

# CONTINUIDADE E MUDANÇA NA GESTÃO PÚBLICA NO ESTADO DO PARÁ

**Josep Pont Vidal<sup>1</sup>**

**Belém, novembro 2010**

---

<sup>1</sup> Doutor em Sociologia Política pela Universidade de Barcelona e Universidade de Bielefeld Alemanha). Professor efetivo do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Consultor da área de Políticas sociais e Participação do Instituto Desenvolvimento Social (INDES), do Banco Ibero Americano (BID, 2000-2001). Há administrado as disciplinas: “Sistemas Organizacionais Politico Administrativos” (1995-2000), “Grupos de Interesse” (1996-2000), “Gestão pública” (2004-2006 e 2010). Coordenador do Grupo de Analise de Políticas Públicas e Sociais da Amazônia. Áreas de pesquisa: Políticas Públicas e Sociais, Gestão Publica, Sociologia do Desenvolvimento e Métodos e técnicas de pesquisa. Últimas publicações: *Os Planos de Desenvolvimento Territorial Participativo* (2009); *Institucionalismo na região do Xingu* (2010); *Continuidade e mudança no fortalecimento institucional no Estado do Pará*, Brasília, IPEA (2010).  
josevidal@ufpa.br

## **RESUMO**

A gestão pública na Amazônia – assim como no Brasil e na maioria dos países ocidentais - está imersa em cenários cada vez mais complexos, cabendo à Administração pública e aos gestores públicos, selecionar e oferecer as respostas adequadas para as situações que se apresentam. O serviço público padece com um processo de desqualificação e críticas por insistir na manutenção de modelos iniciais já superados na atualidade. A partir deste contexto, este texto de carácter introdutório, tem como objetivos: 1) apresentar e discutir os fundamentos filosóficos e sociológicos, assim como os conceitos básicos nos que se fundamenta a gestão pública e a Administração pública; 2) analisar os conceitos que configuram a gestão pública contemporânea e especificamente a denominada “Nova Gestão Pública” ou Administração Pública Gerencial; 3) Analisar como se manifesta no estado do Pará a gestão da informação e do conhecimento. Com isto, pretende-se abrir um debate em torno a estes aspectos, e levantar novas questões, baseado na análise teórico-conceitual e na investigação sobre gestão pública municipal no estado do Pará.

## SUMÁRIO

Apresentação .....	5
Introdução .....	6

### PRIMEIRA PARTE

#### **BASES EPISTEMOLÓGICAS DA ADMINISTRAÇÃO E DA GESTÃO PÚBLICA ..... 14**

1. Conceitos da Administração pública procedentes da gestão privada .....	14
2. A gestão pública.....	15
3. A Administração pública.....	17
4. O controle da Administração pública.....	20
5. Análise sistêmica do funcionamento da Administração pública.....	20
<b>2. Modelos de gestão pública.....</b>	<b>22</b>
2.1. Crise da Administração pública burocrática e a necessidade De empreender” reformas.....	22
2.2. Modelos de <i>management</i> público.....	25
2.3. Gestão pública no Brasil.....	29
2.4. Desafios da gestão pública brasileira na primeira década do século XXI	
2.5. Excesso de funcionários?.....	37
2.6. A cultura política.....	40
2.7. O emprego público.....	41
2.8. O papel do Estado.....	43
2.9. Gestão pública no estado do Pará.....	46

### SEGUNDA PARTE

#### **FUNDAMENTOS DA NOVA GESTÃO PÚBLICA OU ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL.....49**

1. As correntes do Institucionalismo.....	50
2. Teoria da eleição pública .....	52
3. Teoria dos custos de transação.....	52
4. Teoria da agência.....	53
5. A “Nova Gestão Pública” ou Administração Pública Gerencial.....	53
5.1 Propostas da Nova Gestão Pública.....	55
5.2. Redução do setor público.....	55
5.3. Descentralizar as organizações .....	55
5.4. Hierarquias horizontalizadas.....	56
5.5. Ruptura do monopolismo e especialização .....	57
5.6. Desburocratização.....	57
5.7. Desmantelar as estruturas estatutárias.....	57
5.8. Clientelização.....	58
5.9. Para uma cultura de avaliação.....	58
5.10. Mudança de cultura.....	58

6. Governança da gestão pública.....	59
--------------------------------------	----

### TERCEIRA PARTE

#### **GESTÃO PÚBLICA, INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO .....62**

1. Gestão pública e informação.....	62
2. Conhecimento e informação no Estado do Pará.....	65
3. Gestão do conhecimento e da informação.....	67
4. Gestão da informação: enfoques teóricos.....	70
5. Instrumentos de informação para a gestão pública.....	71
6. Gestão pública e sistemas de informação no estado do Pará .....	71
7. Gestão pública e estatística.....	74
Bibliografia.....	76

#### **2. Gestão, cultura e conhecimento ..... 79**

2.1. Cultura e <i>management</i> .....	79
2.2. Gestão do conhecimento: aspectos cognitivos.....	79
2.3. Glossário de conceitos utilizados na análise cultural.....	80
2.4. Conceito: compreensão e organização mental do mundo .....	82
2.5. Conceituação e operacionalização de variáveis .....	83
2.6. Cultura e estrutura das organizações públicas.....	86
2.7. Aspectos culturais da Administração pública e gestão no Brasil .....	87
2.8. A região da Amazônia oriental: aspectos culturais .....	87
Bibliografia.....	89

### QUARTA PARTE

#### **PESQUISA EM GESTÃO PÚBLICA NO ESTADO DO PARÁ: A QUALIFICAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL..... 92**

1. Introdução .....	92
2. Planteamento do problema.....	93
3. Fundamentação teórica.....	94
3.1. “Observação” sistêmica: aproximações e limites.....	94
3.2. Conhecimento da “dimensão real”.....	95
3.3. Descrição e categorias .....	96
3.4. Instituições governamentais e Administração pública.....	100
3.5. Administração pública e gestão municipal.....	101
4. “Observações”.....	102
4.1. “Observação: a gestão municipal.....	102
4.2. Metodologia e resultados.....	104
4.3. “Acessibilidade do público”.....	106
Em forma de conclusões.....	108

#### **2. Experiências na gestão pública municipal em outros países.....108**

2.1. O <i>Government Performance Project</i> .....	110
Bibliografia .....	114

## Apresentação

Como o título indica, se trata de um texto de carácter introdutório sobre a gestão pública, tentando estabelecer um nexos com a realidade da gestão pública do Estado do Pará. Expõem-se e discutem-se os pontos de vista teóricos em que se fundamenta a Administração pública, abordando-os a partir de práticas e experiências no estado nos últimos anos. A idéia de escrever este escrito surgiu da necessidade de oferecer um texto de carácter introdutório aos alunos da disciplina “Gestão Pública”, e também a um público especialista de profissionais e técnicos de diferentes níveis da gestão pública, seja em nível municipal, estadual, ou federal. Pretende-se sintetizar de forma pedagógica os atuais desafios e debates teóricos de forma crítica da ciência da Administração pública (ainda que não exista consenso se se trata de uma ciência, disciplina, prática, ou conjunto de habilidades), e da gestão pública, orientadas aos cenários do século XXI no estado do Pará.

Nas páginas seguintes, expõem-se as bases teóricas, conceituais e analíticas da gestão pública. Trata-se de um texto orientado a oferecer uma visão geral e introduzir debates críticos sobre esta área de conhecimento. Os modelos de reforma que se expõem (*New Management, Civil Service, Democratizing*) se entende, que não podem ser implementados em qualquer país e de igual forma, como se fossem “receitas”. Diferentes condicionantes históricos, econômicos, políticos e culturais implicam diagnósticos diferentes, e, portanto as estratégias devem ser adequadas a cada realidade, como é o caso da região da Amazonia oriental, e especificamente do Estado do Pará.

As filosofias, modelos de administração e técnicas, podem contribuir à modernização administrativa de uma sociedade concreta, mas possivelmente não em outra. Parte-se da hipótese de trabalho que os modelos e estudos estão formulados para determinando contextos e para o estado do Pará, são necessários estudos empíricos preliminares e a busca de um caminho próprio dentro do marco da reforma administrativa realizada na União. Não se trata, de um texto conclusivo, mas uma exposição de forma crítica sobre algumas das características que conformam uma nova visão e forma de fazer da administração pública, que conjuntamente com o coletivo de cidadãos do Pará, serão os responsáveis de experimentá-los e propor modelos específicos que correspondam às suas demandas e exigências.

