formato de “pesquisa de satisfação”, levado a efeito posteriormente à implantação da tecnologia e restrito apenas a seus usuários diretos.

Uma explicação desta última concepção de participação remete obrigatoriamente à administração pública gerencial que, como destaca Paula (2005a), se apropria deste discurso democrático exigido pela população insatisfeita com a atuação da administração pública burocrática, porém sem oferecer na prática instrumentos efetivos para que esta participação aconteça.

Ainda referindo esta última etapa de avaliação dos TCCs, se pode constatar que o Curso propicia condições para que os alunos tenham acesso a variados conteúdos da administração pública de forma a alargar seus horizontes em relação ao gerencialismo dominante, principalmente no cotidiano dos órgãos públicos governamentais, mas também presente nas capacitações disponíveis em administração pública, dentro e fora da estrutura governamental.

Esta ampliação de horizontes se dá na abrangência (*locus*) da administração pública ao trazer iniciativas com forte atuação não governamental, que em outros contextos acabam por ser reputadas como “iniciativas filantrópicas” ou por ser simplesmente ignoradas.

Quanto à abordagem (*focus*), o Curso possibilita uma ampliação de horizontes, no sentido de trazer aspectos políticos e sociais da administração pública, frequentemente ignorados ou mesmo, deliberadamente, afastados destes estudos em nome da pretensa impessoalidade tida por princípio da área.

Mais que um simples contato com estas dimensões ampliadas da administração pública se percebe a incorporação destes conceitos, em diferentes graus, em seus Trabalhos apresentados, sejam estes ligados a organizações governamentais ou não.

Aliás, quanto a esta peculiaridade dos alunos, de estarem vinculados a órgãos de governo ou não, cabe destacar que na análise dos TCCs se confirmou aspecto positivo verificado na análise do corpo discente. Trata-se da influência exercida pelos conteúdos e colegas vinculados a órgãos de governo, exercida sobre os alunos que produzem Trabalhos que versam sobre iniciativas com maior participação não governamental, no sentido destes apresentarem uma maior sistematização e embasamento teóricos do que ocorre por vezes ao se tratar da chamada Gestão Social (PAULA, 2005b). Em contrapartida, observa-se a influência de conteúdos e princípios democráticos mais evidenciados em realidades não governamentais também presentes nos Trabalhos apresentados por alunos vinculados a instituições governamentais, mesmo que em diferentes graus de aprofundamento.

Trazidas as conclusões acima, obtidas a partir das análises realizadas, recupera-se a pergunta de pesquisa desta dissertação sobre a possibilidade de um curso de especialização ser capaz de oferecer condições para que seus alunos, servidores públicos das mais diversas procedências, realizem a efetiva apropriação dos conhecimentos administrativos da administração pública brasileira, de modo a servirem aos propósitos e valores das instituições e comunidades onde estão inseridos.

Considerando os dados obtidos ao longo deste trabalho é possível responder positivamente ao questionamento, uma vez constatadas diversas condições favoráveis a uma referida apropriação de conhecimentos.

Cabe aqui referir que estão reunidas no Curso em pauta as condições que Ramos (1996) coloca como imprescindíveis para a Redução Sociológica, base e grande referência deste trabalho, o Comprometimento e o Caráter Subsidiário da Produção Científica Estrangeira.

O Comprometimento se dá na medida em que o conhecimento é incorporado pelos alunos, que são trabalhadores públicos com vários anos de serviço e extenso conhecimento de suas atividades junto a suas comunidades, possibilitando assim, trazer para a Universidade administradores públicos conscientemente comprometidos com seus contextos. Alguns deles inclusive manifestam o desejo de aprofundar conhecimentos, acorrendo aos cursos de mestrado da UFRGS e mesmo de outras universidades posteriormente (SILVA, 2013).

O Caráter Subsidiário da Produção Científica Estrangeira se dá ao oferecer-se uma variada gama de conteúdos vista no currículo, somada às diversas visões do corpo docente, possibilitando ao aluno o acesso a todo um universo de conhecimentos administrativos. Porém, ao incentivar a aplicação dos mesmos a suas realidades, possibilita que se realizem as devidas apropriações considerando as peculiaridades do ambiente dos alunos.

No entanto, cabe assinalar que aqui se fala em *possibilidade* e não *certeza* de que essa apropriação ocorra. Além de tratar-se aqui de ciências humanas, onde as certezas absolutas se fazem presente com menor frequência, o Curso apresentado foi tomado em sua primeira edição, sendo inovador por todas as características trazidas, e estando inserido em um contexto que pouco incentiva a atitude de uma absorção mais crítica de conhecimentos administrativos públicos.

Estas dificuldades conjunturais certamente se refletiram nas alterações de cronograma citadas, possivelmente na evasão de cerca de 64% dos alunos e também no percentual de 60% da amostra dos TCCs aqui apreciados que ficam abaixo do 50% de adequação ao modelo proposto baseado na Redução Gerencial (BERGUE, 2009). Acredita-se, porém, que os resultados apresentados levam a concluir que o Curso possui sim um grande potencial de oferecer uma efetiva apropriação de conhecimentos úteis a uma Administração Pública genuinamente brasileira e baseada em princípios democráticos, devendo ser incentivado através de novas edições, como já está ocorrendo com uma turma iniciada no ano de 2013 e em pleno funcionamento quando do encerramento desta pesquisa (setembro de 2014).