A Administração pública e a gestão pública<sup>2</sup> podem ser analisadas desde múltiplos abordagens e níveis, já que compreende aspectos tão amplos como o planejamento e as estratégias de governo, aspectos relacionados com o

---

<sup>2</sup> Segundo algunos autores, a “gestão social” necessita de paradigmas de gestão, visto que os serviços sociais necessitam de respostas específicas. Por este motivo alguns autores desenvolveram a denominada “gestão social” (DOWBOR, 1999).

Estado e as políticas públicas, a análise do Pacto Federativo, Direito Constitucional, Orçamento público, Sistemas de Informação Gerencial, provenientes de áreas do conhecimento como a Ciência Política, Direito, Administração, Sociologia Política. Também compreende conceitos provenientes da teoria das organizações, gestão de pessoas, com uma orientação prática para áreas específicas como o transporte ou a gestão sanitária e hospitalar, a organização territorial, ou o controle de gestão na Administração pública, por citar os mais relevantes aspectos.

O tema Gestão pública é oferecido em forma de curso de pós-graduação – especialização - em poucos centros universitários na Amazonia oriental, sendo estes basicamente de caráter privado<sup>3</sup>. Os objetivos destes cursos estão orientados a “desenvolver habilidades e competências” e “criar condições de experimentar atitudes”. Com relação à Administração pública, oferecem-se disciplinas como as “Gestão de Pessoas” e “Gestão Material e Patrimonial”, claramente orientados à praxe profissional. Entretanto, faltam cursos nos que se realize uma reflexão teórica e crítica, sobre as mudanças e reformas que experimentou o Estado, nas novas demandas da cidadania, fundamentada a partir de investigações empíricas.

A gestão pública, oferece-se pela primeira vez como disciplina optativa, no curso do Mestrado (curso 2010-2011), do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU), no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), e também na UFPA.

Nos textos que se seguem, analisa-se a Administração e a gestão pública, do ponto de vista de sua organização e administração. Para isso se expõem, em primeiro lugar, o marco macro social onde ocorrem estas mudanças, as bases epistemológicas, os fundamentos filosóficos, politológicos e sociológicos que configuram a Nova Gestão Pública ou Administração Pública Gerencial. Na segunda parte, se expõem os fundamentos teóricos em que se baseia a “Nova Gestão Pública” e os princípios e propostas desta. Profundamente entrelaçado com a gestão, abre-se um debate sobre a importância de tratar os aspectos culturais regionais e nacionais no momento de implementar novos modelos de gestão pública. A terceira parte, inicia-se mostrando a necessidade de dispor de informação de qualidade, em tempo real e conhecimento, para que a Administração pública e a gestão pública possam desempenhar suas funções com eficiência e eficácia. Para poder compreender como as diferenças culturais influenciam a gestão pública, propõe-se o conceito de “compreensão e

---

<sup>3</sup> Ainda são poucos os cursos de pós-graduação em Administração Pública na Amazônia Oriental. Em Belém, no nível privado, se oferece a especialização de caráter profissionalizante em nível de “Especialização em Gestão do Desenvolvimento e Políticas Públicas para a Amazônia” e “Especialização em Gestão Pública (com enfoque em Administração em Contabilidade)”, ambas direcionadas a temas muito específicos e práticos. No estado do Amapá, também no nível privado, se oferece cursos de “Especialista em Gestão Pública”, com uma carga horária de 360 horas aula.

organização mental do mundo”. Trata-se de um conceito ainda em construção que contribui para sua operacionalização aos estudos da gestão pública, e a variante cultural e cognitiva. Por último, na quarta parte do livro, se expõem o resultado de uma pesquisa recente sobre o papel da gestão pública no fortalecimento institucional dos municípios paraenses. Finalmente expõem-se a metodologia utilizada (variáveis), a partir de uma estratégia sistêmica de análise dos subsistemas que compõem a gestão pública em nível municipal.

## Introdução

A qualquer presidente ou governo atual, um dos aspectos que mais pode preocupar está relacionada com o déficit público e a redução do gasto governamental, mesmo que mantendo ou até aumentando a qualidade dos serviços públicos, e sua eficácia e eficiência. Esta premissa se transformou em um imperativo econômico de qualquer governo devido à crise econômica e financeira global que afeta os países ocidentais. Esta nova situação tem levado muitos governos, em particular na Europa Ocidental e nos Estados Unidos a implementar medidas urgentes para reduzir os enormes déficits públicos, tais como o aumento da idade de aposentadoria dos trabalhadores, o congelamento ou a redução de salários dos funcionários públicos, ou o aumento dos impostos indiretos e outras medidas impopulares. Tudo isso para tentar reduzir o mínimo possível as políticas públicas e os gastos sociais. Nesse processo, a gestão pública adquiriu um papel decisivo, em vários níveis. Por um lado, em nível, pela necessidade de gerir e organizar de forma mais eficaz e eficiente com um custo que pode ser mantido. Por outro lado, em nível externo, a gestão pública, entendida em sentido amplo como a administração pública dos recursos financeiros disponíveis em um país, para oferecer serviços e beneficia que a população e a lei estabelecem, e com a qualidade necessária. Os governos e os gestores públicos devem buscar respostas para os diferentes níveis: para gerir o aparato estatal, para oferecer resposta em forma de ações, "produtos" e políticas – em um contexto de demandas complexas e insegurança econômica.

Em uma realidade com cenários cada vez mais complexos - sociais, econômicos, políticos - esta complexidade se move nos próprios sistemas de produção de respostas, cabendo à Administração pública e aos gestores públicos, oferecer as respostas adequadas – priorizando as necessárias- em um contexto de redução de gastos e insegurança econômica. Entende-se por Administração pública, como a atividade que se desenvolve nos organismos estatais para o cumprimento dos propósitos do Estado. A Administração pública participa e interviem no planejamento, execução e controle das atividades das organizações, para favorecer a tomada de decisões e promover a operacionalização para que as decisões sejam executadas.

A Administração pública nos municípios, parte da compreensão do município como uma entidade autônoma – ou como alguns autores afirmam, como uma “empresa”- em que a Administração pública, estabelece os meios para alcançar certos fins. Para isso, existem programas, políticas, e processos para administrar os recursos. Contudo, são cada vez mais os especialistas que alertam sobre uma situação de “desqualificação e deslegitimação” (PAREJO ALONSO, 1999, p. 25) do serviço público em alguns países, tendo como causa principal “um modelo de gestão superado pela realidade”. A instauração de um novo modelo de gestão pública surge, então, como uma necessidade.

Até poucas décadas atrás, o que pareciam verdades absolutas e atos históricos imitáveis, experimentou mudanças não imaginadas previamente pelos especialistas ou cientistas sobre a teoria de Estado: Quem poderia imaginar o desaparecimento do império da União Soviética? (Queda do Muro de Berlim em 1989, desaparecimento da República Democrática Alemã, Guerra dos Balcãs e posterior desintegração de Yugoslávia etc.). Estas mudanças não só compreendem as ideologias e o papel do Estado, mas também o setor público e os mecanismos de intervenção. Entre os especialistas torna-se difícil determinar quais são as mudanças mais importantes ou de maior impacto. Esta confusão é devido à diversos fatores, que se manifestam em diversos aspectos (LONGO, 1999; ECHEBARRIA, 2008):

- Muitos países tiveram que dar respostas “emergenciais” aos desafios e problemas inesperados de ordem econômica, social política e ecológica.
- Ao “déficit conceitual” das atuais disciplinas científicas (Ciência política e Administração pública neste caso). Este déficit se estende a todas as Ciências Sociais e Humanas, ao não dispor de referências teóricas que possam explicar a complexidade dos fenômenos sociais.
- Devido a uma “sobrecarga ideológica”, característica dos períodos e fases históricas de crises. Estes períodos se caracterizam pela emergência de movimentos sociais e ações coletivas, opções políticas muito heterogêneas e radicais, que compreendem desde os “ismos” –nacionalismos, extremismos- até opções “salvadoras”.

A estes três fatores citados, deveriam acrescentar outros não menos decisivos como a mudança climática a insegurança a nível global, as crises dos sistemas educativos, a violência, a paulatina escassez de combustíveis fósseis e a crise energética, para citar apenas alguns. Ainda que a maioria dos cientistas e estudiosos concorde com a crise global desses fenômenos, não podemos desconsiderar a face gerencial de estes problemas e da crise atual planetária. Estes fenômenos não se limitam exclusivamente às disciplinas mencionadas, mas compreendem a prática total do conhecimento, de tal forma que alguns especialistas apontam a emergência de um “novo” paradigma, e tentam enquadrá-las no processo de globalização e suas consequências e na própria crise dos paradigmas das Ciências sociais em geral.