Acredita-se que a continuidade das edições do curso e os resultados positivos apresentados pelos alunos formados, quando voltarem a suas organizações, tende a despertar o interesse de órgãos públicos em apoiar seu funcionamento. Apoio este que não precisa necessariamente ocorrer através de recursos financeiros, mas também com o intercâmbio de conhecimentos práticos, de estruturas de Tecnologia da Informação e mesmo com o incentivo a seus servidores em participar dos cursos e efetivamente aplicar conhecimentos em suas instituições.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ciência social e, portanto, também a ciência administrativa nada significam sem um engajamento com valores humanísticos (RAMOS, 1970, p. 21).

O trabalho que aqui finaliza teve a intenção de aproximar os conhecimentos administrativos, tão ricos nos meios acadêmicos brasileiros, das inúmeras organizações da administração pública de nosso país, governamentais ou não. Ainda que tais instituições se mostrem cada vez mais ávidas por estes conhecimentos como forma de atender ao crescente clamor da sociedade por serviços públicos, não apenas mais eficientes, mas igualmente democráticos, Fadul, Silva e Silva (2012) apontam três principais fatores que dificultam que tais conhecimentos exerçam o que se poderia chamar de sua “função social”, ainda mais quando produzidos no âmbito das universidades públicas.

Os fatores apontados pelos autores e que se buscou mitigar nesta dissertação são a *descontinuidade* das pesquisas realizadas no país, a *focalização* de pesquisas em projetos de governo específicos, que mudam a cada partido que se sucede no poder, e a *falta de teorias nacionais* de administração pública que possam fazer frente às tecnologias gerenciais de abrangência mundial.

Primeiramente, no tocante ao problema da *descontinuidade* das pesquisas, este autor buscou aplicar ao contexto atual da capacitação de servidores públicos a Redução Sociológica de Ramos (1996), que por sua vez embasa a Redução Gerencial, elaborada por Bergue (2009) e já aplicada por Rosso (2011), dando assim seguimento à produção de autores nacionais intimamente ligados à Administração Pública.

Como forma de evitar a *focalização de pesquisas em projetos de governo*, além do uso exaustivo de estudos de caso que, embora sejam de extremo interesse para uma organização envolvida, pouco contribuem para a administração pública como campo de estudos; buscou-se trazer aqui um caso “instrumental”, com potencial de servir de referência para outras pesquisas, além de envolver as diversas instituições dos alunos do Curso de Gestão Pública da UAB/UFRGS.

Por fim, o combate à *falta de teorias nacionais de administração pública* consiste no objetivo maior da dissertação, seja alertando para a necessidade de que elas existem, seja contribuindo para a produção das mesmas através do próprio estudo que ora se apresenta.

Julga-se apropriado destacar que a construção teórica aqui apresentada parte de pressupostos nem sempre amplamente aceitos no campo de estudos da administração pública e menos ainda no cotidiano das instituições públicas.

Um destes pressupostos é o de que os estudos e a prática da Administração Pública não são puramente técnicos e isentos de aspectos políticos e sociais. Isto não significa dizer que tais estudos não se revistam de rigor científico ou que, nos públicos, não se observe o chamado Princípio da Impessoalidade. Aqui é preciso retomar o sentido original da Política como “a arte e ciência de governo” (ABBAGNANO, 2012, p. 785), dissociando-o do significado que adquire no senso comum e, não raras vezes, também em meios eruditos, no qual está vinculada à defesa de interesses puramente partidários e frequentemente vinculada à utilização de práticas escusas.

Outro aspecto que merece destaque é o fato desta pesquisa, ao mesmo tempo em que tem a intenção de demonstrar a inadequação do modelo gerencialista às peculiaridades da Administração Pública brasileira, se abstém de defender algum outro modelo em seu lugar.

Tal característica provém da Redução Gerencial (BERGUE, 2009) que, embora não desconheça os diferentes modelos, aborda as tecnologias gerenciais em seu nível mais instrumental, o que, por sua vez, herda do próprio Ramos (1989), que se propunha a repensar a teoria organizacional sob um enfoque substantivo, sem entrar em debates de contornos mais ideológicos. Alberto Guerreiro Ramos se definiu como “*in-betweenness*”, por se recusar a afiliar-se incondicionalmente a qualquer corrente de pensamento vigente. (VENTRISS; CANDLER, 2005).

Nesta mesma direção, esta pesquisa foca mais na necessidade de uma adaptação crítica do modelo gerencial predominante do que na adoção de algum modelo específico, embora também não desconheça sua existência, seja o Estado Mínimo (GIDDENS, 1998), a Administração Pública Societal (PAULA, 2005a, 2005b) ou o Estado em Rede (KLERING; PORSSE; GUADGNIN, 2010), dentre outros.