Segundo as recomendações dos fóruns internacionais<sup>4</sup> e de experiências impulsionadas em alguns países Latino-americanos (CLAD, *A New Public*

<sup>4</sup> Norman FLYNN and Franz STREHL, *Public Sector Management in Europe*, Prentice Hall, London, 1996. Neste *paper*, os autores comparam reformas administrativas em sete países europeus (Suécia, Gran Bretaña, Holanda, Francia, Alemanha, Austria e Suíça). Deixando de

*Management for Latin America*, 1998; ARMIJO, 2004), relatórios do governo brasileiro como a *Reestruturação e Qualidade para o Poder Executivo Federal* (1997), e o relatório *Gestão Pública para um Brasil de todos* (2003), diversos estudos e relatórios diagnosticam uma “crise da Administração pública burocrática” e a necessidade de “empreender” reformas (LONGO; YSA, 2008, p.17).

Esta crise, se manifesta não apenas nos aspectos técnico-científicos, mas também na própria complexidade de muitos problemas e dos novos cenários, nas agendas públicas e nas próprias falhas do sistema de mercado hegemônico e nas propostas neoliberais de “retroceder” ou “diminuir o Estado” ao máximo configurando-se outros modelos. Emergem hipóteses referentes não à reforma do Estado, mas à sua reestruturação no âmbito socio-econômico como o “Estado relacional” (MENDOZA; VERNIS, 2007) ou o “Estado público-privado-mix” (SPIKER, 1993). Outros estudiosos diagnosticam a necessidade de romper com a estrutura de unidades estanques entre os diferentes Ministérios, para dirigir-se a um trabalho transversal entre os Ministérios e organismos públicos, visto que as respostas em forma de políticas públicas requerem cada vez mais transversalidade. Todos eles se movem na produção de respostas por parte das Administrações públicas. El Estado, tendra que adaptarse a los rápidos cambios sociales do presente século. Nesse sentido, alguns autores indicam inclusive que enquanto no século XX as políticas sociais se organizaram para conter o conflito de classes, para o século XXI, a linha de conflito não será de classes, mas de gerações (KAUFMANN, 2004).

Para oferecer respostas, cada vez é mais comum que as intervenções públicas se realizem com a colaboração de diversas instâncias e a diferentes controles hierárquicos das administrações, ou seja, a colaboração de pessoas de diferentes hierarquias da mesma organização ou por organizações fora do sistema público. Finalmente, a Administração pública se encontra confrontada com a complexidade de novos cenários. A Nova Gestão Pública (NGP) ou Administração Pública Gerencial constitui um aporte para o “bom governo” (Fundación Friedrich Neumann, s.d).

Neste cenário complexo, os direitos públicos se encontram em uma encruzilhada. Por um lado, os desafios apontados não podem ser resolvidos apenas a partir da experiência ou do saber científico-técnico. Não se trata

---

lado as diferenças políticas de cada país, neste texto propõe-se um modelo de gestão. Donald Kettl diagnostica uma “global revolution” na Administração Pública, a partir de diversas experiências.

Ver também: Donald KETTL, “A revolução global: reforma da administração do setor público”, in: *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Luiz Carlos BRESSER PEREIRA & Peter SPINK (org.) Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1998.

Christopher HOOD, “Beyond ‘Progressivism’: A New Global Paradigm in Public Management?”, in: *International Journal of Public Administration*, 19/2, 1996. Gerald CAIDEN, *Administrative Reform Comes of Age*, Walter de Gruyter, Berlin/New York, 1991.

apenas de favorecer o diálogo ou dar respostas válidas em situações anteriores. Para estes novos problemas e os riscos que comportam as sociedades e os especialistas não possuem modelos ou formas de atuação pré estabelecidas, ou mesmo planos de emergência e contingência, como diversos desastres ecológicos e nucleares tem demonstrado. Os diagnósticos disponíveis não são confiáveis, já que a definição do problema depende de diferentes perspectivas e formas de defini-lo e delimitá-lo. Esta situação obriga aos especialistas e gestores públicos a uma constante reformulação de sua ação e da aprendizagem e obriga aos atores públicos a assumir decisões baseadas em ensaio e a constante retificação. Esta retificação também tem a ver com a forma como se interpreta o conceito de cidadão. Atualmente, o cidadão não deve ser um mero “destinatário-beneficiário” passivo que recebe “ajudas” estatais para perpetuar sua situação, mas deve ser interpretado – e é – como um sujeito com direito a participar no exercício do poder, e em consequência da Administração. Para isso é necessário uma renovação do modelo existente.

Por outro lado, estes desafios requerem dispor de um sistema de avaliação continuada, indicadores e informações atualizadas e confiáveis – como seria o caso do Sistema de Informação do Estado (SIE) no Pará - e dispor de elementos de consenso entre os diferentes atores, frequentemente, com interesses diametralmente opostos. Com as intervenções públicas se exige a colaboração dos diferentes níveis hierárquicos, entre diferentes organizações, institutos e dentro da mesma organização. Antes desta situação, os gestores públicos encontravam-se constantemente imersos em estruturas e formas de fazer e de culturas subjacentes que respondiam a modelos ultrapassados ou que representavam o denominado “velho” paradigma burocrático.

O trabalho se divide em três partes, cada uma delas com as correspondentes indicações bibliográficas, que considero essenciais para a compreensão da Administração pública e a gestão pública na região da Amazônia, especificamente no estado do Pará:

- 1) Expõem-se e analisam-se conceitos e categorias que configuram a Administração pública e a gestão pública, e a análise de aspectos concretos que configuram a gestão pública atual. Centra-se nos fundamentos filosóficos, sociológicos e politológicos que inspiram a Administração pública e a gestão pública.
- 2) Apresentam-se os fundamentos e as escolas científicas nas que se fundamenta a “Nova Gestão Pública” (NGP) ou Administração Pública Gerencial como alternativas aos modelos tradicionais de gestão. Analisam-se as propostas e recomendações da NGP que abarcam desde instrumentos até tecnologias

3). Analisa-se o vínculo existente entre gestão pública, conhecimento e informação, imprescindível para monitorar resultados e impactos. A gestão pública necessita de informação de qualidade. As organizações têm de criar, e organizar esta informação, e saber gerir o conhecimento e a informação, como elemento essencial para a tomada de decisões governamentais.

*Quanto ao item 1).* Para a apresentação e revisão dos fundamentos filosóficos, sociológicos e politológicos que inspiram a gestão pública, é necessário em primeiro lugar, analisar a área do conhecimento própria, configurada por outras áreas de conhecimento com teorias e conceitos provenientes basicamente da Ciência Política, Direito e Ciências Jurídicas, Economia e a Sociologia, pero también de la Administracion. É necessário especificar, quais com os aspectos a analisar e tratar, já que a gestão pública faz parte da Ciência da Administração Pública, ao estar intimamente ligado com a reforma do Estado, o planeamento<sup>5</sup>, o institucionalismo e as políticas públicas, “pressupostos e condições” (PAREJO ALONSO, 1999). Surge também o vínculo da gestão pública com outras áreas de investigação como com o capital social e a cultura organizativa (ECHEBARRIA, 2001), a informação (LARA; CAMARGO; ROCHA, 2002; MARCHIORI, 2002), ou a formação na análise da demografia regional para os gestores públicos (KONIN, 2005). A gestão pública, esfera pública e integração regional (RAICHELIS; WANDERLEY, 2004). A gestão pública está configurada por temas específicos como a gestão de recursos humanos, o controle das organizações públicas, a informação e comunicação, a reforma do setor público e privatizações, entre outros, além de conceitos como eficácia, eficiência, excelência, *accountability*<sup>6</sup>, provenientes do setor privado.

Normalmente se confundem as noções de Administração com a de gestão. Na Administração os fins são precisamente estabelecidos. Um bom administrador é o que combina eficientemente os recursos preestabelecidos para alcançar os fins que lhe são dadas. Por outro lado, a gestão não inclui os fins, não se excluem a participação do gestor e dos empregados no estabelecimento das metas. Implica a pesquisa dos meios para alcançar os objetivos. Quanto ao tratamento dos funcionários públicos, as pessoas não são um recurso limitado ou estático, os empregados ou funcionários são um elemento central, já que as pessoas são o capital humano que compõem e fazem as organizações

---

<sup>5</sup> Sobre as teorias de planeamento: VIDAL, Josep: Planeamento Territorial na Amazônia Oriental: de Modelos Teóricos ao Diagnóstico. *Paper do NAEA*, n. 252; Josep VIDAL. Planeamento Territorial na Amazônia Oriental: de Modelos Teóricos ao Diagnóstico. *Paper do NAEA*, n. 244. Sobre planeamento urbanístico municipal: SILVA, Afonso da, “Dos Planos urbanísticos municipais” in: *Direito Urbanístico Brasileiro*, p. 120-160.