Este autor acredita que esta postura dialógica, ao invés de representar a falta de um posicionamento consistente ou mesmo algum fisiologismo (BORBA, 2004), como poderiam inferir alguns, apresenta-se sim como a melhor alternativa na construção de uma Administração Pública igualmente democrática e eficiente para o Brasil a partir da realidade atual, principalmente quando combinada com o último pressuposto que se pretendeu aqui destacar: o engajamento.

Refere-se aqui a “um engajamento com valores humanísticos” que Ramos (1970, p. 21) refere ser a essência da “ciência administrativa” e das ciências sociais em geral, sem o qual elas “nada significam”. Engajamento que este autor julga ser obrigação moral do servidor público (e do cidadão em geral) que tem a oportunidade de concluir um Curso como o de Gestão Pública da UAB/UFRGS ou o Mestrado em Administração do PPGA/UFRGS. Cursos levados a efeito totalmente com recursos públicos e que se constituem num verdadeiro empréstimo contraído por seus alunos junto à sociedade brasileira, a qual espera ansiosamente por sua quitação através de serviços públicos cada vez melhores nos termos aqui apresentados.

Dessa forma, esperando ter contribuído na conscientização da necessidade de que se construa uma Administração Pública onde a “aparência” esteja mais próxima da “realidade” (RAMOS, 1986, p. 3), este autor acredita que o tema abordado oportuniza que se desenvolvam estudos futuros acerca da capacitação de servidores públicos no Brasil com uma vinculação maior com a Administração Pública, evitando assim o atual quadro de dissonância existente e que se poderia denominar de “Capacitação Cerimonial”, em alusão ao conceito de “Administração Cerimonial” (MEYER; ROWAN, 1992) cunhado há mais de 30 anos, porém ainda bastante atual.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

ABRAHAMSON, Eric. Managerial fads and fashions: the diffusion and rejection of innovations. **Academy of Management Review**, v. 16, p. 586-612, 1991.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10. Brasília: ENAP, 1997.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 173-199.

ARAÚJO, Márcio Nunes. **Gestão estratégica e indicadores de desempenho no Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Universidade Aberta do Brasil, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/71519/000873981.pdf?sequence=1>>. Acesso em 31 mar. 2014.

AZEVEDO, Ariston; ALBERNAZ, Renata. A “antropologia” do Guerreiro: a história do conceito de homem parentético. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 1-19, out. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v4n3/v4n3a03.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2014.

AZEVEDO, Ariston. Trajetória intelectual de Guerreiro Ramos. **Revista de Administração do Cesusc**, [S.l.], n. 3, p. 119-124, jan.-jun. 2008. Disponível em: <<http://virtual.cesusc.edu.br/portal/externo/revistas/index.php/administracao/article/viewFile/117/106>>. Acesso em: 02 set. 2014.

BARCELOS, Ricardo da Silva. **Análise das ações de economia solidária no município de Santa Maria-RS**. Porto Alegre, 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul/ Universidade Aberta do Brasil, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/71504>>. Acesso em 14 jul. 2014.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Ed. 70, 1979.

BARIANI Jr, Edison. Uma intelligentsia nacional: grupo de Itatiaia, IBESP e os cadernos de nosso tempo. **Cadernos do CRH - UFBA**, Salvador, v. 18, n. 44, p. 249-256, 2005.

BARIANI Jr, Edison. **Guerreiro Ramos e a redenção sociológica: capitalismo e sociologia no Brasil**. Araraquara, 2008. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista/UNESP, 2009. Disponível em:

<http://portal.fclar.unesp.br/possoc/teses/edison_bariani_junior.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2014.

BARZELAY, Michael. **The new public management**: improving research and policy dialogue. Berkeley: University of California Press, 2001a.

BARZELAY, Michael. **Research on public management policy change in Latin America region**: conceptual framework. [S.l.]: IADB. 2001b.

BERGELT, Juliano Barros. **Orçamento participativo**: uma análise sobre a importância do orçamento público e as consequências para a gestão estatal do aumento da participação popular nos processos orçamentários. Porto Alegre, 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul/ Universidade Aberta do Brasil, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/71476>>. Acesso em 10 ago. 2014.

BERGUE, Sandro Trescastro. **A redução sociológica no processo de transposição de tecnologias gerenciais**: gestão pela qualidade e certificação ISO 9001:2000 no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=000696930&loc=2009&l=88c8ce7c00e96693>>. Acesso em: 04 mai. 2013.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelos de gestão em organizações públicas**: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional. Caxias do Sul: EDUCS, 2011.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão estratégica de pessoas no setor público**. Porto Alegre: Atlas, 2014a.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Informações acerca do grupo de trabalho de elaboração do currículo do Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade Aberta do Brasil**. Porto Alegre, 2014b. Entrevista concedida ao autor em 07 mar. 2014.

BERGUE, Sandro Trescastro; KLERING, Luiz Roque. A redução sociológica no processo de transposição de tecnologias gerenciais. **Organizações e sociedade**, Salvador, v. 17, n. 52, p. 137-155, jan.-mar. 2010. Disponível em: <<http://www.revistaoes.ufba.br/viewarticle.php?id=739&layout=abstract>>. Acesso em: 04 mai. 2013.

BITTENCOURT, Maryângela; ZOUAIN, Deborah. Escolas de governo e a profissionalização do servidor público: estudo dos casos da Escola de Serviço Público do Estado do Amazonas – ESPEA e da Fundação Escola de Serviço Público Municipal de Manaus – FESPM. **Revista ADM.MADE**, ano 10, v.14, n. 2, p. 75-94, mai.-set. 2010.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOHLANDER, George; SNELL, Scott A.; SHERMAN, Arthur. **Administração de recursos humanos**. São Paulo: Thomson, 2005.

BORBA, Francisco da Silva. **Dicionário UNESP do português contemporâneo**. São Paulo: Unesp, 2004.

BORSATTO, Simone. **Avaliação de desempenho na UFRGS: os lugares e o sentido de um modelo de gestão**. Porto Alegre, 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Universidade Aberta do Brasil, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/71510>>. Acesso em 20 jun. 2014.

BOURDIEU, Pierre. **Pierre Bourdieu entrevistado por Maria Andréa Loyola**. Rio de Janeiro: Ed. da UERJ, 2002.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 4.769, de 9 de setembro de 1965. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF. 09 set. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14769.htm>. Acesso em: 28 ago. 2014. Paginação do documento online diverge da obra original.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Lex: legislação federal e marginália**. Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 04 mai. 2012. Paginação online diverge da obra original.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 2.794, de 1º de outubro de 1998. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF. 01 out. 1998a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2794.htm>. Acesso em: 04 mai. 2013. Paginação do documento online diverge da obra original.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF. 04 jun. 1998b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 05 mai. 2013. Paginação do documento online diverge da obra original.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF. 04 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 22 ago. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF. 08 jun. 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm>. Acesso em: 04 mai. 2013. Paginação do documento online diverge da obra original.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF. 19 dez. 2006b. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111416.htm>. Acesso em: 27 fev. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 5.707/06, de 23 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF. 19 dez. 2006c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm>. Acesso em: 03 jun. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF. 08 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm>. Acesso em: 01 ago. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SP. **Indicadores de programas: guia metodológico**. Brasília: MP, 2010a.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010b. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF. 22 jun. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm>. Acesso em: 22 ago. 2014.

BUZATTI, Alan P. **A economia popular solidária frente às transformações contemporâneas no mundo do trabalho**. Santa Maria, 2007. Dissertação (Mestrado em Integração Latino-Americana) – Programa de Pós-graduação em Integração Latino-Americana, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2007.

CALDAS, Miguel P. Santo de casa não faz milagre: condicionantes nacionais e implicações organizacionais da fixação brasileira pela figura do “estrangeiro”. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projetos de leis e outras proposições**: PL 4685/2012. Online. © 2014. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=559138>>. Acesso em: 22 ago. 2014.

CAMPOS, Vicente Falconi. **TQC: controle da qualidade total (no estilo japonês)**. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni/Escola de Engenharia da UFMG, 1992.

CARNEIRO, Margareth F. Santos. **Gestão pública: o papel do planejamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos e dos escritórios de projetos na modernização da gestão pública**. Rio de Janeiro: Brasport, 2010.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. O Orçamento Participativo: estratégia rumo à gestão pública mais legítima e democrática. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, v. 6, n. 2, jul.-dez. 2007.

CAVEDON, Neusa Rolita. **Antropologia para administradores**. 2. ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008.

CHAUI, Marilena. Husserl: vida e obra. In: M. Chaui. **Os pensadores (Husserl)**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração de recursos humanos: fundamentos básicos**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

COELHO, Fernando de Souza. **Educação Superior, formação de administradores e setor público: um estudo sobre o ensino da administração pública – em nível de graduação – no Brasil**. São Paulo, 2006. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2006.

Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2488/86594.pdf?sequence=2>>.

Acesso em: 28 fev. 2014.

COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO. **Corsan é a empresa pública gaúcha mais lembrada pela eficiência no Estado**. Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://www.corsan.com.br/node/1239>>. Acesso em: 22 ago. 2014.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. Universidade Aberta do Brasil. **O que é**. Brasília, [entre 2006 e 2013]. Disponível em: <http://uab.capes.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6:o-que-e&catid=6:sobre&Itemid=18>. Acesso em: 22 ago. 2014.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Edital nº 01, de 27 de abril de 2009**. Brasília, DF, 2009. Disponível em:

<http://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/EDITAL_N1_PNAP_DED_CAPE_S_2009.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2013.

CRUZ, T. **Sistemas, métodos e processos: administrando organizações por meio de processos de negócio**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DE TONI, Jackson. O que é planejamento estratégico situacional. **Revista Espaço**

Acadêmico, Maringá, n. 32, jan. 2004. Disponível em:

<<http://www.espacoacademico.com.br/032/32ctoni.htm>>. Acesso em: 22 ago. 2014.

DEMING, W. Edwards. **Qualidade: a revolução da administração**. Rio de Janeiro: Marques-Saraiva, 1990.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The Iron Cage Revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: POWELL, W. W.; DiMAGGIO, P. J.

(Orgs.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

DORNELLES, Geni de Sales. A Administração como ciência chega ao Rio Grande do Sul. In: CORAZZA, Gentil (Org.). **História centenária da Faculdade de Ciências Econômicas: 1909-2009**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 95-107.