<sup>6</sup> Em sua apreciação original diz respeito “ao cumprimento de uma obrigação do funcionário público de responsabilidade, seja a um organismo de controle, ao parlamento ou a sociedade mesmo”, CLAD, 2000, p. 329.

*Quanto ao item 2).* Ao tratar a gestão pública no Brasil, acrescenta-se a dificuldade de analisá-la especialmente no contexto do Estado do Pará. A gestão pública no Brasil adquire a importância necessária para a modernização do aparato estatal a partir da Constituição de 1988 e concretamente com o Ministro Bressa-Pereira, durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. A cultura política e a cultura organizacional surgem como conceitos fundamentais na organização e desenvolvimento da gestão pública, ao ser esta também um produto da construção social. A partir destes conceitos e categorias, as investigações sobre a gestão pública, evidenciam aspectos específicos como a comunicação ou a *governance* (governabilidade), o que significa adotar uma série de critérios que deverão orientar os procedimentos administrativos e de gestão.

*Quanto ao item 3).* Dispor de uma informação de qualidade é imprescindível para a tomada de decisões governamentais. A gestão pública necessita de informação de qualidade para otimizar os serviços. A informação por si só pouco serve, mas se transforma em conhecimento. A gestão do conhecimento é realizada por organizações e sistemas, como o *Serviço de Informação do Estado* (SIE) no Pará. Contudo, a socialização da informação e o conhecimento não se propagam de igual forma no território, podendo-se criar “ilhas de excelência”. Os desafios e possibilidades se analisam no Estado do Pará.

Neste texto não se pretende oferecer de forma programática ou conclusiva soluções aos problemas da Administração pública paraense. Como se verá nas linhas seguintes, não existe um critério único sobre o êxito ou fracasso da implementação das reformas administrativas, dados os heterogêneos pontos de vista sobre o tema. Aqui, levantam-se questões como quais são as consequências das reformas administrativas para a tomada de decisões? Ou, com a introdução de novos modelos de gestão o controle político aumenta ou diminui? Ou se as reformas estão voltadas para uma mesma direção ou pelo contrário para diferentes direções? Países com um extenso Estado como Suécia, mas com poucos habitantes, realizaram um tipo de reformas administrativas, que em outros países como Estados Unidos fracassaram, país com um Estado menor em comparação, mas com maior número de habitantes. Por estes motivos, talvez a reforma administrativa do Estado do Pará, terá que tomar rumos próprios que possam dar respostas à heterogeneidade rural e urbana da região.

## PRIMEIRA PARTE

### BASES EPISTEMOLÓGICAS DA ADMINISTRAÇÃO E DA GESTÃO PÚBLICA

#### 1. Conceitos da Administração Pública procedentes da gestão privada

Muitos conceitos da gestão pública se inspiram ou foram originalmente criados na gestão privada. As organizações em geral, e as organizações públicas em particular, se encontram imersas em um meio de profundos desafios para os próximos anos. Mudanças constantes no entorno, evolução tecnológica, exigências cada vez mais específicas por parte dos destinatários ou usuários desses serviços, assim como um contexto de recursos escassos e cada vez mais controlados, exigem mudanças significativas na forma de gerenciar as organizações públicas. Este tipo de organização e o próprio Estado se encontram neste contexto de transformações e exigências.

Em princípio foram as organizações privadas as que introduziram os *Modelos de Excelência de Gestão* (FQN) inserindo conceitos e práticas como a eficácia, a eficiência, a excelência, ferramentas de avaliação, ferramentas de qualidade, indicadores. Segundo a Fundação Nacional da Qualidade<sup>7</sup>, as características principais do modelo FQN podem resumir-se em:

- Proporciona um referencial para a gestão de organizações, na forma de um modelo completo e reconhecido mundialmente;
- É atualizado anualmente com base em práticas de gestão de organizações;
- É direcionado aos resultados;
- Não indica formas preestabelecidas de implementação;
- Promove o aprendizado organizacional;
- Enfatiza a integração e o alinhamento sistêmico;
- Permite um diagnóstico objetivo e a medição do grau de maturidade da gestão.

Os fundamentos da excelência podem resumir-se em: pensamento sistêmico, aprendizado organizacional, cultura de inovação, liderança e constância de propósitos, orientação por processos e informações, visão de futuro, geração de valor, valorização das pessoas, conhecimento sobre o cliente e o mercado, pensamento estratégico<sup>8</sup>, gestão estratégica<sup>9</sup>, gestão do conhecimento<sup>10</sup>,

<sup>7</sup> Ver: Fundação Nacional da Qualidade. Introdução ao Modelo de Excelência de Gestão. Cadernos de Excelência, São Paulo, 2007.

<sup>8</sup> Como pensamento estratégico se entende: e o que deve ser desenvolvido com criatividade pela liderança e seus principais colaboradores, quando buscam definir níveis de desempenho nunca antes alcançados pela força de trabalho. Antecede um plano estratégico.

<sup>9</sup> Gestão estratégica: ato de planejar, controlar e melhorar o nível da organização como um sistema.

excelência<sup>11</sup>, gestão por projetos e objetivos<sup>12</sup>, desenvolvimento de parcerias. As organizações públicas não atuam orientadas ao benefício, uma vez que o fundamento como conhecimento sobre o cliente e o mercado se substitui pelo conhecimento sobre os destinatários.

## 2. A gestão pública

Para compreender estas áreas de conhecimento e conceitos, é necessário nos remetermos aos conceitos chave que configuram a Administração pública. Nas linhas seguintes, se expõe de forma sucinta, aspectos conceituais referentes à Administração pública, como o objeto de estudo no qual se inclui conceitos como as organizações, a burocracia, assim como as contribuições das áreas de conhecimento da sociologia e a sociologia política. Iniciaremos este ponto com o conceito de burocracia, como fundamento da Administração pública.

O desenvolvimento da Administração pública se caracteriza pela mudança de estrutura na direção da burocracia moderna, definida pelo sociólogo Max Weber como sentido tipo-ideal. A Administração local não surge com a Revolução Industrial, mas antes, com a sociedade feudal, como tem apontado Mayntz (1996 [1963] p. 20-21). Antes de seguir, considero necessário esclarecer o que se entende por burocracia. Max Weber foi possivelmente o primeiro cientista social que se interessou pelo fenômeno da burocracia. Para Weber, a causa do progresso da organização burocrática “foi sempre a superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização” (1974, p. 249). “Precisão, velocidade, clareza, conhecimento dos arquivos, continuidade, discricção, unidade, subordinação rigorosa, redução do atrito e dos custos de material e pessoal – são levados ao ponto ótimo na administração rigorosamente burocrática, especialmente em sua forma monocrática” (ibid., p. 249).

A burocracia moderna se caracteriza não somente pela forma como se recrutam os funcionários, e pela relação que estes se encontram, senão como Max Weber já apontara, pela configuração interna, entendida esta como “a escala dos cargos, que forma um sistema de hierarquização, de controle e de fiscalização; também a competência dos cargos, o estabelecimento de obrigações específicas, as faculdades de comando e as sanções permitidas para cada emprego” (ibid., p. 21). Também é necessário que as tarefas e atividades administrativas sejam exercidas por um sistema de regras impessoais e fixas. As condições da burocracia moderna descrita por Weber,

---

<sup>10</sup> Gestão do conhecimento: ato de planejar, controlar e melhorar o acervo de conhecimento que se dispõe.

<sup>11</sup> Excelência: estado que se alcança quando se é simultaneamente eficaz e eficiente.

<sup>12</sup> Objetivo: estado desejado no futuro.

não explica e descreve os processos que ocorrem em um departamento. Max Weber ressalta as características da burocracia, enfatizando sua relevância para o funcionamento das organizações.

Segundo o *Dicionário Enciclopédico de Sociologia* (Hillmann; Guiu; Vidal, 2000, p. 93, a partir de agora, DES), se entende por burocracia: “grupo de pessoas (funcionários) dentro de um sistema hierárquico com chefes e subordinados no plano político e social, ou ainda o poder criado por este grupo ou setor, ou mesmo o poder que serve de meio de dominação (a Administração) e de legitimação”. A partir da perspectiva da sociologia das organizações (MAYNTZ, 1963), a burocracia é compreendida como um sistema ordenado de subordinação (hierarquia) de autoridades, cargos públicos; a delimitação exata e a coordenação das atividades, funções, responsabilidades e competências; seleção de funcionários segundo sua qualificação; a atividade profissional e a ascensão regulamentada nas carreiras; o salário fixo, que em princípio não está relacionado diretamente com o rendimento; colocar por escrito todos os registros mediante a manutenção de atas e a coleta de dados<sup>13</sup>.