DOWNING, D.; CLARK, J. **Estatística aplicada**. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **[Rede nacional de escolas de governo: o que é, trajetória, propósitos e desafios para seu fortalecimento]**. Brasília, 2013.

Disponível em:

<http://www2.enap.gov.br/rede_escolas/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1>.

Acesso em: 05 mai. 2013.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Referenciais orientadores da proposta educacional da ENAP**. Brasília: ENAP, 2010.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RSP Revisitada. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 62, n. 4, p. 467-471, out.-dez. 2011.

ESPERANÇA/COOESPERANÇA. **Quem somos**. Santa Maria, [entre 2012 e 2014].

Disponível em:

<http://www.esperancacooesperanca.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=34>. Acesso em: 22 ago. 2014.

FADUL, Élvia Mirian Cavalcanti; SILVA, Mônica de Aguiar Mac-Allister da; SILVA, Lindomar Pinto da. Ensaçando interpretações e estratégias para o campo da administração pública no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1437-58, nov.-dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0034-76122012000600002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 04 mai. 2013.

FARIA, Alex; IMASATO, Takeyoshi; GUEDES, Ana. What strategic management has to do with capitalism(s)? **ACAD MANAGE PROC**, Orlando, Meeting Abstract Supplement, Jan. 2013. Disponível em: <<http://proceedings.aom.org/content/2013/1/16450>>. Acesso em: 22 ago. 2014.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo de Porto Alegre. Elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, Nilton; MOLL, Jacqueline (Orgs.) **Por uma nova esfera pública**. Rio de Janeiro, 2000.

FEDOZZI, Luciano. Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação. In: FLEURY, Sonia; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa (Orgs.). **Participação, democracia e saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2009, p. 204-228.

FISCHER, Tânia. **O ensino de administração pública no Brasil, os ideais de desenvolvimento e as dimensões de racionalidade**. Tese (Doutorado). Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1984.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2. ed. Porto Alegre: Bookmann, 2004.

FLICK, Uwe. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: ArtMed, 2009.

FLORES, Rafael Kruter; MISOCZKY, Maria Ceci. Participação no gerenciamento de bacia hidrográfica: o caso do Comitê Lago Guaíba. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 109-131, jan.-fev. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n1/a06v42n1.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2014.

FREEMAN, R. E. **Strategic management: the Stakeholder approach**. Boston: Pitman, 1984.

FREITAS, Ademar Vargas. Edi Madalena Fracasso, uma história de sucesso. *Jornal da Universidade*, Porto Alegre, ano 7, n. 75, p. 12, mar. 2005.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. CPDOC. **Cartaz do DASP contendo fotos de Lourenço Filho, Simões Lopes e outros**. Rio de Janeiro, 1942. Fotografia. (CPDOC/LF foto 073). Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/PoliticaAdministracao/DASP>>. Acesso em: 26 ago. 2014.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. **História**. © 2001-2014. Disponível em: <<http://ebape.fgv.br/quem-somos/historia>>. Acesso em: 22 abr. 2014.

FUNDAÇÃO PENSAMENTO DIGITAL. **Centro Infanto-Juvenil da Zona Sul**. Porto Alegre. [2014]. Disponível em: <<http://www.pensamentodigital.org.br/?q=node/1211>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

FUNDACIÓN IBEROAMERICANA PARA LA GESTIÓN DE LA CALIDAD. **Bases del premio iberoamericano de la calidad 2013**. [S.l.]: FUNDIBEQ, 2012. Disponível em: <http://www.fundibeq.org/opencms/export/sites/default/PWF/downloads/gallery/prize/documentation/Bases_-_Premio_2013_-_Definitivas_modificadas.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2013.

GAETANI, Francisco. O ensino de administração pública no Brasil em um momento de inflexão. **Revista do Setor Público**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, p. 92-120, out.-dez. 1999. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/358/364>>. Acesso em: 22 ago. 2014.

GECZI, Emilian; VENTRISS, Curtis. Rationality, the public sphere, and the state: the relevance of Alberto Guerreiro Ramos in a field, that has largely forgotten him. **Administrative Theory & Praxis**, [S.l.], v. 28, n. 4, p. 562-583, dec. 2006.

GIDDENS, Anthony. **Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo**. São Paulo: UNESP, 1998.

GOLEMBIEWSKI, Robert T. Public Administration as a field: four developmental phases. **Georgia Political Science Journal**, [S.l.], v. 2, n. 1, p. 21-49, mar. 1974.

GOLEMBIEWSKI, Robert T. **Public administration as a developing discipline**. New York: Decker, 1977.

GOMES, Darcilene Cláudio; SILVA, Leonardo Barbosa e; SÓRIA, Sidartha. Condições e relações de trabalho no serviço público: o caso do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 167-181, jun. 2012.

GOULART, Deise Mazzarella. **Adesão ao sistema UAB: implicações organizacionais na UFRGS**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal do Rio Grande Sul – Programa de Pós-Graduação em Administração. Porto Alegre, 2014. No prelo.