A Sociologia política, (DOWSE; HUGHES, 1993) focaliza os problemas da burocracia a partir do prisma de um âmbito de ação estatal cada vez mais extenso (como variável independente), das responsabilidades, das obrigações e benefícios do estado. Ressalta também as estruturas de um aparato administrativo que se desenvolvam em consonância com as transformações, e em relação com a análise estrutural de associações, partidos, sindicatos e outras organizações políticas. A partir desta variável, não apenas se analisam as conseqüências a influência de um órgão executivo burocraticamente estruturado (Administração pública) e orientado à formação política e ao processo de decisões, senão também - sob o postulado do controle democrático da direção organizativa - as causas e os resultados das ideologias burocráticas das organizações políticas ativas. Estudos e práticas mais recentes (REZENDE, 2002; BRESSER-PEREIRA, 1998, 2001) analisam as possibilidades de desburocratização nas administrações públicas.

Historicamente, é evidente que a burocracia impulsionou e instituiu a igualdade e a universalidade dos serviços, ademais da regularidade e a estabilidade na prestação dos serviços públicos. Com o passar dos anos, cresceram as demandas dos cidadãos, exigindo não apenas que certas demandas fossem

---

<sup>13</sup> Até poucos anos atrás se colocava de a superioridade técnica e a indispensabilidade da burocracia para a organização e a Administração das estruturas públicas estatais, industriais, etc., nas quais se aludia à precisão, objetividade, continuidade, disciplina, seguridade e previsibilidade do rendimento oferecido por estas. Levando-se em consideração o resultado da investigação sobre a conexão e a influência mútua das relações sociais formais e informais na organização, e considerando o rendimento requerido das adaptações externas das organizações de uma sociedade industrial dinâmica, a eficiência da estabilidade burocrática se pode apreciar de forma escéptica. (DES, p. 93).

cobertas satisfatoriamente, mas que estas fossem de forma mais eficiente e eficaz possível.

A partir da perspectiva da gestão pública, esta deve ter como foco central a gestão e especificamente, a gestão do “público” para o cidadão, podendo ser caracterizada como “o conjunto de decisões dirigidas a motivar e coordenar as pessoas para alcançar metas individuais e coletivas” (ALBI, 1997, p. 19; OLIAS, 2001, p. 3). Surge a necessidade de diferenciar entre o público e o privado, sendo “o público” o objetivo e a motivação de como os aspectos públicos afetam por sua vez às organizações. Este aspecto constitui o problema central da teoria da gestão pública. Olías (2001, p. 13) refere-se claramente como: “O dilema central da gestão pública é, em efeito, o que de público há nessa gestão ou como o público pode ser gestado em condições de eficiência e eficácia, se não melhores, ao menos tão boas como as do mercado”.

### **3. A Administração pública**

Iniciarei este item com a pergunta: o que compreende a Administração pública? Uma primera definición sobre administração es: “é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução concreta dos objetivos do governo, em sentido formal, e a atividade pública (serviço público), em sentido material” (CHIAVENATO, 2008, p. 27; 2003). O conceito de Administração pública faz referência a um conjunto de organizações, de associações concretas que configuram os poderes públicos sob a direção governamental que lhe corresponda. Não existe uma administração pública, mas pluralidade de Administrações, tantas como centros e instâncias de poder público existam em uma sociedade determinada (RAMIÓ, p.270)<sup>14</sup>. Em todos los casos los autores coinciden em que se trata da “Ciencia da Administração” (OMAR, 1990).

É possível afirmar que as Administrações públicas, são estruturas democráticas que tem dotado os cidadãos em seu conjunto para garantir a coesão social, e promover o desenvolvimento dos cidadãos. Têm a função de desenvolver a capacidade dos cidadãos para que estes possam empreender a ação coletiva, a gestão de espaços e atividades, e contribuir à solução de suas demandas e necessidades. Outra função das administrações é a de consensuar e harmonizar diversas iniciativas sociais, garantindo a participação, transparência de projetos e dos recursos públicos.

---

<sup>14</sup> Como bibliografía básica ver: J. Wilson GRANJEIRO, Administração Pública. Brasília: VESTCON, 2003. LIMA, Paulo Daniel Barreto. A Excelência em Gestão Pública: Atrajetória e a Estratégia do GESPÚBLICA. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007. José MATIAS-PEREIRA, Manual de Gestão Pública Contemporânea. São Paulo: Atlas, 2007.

Carlos Vaz, em “*Como incorporar a transparência em um modelo de gestão municipal?*” (2000), propõe como medidas para aumentar a transparência:

1. Democratização da gestão das políticas públicas.
2. Conselhos municipais;
3. Descentralização;
4. Avaliação pública da gestão;
5. Ouvidoria pública;
6. Modernização de processos administrativos;
7. Sistemas de atendimento ao cidadão;
8. Simplificação do orçamento;
9. Fornecimento de informações para a sociedade civil;
10. Uso da tecnologia da informação.

As administrações devem também garantir o **princípio de subsidiaridade**, ou seja, assumir que todo tipo de problema ou política que pode ser auto determinado no nível mais baixo e isolando ao cidadão, não deve gerenciar a um nível superior. Nesta escala de novas demandas, de conhecimento dos problemas que mais preocupam aos cidadãos, de conhecimento da realidade social mais próxima, a Administração pública local –municipal – é a que se ocupa um lugar privilegiado, por estar mais próximo à vida cotidiana dos cidadãos e em consequência para oferecer as soluções em forma de políticas públicas mais adaptadas a sua área de intervenção.

Enquanto, a maioria dos especialistas, assessores de políticas públicas, e mesmo os políticos, concordam com o anteriormente afirmado, a realidade social é muito diferente. Frequentemente, as contribuições e reclamações dos cidadãos não encontram eco nas administrações, por causas que podem ser desde o excesso de regulações – rígidas ou inadequadas – até resistências corporativistas e a burocracia. Em todo caso, a administração assume o princípio de **subordinação**, a saber, a estratégia de instrumentalizar as iniciativas e organizações sociais em uma estratégia inversa à subsidiaridade. O que podem assumir as administrações públicas, não devem ser competência nem delegado às organizações sociais. O resultado é um medo e rejeição à críticas, e a crença de que delegar supõe perda de protagonismo político. Significa em outras palavras, o desconhecimento da realidade associativa e uma cultura patrimonialista da gestão do público.

As técnicas de gestão na Administração pública procedem das ciências de gestão e do *management*. O *management*, sempre tem estado vinculado ao mundo da gestão da empresa privada, e tem como objetivos incrementar o rendimento das organizações, especialmente no âmbito econômico.

Durante décadas, a Administração pública tem estado alheia às mudanças externas e à competência externa. Tão somente, nos últimos anos, tem começado a considerar a aplicação das técnicas do *management*, ao ser a

Administração, a primeira interessada na melhora dos serviços que se oferecem à sociedade, de tal forma que as Administrações públicas se tem convertido em quase “empresas de serviços” (SUAREZ, 2007, p. 3), baseadas no enfoque de uma eficiente prestação dos mesmos, adquirindo com isso novas funções. Allison (1983) distingue entre estas as seguintes:

- A gestão estratégica. O estabelecimento de objetivos e prioridades flexíveis para adaptar-se a um ambiente em constante transformação.
- A gestão dos componentes internos, dirigida aos recursos humanos e também aos financeiros, introduzindo o controle das metas e dos resultados.
- Gestão de componentes externos refere-se ao trato e cooperação com unidades externas à Administração pública.

Todos estes preceitos conduzem à necessidade de introduzir um novo enfoque da gestão pública. A gestão pública é (segundo ALBI et. al.,1997) “substancialmente gestão”, com um conjunto de regras destinadas à tomada de decisões. Também é pública, porque persegue metas coletivas. Esta gestão pública se desenvolve em marcos externos e internos, que implicam:

- Mudanças da cultura organizativa, destinadas à obtenção de resultados nos níveis econômico, de eficácia e de eficiência.
- Reconhecimento, legitimidade da função gerencial administrativa, entendida como um instrumento ao serviço do governo democrático.
- Novo conceito de controle, entendido como atividade diretiva com a finalidade de contribuir à obtenção dos objetivos propostos.
- Novos recursos de gestão, tais como programas de modernização técnica, pondo ênfase no caráter gerencial.
- Obtenção de qualidade nas Administrações públicas, significa centrar-se na qualidade dos bens e serviços proporcionados e os produtos oferecidos aos cidadãos.