GRASSEL, Sara Berenice Vieira. **Uma proposta de planejamento estratégico situacional para a unidade de saneamento da CORSAN de Giruá**. Porto Alegre, 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Universidade Aberta do Brasil, Porto Alegre, 2012. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10183/71509>>. Acesso em 28 jul. 2014.

HARDY, Cynthia, CLEGG, Stewart. Alguns ousam chamá-lo de poder. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter (Orgs.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2001. v. 2.

HENRY, Nicolas. Paradigms of Public Administration. **Public Administration Review**, [S.l.], v. 35, n. 4, p. 378-386, July.-Aug. 1975.

HEXSEL, Astor. **A origem do curso de Administração: trajetórias e perspectivas**. Porto Alegre, 04 dez. 2013. Painel mediado pelo Prof. Dr. Walter Meucci Nique na Escola de Administração da UFRGS, por ocasião dos 50 anos do Curso de Administração da UFRGS.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? **Public Administration**, [S.l.], v. 69, n. 1, 1991.

HUSSERL, Edmund. **A idéia da fenomenologia**. Lisboa: Ed. 70, 1990.

ICAZA, Ana M. S.; FREITAS, Marcelo R. (Orgs). **O projeto Esperança/Coesperança e a construção da economia solidária no Brasil: relato de uma experiência**. Santa Maria, abr. 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Quem somos**. Rio de Janeiro, [entre 2004 e 2014]. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/info/institucional/1>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

IRION, Adriana. Operação Rodin: mais de 50 pessoas seguem na mira da Justiça. **Zero Hora**, Porto Alegre, 13 jun. 2014. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2014/06/mais-de-50-pessoas-seguem-na-mira-da-justica-4525516.html>>. Acesso em 16 jun. 2014.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KAPPER, Cláucia Lourdes Tibulo. **Gestão participativa dos recursos hídricos: participação social no processo de planejamento dos usos da água na bacia hidrográfica dos rios Turvo, Santa Rosa e Santo Cristo: enquadramento**. Porto Alegre, 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Universidade Aberta do Brasil, Porto Alegre, 2012. Disponível em <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/71358>>. Acesso em 04 ago. 2014.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. **Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: Anna Blume; Fapesp, 2007.

KLERING, Luiz Roque; PORSSE, Melody de Campos Soares. Em direção a uma administração pública brasileira contemporânea com enfoque sistêmico. **Revista Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 12, n. 25, p. 41-80, jan.-mar. 2014.

KLERING, Luiz Roque; PORSSE, Melody de Campos Soares; GUADGNIN, Luís Alberto. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Análise**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan.-jun. 2010.

LOURENÇO, Cléria Donizete da Silva; MAGALHÃES, Thaisa Ferreira; FERREIRA, Patricia Aparecida. Formação em administração pública no Brasil: desafios, perfil de formação e especificidades da área. In: ENCONTRO DA DIVISÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA/APB DA ANPAD - ENAPG, 5., Salvador. **Anais...** Salvador, BA, 18 a 20 de nov. 2012. Disponível em:

<http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG110.pdf>.

Acesso em: 12 de mar. de 2014.

MACOLMES, Irma Carina Brum. **Execução de serviços públicos por Osrips**: o caso do Centro Infante-Juvenil Zona Sul. Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.

MARINI, Caio. A emergência da nova gestão pública. In: _____. **Gestão pública**: o debate contemporâneo. Salvador: FLEM, 2003. p. 45-56.

MARTINI, Renato Ramos. Os intelectuais do ISEB, cultura e educação nos anos cinquenta e sessenta. **AURORA**, Marília, SP, ano 3, n. 5, p. 59-67, dez. 2009. Disponível em:

<<http://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/MARTINI.pdf>> Acesso em: 23 ago. 2014.

MASCARENHAS, André Ofenhejm. **Gestão estratégica de pessoas**: evolução, teoria e crítica. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

MASTER – A Revista do Administrador. **CEPA-UFRGS, a marca do pioneirismo**. Porto Alegre: CRA-RS. v. 17, n. 106, p. 10-11, maio/jun. 2009. Disponível em: <

http://crars.org.br/img_system/Master_106%283%29.pdf>. Acesso em 12 set. 2014.

MATTOS, Pedro L. C. Teoria administrativa e pragmática da linguagem: perspectivas para problemas que afligem as relações entre acadêmicos e consultores, educadores e educandos.

Revista de Administração Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p.35-55 abr.-jun. 2003.

MATUS Carlos. **O método PES**. São Paulo: Fundap, 1995.

MELLO, Ana Cláudia Prisco Paraíso de Queiroz. **Aplicação da gestão por competências na administração pública**: um análise no DETRAN/RS. Porto Alegre, 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Universidade Aberta do Brasil, Porto Alegre, 2012. Disponível em:

<<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/71342/000870970.pdf?sequence=1>>.

Acesso em: 30 mai. 2014.

MEYER, John. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony. In: MEYER, John. W.; SCOTT, W. Richard. **Organizational environments: ritual and rationality**. London: Sage, 1992. p. 21-44.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Projeto pedagógico do curso de especialização em gestão pública**: modalidade a distância. Brasília: SEaD; UAB; PNAP, 2009.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Parecer CNE/CES n. 266/2010**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12991:diretrizes-curriculares-cursos-de-graduacao>. Acesso em: 15 abr. 2014.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Plano diretor da reforma do Estado**. Brasília, [entre 1995 e 2013]. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=524&cat=238&sec=25>>. Acesso em: 05 mai. 2013.