#### **4. O controle da Administração pública**

A Administração pública como todo órgão em uma democracia está submetida ao controle e fiscalização por parte do Poder Judiciário. Em forma de síntese, os princípios em que se fundamentam a Administração pública são: *legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade, finalidade pública, motivação*, e em determinadas circunstâncias, o “mérito”, que se refere aos *aspectos discricionários* da atuação da administração. A Administração pública está também sujeita ao controle por parte do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, además possui mecanismos internos para exercer controle sobre a ação e os atores da Administração.

O controle da Administração pública, tem lugar quando os órgãos são as *Corregedorias*, os órgãos que exercem o controle interno, através de processo Administrativo legal. O poder fiscalizador exercido pelas *Corregedorias*, também é utilizado como um instrumento para prevenir, identificar, e oferecer soluções às anomalias administrativas detectadas, además de ser “identificador também da eficácia do Serviço Público” (Defensoria Pública do Estado do Pará, *Relatório Correicional*, 2004; 2005). Entre as funções das Corregedorias: “Identificar os procedimentos utilizados internamente e externamente avaliá-los. Trabalhar em ações conjuntas no intuito de melhoras” (Objetivos, p. s.n.).

Além de ser uma atribuição do Estado, o cidadão, participa na defesa dos interesses individuais e coletivos através do controle popular, sendo um dos meios mais eficazes. Compreende a *Fiscalização* e a *Correição* das ações legais ou abusivas por parte do Estado.

## **5. Análise sistêmica de funcionamento da Administração pública**

Para avaliar como os sistemas administrativos se estruturam, e analisar que mecanismos são necessários para que funcionem da melhor forma possível, a partir das áreas de conhecimento diferentes como a sociologia e as matemáticas se tem convergido na análise sistêmica.

Como elemento introdutório para compreender a teoria de sistemas, considero necessário mencionar que as origens da análise sistêmica se devem ao matemático estadunidense Norbert Wiener (1894-1964) e sua teoria da cibernética. Wiener, define a cibernética como o estudo da regulação e o controle de sistemas. Compreende as teorias sobre as possibilidades de funcionamento dos sistemas de informação – fazendo abstração de particularidades especiais físicas, fisiológicas, psicológicas ou sociais –, e dando ênfase na natureza do *feedback*. Também esta ciência trata dos métodos pelos quais os sistemas utilizam seus próprios *outputs* para realizar os ajustes estruturais necessários. Contudo, o especialista em investigação operacional e cibernética Stafford Beer (1926-2002)<sup>15</sup>, realizou uma adaptação da cibernética para a Administração. Segundo Beer, muitos dos problemas que aparecem nas empresas e nas organizações surgem a partir da falta de compreensão sobre o funcionamento dos sistemas. O problema central, é saber como se criam os sistemas dentro das organizações. A melhor forma de compreender como funciona uma organização reside em “ignorar” o organograma oficial, posto que somente reflete como em teoria devem acontecer, sendo por isso, mais importante o “mapear” como as partes da organização realmente funcionam.

---

<sup>15</sup> Acuña el término: “*Cybernetics Society*”.

Um impulso decisivo na cibernética foi dado por Ludwig von Bertalanffy (1901-1972), ao sentar as bases da teoria geral de sistemas. Segundo Bertalanffy, a teoria geral de sistema é interdisciplinar, já que pode ser utilizada para analisar diversos fenômenos em diferentes áreas da investigação científica. Esta teoria tem a possibilidade de identificar propriedades e princípios e as características dos sistemas em geral, independentemente de suas partes ou elementos constituintes e das relações entre eles. Existem certos modelos de sistemas, que independentemente de sua especificidade, se podem aplicar a qualquer área do conhecimento.

Sistema pode ser definido como: “é um conjunto de elementos em interação e intercâmbio com o meio ambiente” (LITTLEJOHN, 1989), e acrescenta, “um sistema pode ser definido como um conjunto de objetos ou entidades que se inter-relacionam mutuamente para formar um todo único”<sup>16</sup>. Um sistema pode ser definido por seus componentes, ao estar dotado de um nível consciente de integração e coesão na relação de seus elementos entre eles (estrutura), de uma delimitação do sistema referente a outros sistemas, a saber, concernente ao ambiente, de uma ordenação consciente nas relações com outros sistemas e de uma regularidade e continuidade consciente nas relações entre os elementos do sistema. A orientação constitui outro aspecto para sua definição. Segundo o DES (p.822) um sistema: “se orienta à análise das influências recíprocas entre acciones relacionadas (interdependentes) de varios individuos, grupos u organizações. Um sistema possui uma certa dimensão de integração e termina na relação de seus elementos entre si”.

Na teoria de sistemas aparecem dois conceitos chave, como características necessárias, para compreender a Administração: o *funcionalismo* e o *holismo*. O *funcionalismo*. O término não enfatiza os sistemas de relações e a unificação das partes dos subsistemas num todo funcional. Referente ao *holismo*, se baseia na concepção de que todos os sistemas estão compostos de subsistemas e seus elementos em constante interrelação.

Um passo decisivo na compreensão da sociedade e em concreto da Administração desde esta perspectiva provém do sociólogo alemão Niklas Luhmann (1927-1998) e a denominada Teoria Geral de Sistemas<sup>17</sup> (TGS). Segundo os fundamentos da TGS, um sistema não se analisa isoladamente a partir do rendimento funcional dos elementos que compõe o sistema para mantê-lo, tais como a estabilização e a reprodução, senão um sistema depende basicamente da função de diferenciação do sistema em elementos.

---

<sup>16</sup> Stephen W. LITTLEJOHN, *Theories of Human Communication* (2º Edición). Belmont, California, U.S.A., Wadsworth Publishing Company, 1983. Publicação no Brasil: Fundamentos teóricos da comunicação humana. Rio de Janeiro: Guanabara, 1989.

Disponível em: <http://www.razonypalabra.org.mx/N/n64/actual/mrgarza.html>

<sup>17</sup> A teoria de sistemas se desenvolve a partir da teoria “estrutural funcional”, DES, p.970-71.

A TGS se baseia na seleção de possibilidades do mundo exterior – entorno – nos sistemas se constroem umas diferenças internas e externas, sem as quais as ações humanas não seriam possíveis. Esta redução da complexidade externa do mundo a um formato que garanta a experiência, as decisões e as ações, se produz na formação de todos os sistemas sociais, já são sociedades ou subsistemas como o educativo ou o político. A formação de sistemas, por tanto, significa manter uma decisão com sentido ante um ambiente complexo e cada vez mais em transformação, no caso da administração pública com demandas por parte da população cada vez mais específicas e exigentes, e manter de forma relativamente simples e constante uma ordem das ações frente ao ambiente. Na Administração pública significa oferecer uma série de serviços com linhas claras de atuação. A teoria de sistemas investiga os processos de seleção e decisão, assim como o programa de objetivos que põe a um sistema dentro dos limites de sua autonomia para reduzir a complexidade do ambiente e para conseguir que se mantenha dentro do mundo real<sup>18</sup>.

A diferença do funcionalismo, a TGS interpreta o sistema não somente como um conjunto que unifica as partes, senão que, o sistema, se entende paralelamente, ao tematizá-lo com o ambiente externo. Por tanto, o sistema se conceitualiza como uma identidade “que se mantém em um ambiente complexo e transformável mediante a estabilização da diferenciação interna/externa”. Um sistema surge a partir da construção de limites e da constituição da diferença entre interior e exterior, e por meio de âmbitos de diferentes graus de complexidade, os quais se conseguem a partir da denominada “redução da complexidade”.

## **2. Modelos de gestão pública**

### **2.1. Crise da Administração pública burocrática e a necessidade de “emprender” reformas**

A crise em que se manifesta a Administração pública, é um reflexo da própria crise do Estado e dos âmbitos de atuação deste. Não somente os cidadãos reclamam de filas, lentidão, burocracia inútil, informação incompleta ou errada dada por alguns servidores públicos, mas que nos diversos níveis das Administrações – já são municipais, estaduais ou federais-, a gestão pública, os próprios diretores e gerentes se encontram imersos em um ambiente cada vez mais complexo. Por um lado, devido às demandas cada vez mais heterogêneas e complexas que a sociedade e os cidadãos transmitem aos

---

<sup>18</sup> Mediante a inclusão de novas evoluções da teoria de sistemas geral, Luhmann contribuiu ao desenvolvimento da teoria de sistemas autorreferenciais, em que leva em conta especialmente o conceito de “**autopoese**”, supondo uma mudança de paradigma.

governos e às organizações: a insegurança e o risco econômico global, a crise do sistema educacional, a insegurança nas ruas e a violência crescente, a violência descontrolada nas grandes e pequenas cidades, a falta de empregos e moradias dignas, o constante aumento da violência doméstica e contra as crianças, falta de perspectivas para os jovens, problemas urgentes derivados das mudanças climáticas e os desastres naturais como as chuvas torrenciais, inundações nas ruas e conjuntos. Apesar das intenções, se trata de um conjunto de problemas que não são resolvidos nem de forma individual e nem de forma coletiva. Nem o mercado e as pretendidas vantagens do sistema de livre mercado pode resolvê-los.

Por outro lado, esta complexidade dos problemas se move para os sistemas de produção de respostas como são as Administrações públicas. Na primeira década do século XXI, as respostas das administrações - que anteriormente eram de caráter de especialistas no tema - são insuficientes, pois é necessário um tipo de saber técnico-científico para poder dar respostas. Dada a complexidade das sociedades e dos problemas atuais, é necessário interagir com novos conceitos –“contingência”. A formulação do mesmo diagnóstico não está clara, posto que a definição do problema depende das “diferentes perspectivas, leituras da realidade e valores que concorrem” (LONGO, 2008, p.16). Esta situação faz necessário recorrer a novas formas de aprendizagem obrigando e direcionando os agentes públicos – administrações – a “assumir enfoques mais modestos, baseados no ensaio e na retificação” (ibid., p. 16).

A necessidade de resolver e afrontar a complexidade, requer a atuação coordenada e modificada de diversos agentes dando lugar a formas e agrupamentos de trabalhos mais amplos e “imprecisos”. O surgimento de redes corresponde a esta lógica de trabalho, para a resolução destas exigências em ambientes imprecisos. Contudo, como aponta Longo (ibid., p.17), a coordenação em rede está, todavia, longe de estar otimizada: “todavia estamos longe de contar com guias e regras de boas práticas que permitam orientar de forma prescritiva a melhora da atuação neste campo particularmente complexo”.

Frente a esta situação de complexidade, a gestão pública e os gestores se encontram confrontados com estruturas e aparatos administrativos que seguem correspondendo em grande medida a antigas formas de trabalhar e produzir serviços “velho paradigma burocrático”. Apesar da massiva incorporação de novas tecnologias da informação (TI) e da aparente modernização causada por este fato, a maioria das organizações públicas seguem mantendo as antigas formas de burocracia tais como: unidade de mando, segmentação interna de base funcional, controles primários sobre procedimentos, centralização dos sistemas de tomada de decisões, entre outros. (Ibid.,p. 18).

Quadro 1. Dilemas na implementação de reformas administrativas

<b>NATUREZA DA EXPLICAÇÃO</b>	<b>AUTORES</b>	<b>MECANISMO CAUSAL</b>	<b>EXPLICAÇÃO</b>
<b>Ambientes institucionalizados</b>	CAIDEN (1999)	Instituições inibem reformas	"Reformas são implementadas em ambientes altamente institucionalizados, e por tal razão, elas elevam muito tempo e apresentam muito pouco resultados"
<b>Ondas de reformas</b>	Light (1997)	Reformas criam consequências antecipadas Competição idéias conflitantes	"Reformas geram mais reformas. Quanto mais a Administração publica e reformada mais o Congresso pensa que ela precisa ser reformada"
<b>Valores conflitantes</b>	Kaufman (1971)	Valores conflitantes acerca de como reformar cria necessidades de mais reformas	"Reformas representam um conflito permanente de valores de com o organizar a administração pública"
<b>Conflito estrutural</b>	Coe (1997)	Pressões do ambiente externo inibe a reforma	"Quando as reformas são iniciadas, outro conjunto de forças passa a operar + retornar para o status quo"
<b>Atenção atores estratégicos</b>	March et. Al (1993)	Reformas não mantém atenção dos atores estratégicos	"Reformas não conseguem fazer com que os atores estratégicos mantenham atenção nas reformas"
<b>Condições, ambigüidade, incerteza</b>	Peters (1996); Olsen	Reformas criam contradições, ambigüidades e incerteza	"Reformas tendem a desencadear forças centrípetas e centrífugas que tornam complexa a sua implementação"
<b>Absorção da incerteza</b>	Desveaux (1994)	Dificuldade de absorver a incerteza produz problemas	"Reformas geram incertezas e demandam mais coordenação e controle"

<b>Complexidade ação coletiva</b>	<b>Pressman; Wildavsky (1973)</b>	<b>Falta de coordenação conduz a problemas de ação coletiva</b>	<b>Reformas são políticas altamente complexas que demandam ação coletiva dos atores estratégicos+ mais coordenação</b>
<b>Expectativas crescentes</b>	<b>Peters (1996)</b>	Grandes expectativas sobre as reformas inibem mudanças	"Reformas geram altas expectativas que geralmente são difíceis de serem atendidas"
<b>Demandas conflitantes</b>	<b>Olsen (1993)</b>	Causam ambigüidade e incerteza nos atores estratégicos	"Reformas criam demandas conflitantes entre mudança e estabilidade"

Fonte: adaptado de Cunha Rezende, p.127, 2002.

## 2.2. Modelos de *management* público

A idéia de *management*<sup>19</sup>, consiste na aplicação dos sistemas próprios da empresa privada (DRUCKER, 1975; 1977). Com o surgimento do *management* público, o setor público assume os princípios de marketing – igualmente procedentes do setor privado – ao setor público. É evidente que a lógica da administração pública e o marketing são opostos. A administração pública é normativa e leva consigo a idéia do bem público. Baseia-se na ética e busca a satisfação do interesse comum. Representa o Estado e tem responsabilidades a longo prazo. Por outro lado, o marketing está dirigido ao mercado, com objetivos a curto prazo, além de procurar satisfazer o bem-estar individual e ser oportunista.

O *management* público consiste em uma “multidisciplina”, a partir de um amplo e extenso conhecimento e orientado à ação. Trata-se de um tipo de conhecimento orientado ao saber-fazer, já que seu objetivo é melhorar as habilidades de gestão dos administradores. Este tipo de *management* – o de gestão – consiste em um novo tipo de gerência do Estado. A introdução paulatina comporta uma nova forma de pensar as tarefas do Estado e as responsabilidades das organizações e instituições, e em consequência dos indivíduos. O objetivo é a racionalidade do trabalho administrativo para eliminar as estruturas supérfluas, os postos de trabalho pouco efetivos, e a superação dos níveis operativos. Neste novo tipo de gerência - o *management* público - o administrador se converte em um gestor de programas, cuja função é o contato direto com o público.

A idéia de modelo é inelegível a partir de estruturas simbólicas, conformadas por símbolos a diferentes níveis (adequados em graus), e como estão distribuídos hierarquicamente, e parte de uma realidade administrativa prática que se deseja transformar ou modificar. Um modelo é uma construção racional, cuja função principal é a de refletir com a máxima aproximação uma realidade, e consiste em um conjunto de regras, disposições e símbolos operativos. Quando se deseja transformar uma organização, é necessário em primeiro lugar conhecê-la, posto que “conhecer sempre quer dizer omitir e selecionar” (DEUTSCH, 1969). Durante os últimos anos, especialistas em administração pública tem visualizado a quebra de confiança na ação de diversos governos, na burocracia e nas administrações públicas, de tal forma que alguns estudiosos tem indicado inclusive uma crise de governança pública. Aparece pois um problema na administração pública no momento de implementar de forma eficaz e eficiente os programas. Um modelo de gerência eficaz, significa fazer implementar os propósitos governamentais. Eliminando a desconexão e disfunções entre princípios e resultados, característica do modelo burocrático.

---

<sup>19</sup> A palavra “*management*” no contexto deste texto, tem sua origem mais recente na terminologia anglosaxônica, que se traduz como administração, gestão, ou gerência empresarial.

A superação deste modelo supõe a implementação de um modelo em estreita conexão entre as ações iniciadas e a implementação.