MOREIRA, João. **Informações acerca dos dados cadastrais dos alunos do curso de especialização em gestão pública da Universidade Aberta do Brasil nos polos da UFRGS edição de 2010 a 2012**. Porto Alegre, 10. dez. 2013. Entrevista concedida ao autor.

MORRIS, T.; LANCASTER, Z. Translating management ideas. **Organization Studies**, [S.l.], v. 27, n. 2, p. 207-233, 2005.

MÜLLER, C. J. **Modelo de gestão integrando planejamento estratégico, sistemas de avaliação de desempenho gerenciamento de processos (MEIO – Modelo de Estratégias, Indicadores e Operações)**. Porto Alegre, 2003. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio Grande Sul, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Porto Alegre, 2003.

NASCIMENTO-E-SILVA, Daniel. **Tecnologias gerenciais**. Porto Alegre, 2013. Material de estudo da disciplina de Estratégias de Gestão Contemporânea, do PPGA-UFRGS no segundo semestre de 2013. Disponível em: <http://www.vitrinereal.com/cpainel/arquivos2/alenqueremos/al24__tecnologias_gerenciais.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2014.

NEGRÃO, João José. **Para conhecer o neoliberalismo**. [S.l.]: Publisher, 1998.

NICOLINI, A. M.; SCHOMMER, P. C. Ensino e aprendizagem na formação em gestão pública e gestão social: em busca de novas concepções e desenhos curriculares. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE, 1., 2007, Recife. **Anais...** Recife: ANPAD, 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnEPQ/enepq_2007/ENEPQ404.pdf>. Acesso em 14 mar. 2014.

NICOLINI, Alexandre Mendes. **Aprender a governar: a aprendizagem de funcionários públicos para as carreiras de estado**. Salvador, 2007. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2007. Disponível em: <<http://www.adm.ufba.br/pt-br/publicacao/aprender-governar-aprendizagem-funcionarios-publicos-para-as-carreiras-estado>>. Acesso em: 27 fev. 2014.

NICOLINI, Alexandre Mendes; FISCHER, Tania Maria Diederichs. Trajetória e tendências do ensino de administração pública no Brasil: a hora e a vez do dirigente público. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31., Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 22 a 26 de set. 2007.

Disponível em:

<http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2007/EPQ/2007_EPQA2649.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2014.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PACHECO, Regina Silvia. Escolas de Governo: tendências e desafios – ENAP-BRASIL em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 51, n. 2, abr.-jun. 2000.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005a.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan.-mar. 2005b. Disponível em: <http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75902005000100005.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2012.

PEREIRA, Alexsandro Eugenio. O ISEB na perspectiva de seu tempo: intelectuais, política e cultura no Brasil: 1952-1964. São Paulo, 2002. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

PEREIRA, José Matias. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado nos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Cadernos MARE; v. 1.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 1, p. 05-43, jan.-mar. 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 4, p. 05-30, out.-dez. 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Do ISEB e da CEPAL à teoria da dependência. In: TOLEDO, Caio Navarro de (Org.) **Intelectuais e política no Brasil**: a experiência do ISEB. Rio de Janeiro: Revan, 2005. p. 201-232.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 6, n. 23, p. 145-186, out.-dez. 2008.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

PETRUCCI, Vera Lúcia; SANTOS Maria Helena de C.; BRITO Marcelo. **Escolas de governo e profissionalização do funcionalismo ENAP- MARE**. [S.l.: s.d], 1995.

PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de desempenho: nova abordagem**. 7. ed. São Paulo: LTR, 1999.

PONTES, Benedito Rodrigues. **Avaliação de desempenho: nova abordagem, métodos de avaliação individual e de equipes**. 9. ed. São Paulo: LTR, 2005

PORTO ALEGRE. **OP: plano de investimentos e serviços: 2010**. Porto Alegre: CORAG, 2010.

PROGRAMA GAÚCHO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE. **PGQP cria Comitê Setorial GesPública para atuar na melhoria da prestação de serviços**. 2014. Disponível em: <http://www.mbc.org.br/mbc/pgqp/hot_sites/gestao/noticias_detalhes.php?id=11330>. Acesso em: 03 abr. 2014.

PROGRAMA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA E DESBUROCRATIZAÇÃO. **Gespública**. Brasília, ©2010. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/>>. Acesso em: 05 mai. 2013.

RABELO, Fernanda Lima. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS**, São Leopoldo, v. 3, n. 6, dez. 2011.

RAMOS, Alberto Guerreiro. A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. Trabalho apresentado na Reunião da Comissão para o Desenvolvimento da Administração na América Latina. Realizada de 9 a 11 de abril de 1970, University of Texas, Austin. Tradução de Hugo Wahrlich. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 7-45, jul.-dez. 1970.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria de administração**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

RAMOS, Alberto Guerreiro. Curtição ou reinvenção do Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 3-4, jan.-mar. 1986.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A redução sociológica**. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1996.

RAMOS, Daniel Dourado. **Sistemática de monitoramento e de avaliação de projetos estratégicos: um estudo de caso do processo utilizado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2012a. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Universidade Aberta do Brasil, Porto Alegre, 2012a. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/71942>>. Acesso em: 02 jul. 2014.

RAMOS, Rafchiaael Cunha. **Modelo alternativo de gestão**: Uma análise das vantagens e desvantagens das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) com base no caso do Centro Infante-Juvenil da Zona Sul. Porto Alegre, 2012b. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Universidade Aberta do Brasil, Porto Alegre, 2012b. Disponível em <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/71507>>. Acesso em 19 jul. 2014.

RAVAZOLO, Rafael F.. **A implementação da modelagem de processos de trabalho no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul/ Universidade Aberta do Brasil, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=000874759&loc=2013&l=f1e509bfac0e0ef8>>. Acesso em 31 mar 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Gabinete de Consultoria Legislativa. Lei 10.350, de 30 de dezembro de 1994. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, RS, 01 jan. 1995. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=12501&hTexto=&Hid_IDNorma=12501>. Acesso em: 23 ago. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. **Abertas as inscrições de matrículas para atividades na primeira Oscip do Estado**. Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/123844/abertas-as-inscricoes-de-matriculas-para-atividades-na-primeira-oscip-do-estado>>. Acesso em: 23 ago. 2014.

ROSSO, Vagner Fantinel de. **A redução gerencial e a transposição do planejamento estratégico no Banco Central do Brasil**. Porto Alegre, 2011. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=000777477&loc=2011&l=56dad2668f0b5918>>. Acesso em: 04 mai. 2013.

SANTOS, Rita de Cássia. **Plano plurianual e orçamento público**. Brasília: CAPES, 2010.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, mar.-abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0034-76122009000200004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 04 mai. 2013.

SILVA, De Plácio e. **Vocabulário Jurídico conciso**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

SILVA, Sueli Maria Goulart. **Informações acerca do funcionamento do Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade Aberta do Brasil nos polos da UFRGS edição de 2010 a 2012**. Porto Alegre, 06 dez. 2013. Entrevista concedida ao autor.

SINGER, Paul. **Globalização e desemprego**: diagnóstico e alternativas. São Paulo: Contexto, 2003.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações. São Paulo: Madras, 2009. v. 1

SODRÉ, Nelson Werneck. **A verdade sobre o ISEB**. Rio de Janeiro: Avenir, 1978. v. 4, Coleção Depoimento.

STAKE, Robert E. Qualitative case studies. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (EE.) **The Sage handbook of qualitative research**. 3rd. ed. Thousand Oaks: Sage, 2005. p. 443-466.

TOLEDO, Caio Navarro de. **ISEB: fábrica de ideologias**. 2.ed. Campinas: Unicamp, 1997.

TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL. **Informações institucionais**. Porto Alegre, ©2010-2014. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/enderecos>>. Acesso em: 18 abr. 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Histórico**. Porto Alegre, [entre 1994 e 2014]. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ufrgs/a-ufrgs/historico>>. Acesso em: 24 ago. 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Funcionamento dos cursos da UAB/UFRGS**. Porto Alegre, [entre 2005 e 2013]. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/uab/a-uab-1/sobre-a-uab/funcionamento-dos-cursos-da-uab-ufrgs>>. Acesso em: 04 mai. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **UFRGS em números 2013**. Porto Alegre, [entre 2013 e 2014]. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ufrgs/a-ufrgs/ufrgs-em-numeros>>. Acesso em: 24 jun. 2014.

VEIGA, Bruno Gonzaga Agapito de. **Participação social e políticas públicas de gestão das águas: olhares sobre as experiências do Brasil, Portugal e França**. Brasília, DF: UNB, 2007 Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/2701>>. Acesso em 06 ago 2014.

VENTRISS, Curtis. Contemporary issues in American public administration education: the search for an educational focus. **Public Administration Review**, v. 51, n. 1, p. 4-14, 1991.

VENTRISS, Curtis; CANDLER, Gaylord George. Alberto Guerreiro Ramos, 20 years later: a new science still unrealized in an era of public cynicism and theoretical ambivalence. **Public Administration Review**, v. 65, n. 3, p. 347–359, may 2005.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes (EE.). **Pesquisa qualitativa em administração**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 13-28.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. 14. ed. São Paulo: Pioneira, 1999.

WILLIAMSON, Jhon. **A short history of the Washington consensus**. Barcelona, sept. 2004. Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance.

WILLIAMSON, Oliver E. **Transaction cost economics**: an introduction. Berkeley, mar. 2007. Economics Discussion Papers No 2007-3. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1691869>>. Acesso em: 04 mai. 2013.

WOOD Jr., T.; CALDAS, M. P. Antropofagia organizacional. In: CALDAS, M. P.; WOOD Jr., T. **Transformação e realidade organizacional**. São Paulo: Atlas, 1999.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZOUAIN, Deborah Moraes. Escolas de governo e escolas de serviço público: limites e problemas: estudo de caso da FESP/RJ e FUNDAP/SP. CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., Panamá. **Anais...** Panamá, 28 a 31 Oct. 2003.