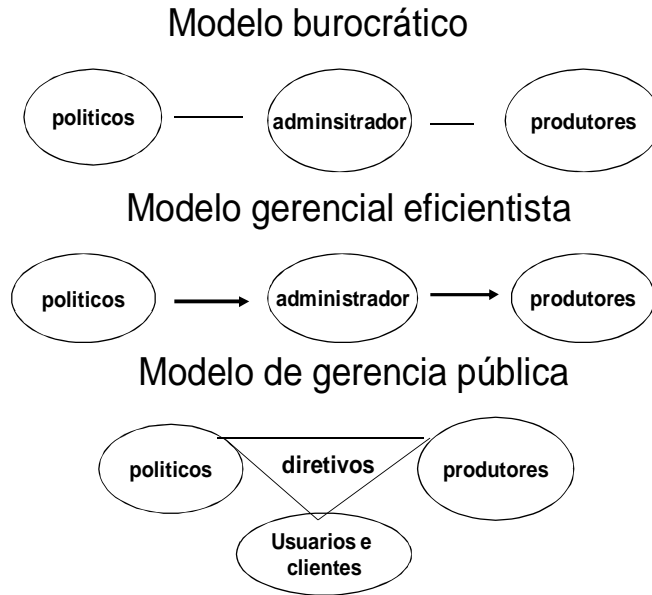
O modelo burocrático tradicional está superado e o governo federal está impulsionando radicalmente a Administração pública. Alves Prates em “A Necessidade da Transformação Gerencial”<sup>20</sup> (p.21) indica: “Não se trata de reformar, modernizar ou aprimorar. A palavra é transformar. Queremos um novo Estado que sirva de forma efetiva ao cidadão ao desenvolvimento do País.

A partir de diversos estudos empíricos (Escola Nacional Administração Pública, no Brasil, Fundação Getulio Vargas, Escola Superior de Administração de Empresas, em Barcelona ESADE, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), e experiências em municípios se tem constatado e posteriormente desenvolvido uma série de modelos de *management* público, que podem sintetizar-se basicamente em três: Modelo burocrático tradicional, gerencial e de gerência.

- *Modelo burocrático tradicional*. Neste modelo, tanto os políticos, como o administrador e os produtores se encontram em um mesmo nível.
- *Modelo gerencial efficientista*. Tomando como referência o modelo anterior, se estabelece uma clara hierarquia estabelecida a partir dos políticos, para seguidamente acompanhar nos diretores e finalmente nos produtores.
- *Modelo de gerência pública*. Os gerentes e diretores constituem o nexa entre as diretrizes políticas, os produtores de serviços e os usuários ou clientes.

---

<sup>20</sup> Administração Federal. Revista do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nº 2 julho-agosto/99.

Fig. 1. Modelos de *management* na Administração pública

Fonte: Adaptado de Richards, 1995

Contudo, a introdução do modelo de gerência pública não é uma vontade súbita e sem conflitos. As características da organização pública que dificultam a sua mudança são as seguintes (CARBONE, 2000):

- Burocratismo. Excessivo controle de procedimentos, gerando uma administração engessada, complicada e desfocada das necessidades do país e do contribuinte.
- Autoritarismo/centralização. Excessiva verticalização da estrutura hierárquica e centralização do processo decisório.
- Aversão aos empreendedores. Ausência de comportamento empreendedor para modificar e se opor ao modelo de produção vigente;
- Paternalismo. Alto controle da movimentação de pessoal e da distribuição de empregos, cargos e comissões, dentro da lógica dos interesses políticos dominantes.
- Levar vantagem. Punição daqueles indivíduos que querem através do seu cargo obter vantagens dos negócios do Estado.
- Reformismo. Desconsideração dos avanços conquistados, descontinuidade administrativa, perda de tecnologia e desconfiança

generalizada. Corporativismo como obstáculo à mudança e mecanismo de proteção à tecnocracia.

Um ponto fundamental ao planejamento e à gestão pública, levantado por Martelane (1991), é a presença de dois corpos funcionais com características nitidamente distintas: um permanente e outro não-permanente. O corpo permanente é formado pelos trabalhadores de carreira, cujos objetivos e cultura foram formados no seio da organização, e o não-permanente é composto por administradores políticos que seguem objetivos externos e mais amplos aos da organização.

No último quarto de século, tem aparecido numerosos estudos e “escolas” que propõem diferentes modelos de gestão e projeto. Destacam basicamente duas correntes: a inspirada na escola norte americana e outra inspirada na escola britânica. A escola norte americana está representada por autores como Pzeworski e Stokes (1996) e Ingraham, a qual tem coordenado o estudo *Government Performance Project* (GPP). Segundo o modelo proposto, a capacidade de *management*, se baseia em quatro pilares ou subsistemas: a gestão financeira, a gestão de recursos humanos, a gestão de capital e a gestão de tecnologia da informação. A gestão destes subsistemas estaria orientada a resultados, apresentando de forma transversal o “líder como condutor” (“*leadship al driver*”), e a “informação comonexo e/ou link” (“*Information as connector*”). Neste projeto, os aspectos culturais e cognitivos ficam relegados a um segundo plano.

Por outro lado, a corrente britânica – e europeia em geral – destaca como aspectos decisivos no projeto e desenvolvimento de novos modelos de gestão, os aspectos relacionados com a antropologia cultural e os aspectos cognitivos da gestão (HOFSTEDE, 1999). A partir desta introdução sobre a administração pública e a gestão pública, é possível identificar as grandes características das diversas “correntes” ou escolas que aparecem com maior ou menor intensidade, uma série de conceitos como “aspectos culturais”, “antropológicos”, “cognitivos”, que são resultados de diferentes processos históricos, nacionais e regionais, e que portanto, variam de país a país.

Para a pesquisa “*Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão Municipal*”, os marcos teóricos e os conceitos empregados nas diversas “escolas” constituem um elemento central para analisar os aspectos que podem inspirar a investigação nos municípios brasileiros e os aspectos que tão somente são possíveis aplicar, nos países onde foram realizados, por vários motivos.

Em primeiro lugar, com as “escolas”, se trata de marcos teóricos desenvolvidos nas democracias europeias ou nos Estados Unidos e portanto, indiferente ao desenvolvimento histórico brasileiro. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de alguns municípios do Pará, é muito diferente dos municípios de outros

países. Em segundo lugar, aspectos culturais e cognitivos são variáveis essenciais para compreender o êxito ou fracasso de uma reforma administrativa e de *management*, no caso da investigação a nível municipal. Em terceiro lugar, a pesquisa que se realiza no Brasil, compreende regiões e estados com desenvolvimentos históricos diferentes. Devido a causas de carácter histórico, social, econômico e político, os temas administração e gestão na Amazônia oriental (estado do Pará) exigem um estudo específico.

Diversos autores da “escola” europeia apontam que a implementação de uma gestão pública tem lugar a partir de três fases diferenciadas: *diagnóstico, planeamento e desenvolvimento*.

*Diagnóstico.* É importante para definir melhor os problemas que afetam aos governos. Um bom diagnóstico é um requisito para começar qualquer reforma. Os grandes desafios não se podem diagnosticar através da perspectiva de um só indivíduo ou uma só organização. Quando existem múltiplos interesses em jogo se requer um processo coletivo e político para chegar a um consenso, tanto sobre a natureza do problema como suas possíveis soluções.

*Planeamento.* É importante para o momento de reformar sistemas complexos de organizações interdependentes como são as administrações públicas. Planeamento que aporta as técnicas de gestão empresarial tem uma utilidade restringida para modernizar a administração pública, posto que precisa de capacidade de elaborar soluções aos problemas públicos com a profundidade necessária.

*Desenvolvimento.* A reforma do Estado, não é linear e, portanto, não implica trocar o modelo A pelo modelo B, da noite para o dia. Trata-se de um processo de adaptação e aprendizagem coletivo que nunca deveria chegar ao ponto final. As formas de gerenciar o público tem que evoluir a medida que vão mudando os problemas públicos.

### **2.3. Gestão pública no Brasil**

No Brasil, como em outros países da América Latina, os primeiros passos para uma gestão pública moderna, se realizaram a partir do processo de democratização legitimado através da Constituição de 1988. A Constituição da República Federativa do Brasil, no artigo 37, seção I:

“A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Esta caracterização implica uma estrutura especial de Estado, na qual a gestão pública orientada a resultados representa a base para a realização dos propósitos de desenvolvimento dos municípios, departamentos e a Nação, em

seu conjunto. No que concerne à organização do Estado, cap. 1, da organização político-administrativa art. 18:

“A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

No capítulo se destaca a importância da autonomia municipal, sendo mais profunda, e com isso tendo que assumir mais responsabilidades, que em outras democracias ocidentais. A burocracia do Estado, não ficou à margem deste processo, obrigou a construir e conceber a reforma administrativa como uma reforma política, na qual os cidadãos atuam como um ator político chave. As propostas de modernização da Administração pública vieram confrontadas com questões a resolver, a saber: Como obter o controle da sociedade civil sobre a Administração pública e o serviço público? Que mudanças são necessárias para que os funcionários do estado e as correspondentes agências realizem suas funções de forma mais autônoma no administrativo e de forma mais ética e responsável no político? Como motivar a ação dos funcionários, para defender o patrimônio público frente ao avanço de ideologias neoliberais que priorizam os interesses do setor privado?

Durante a década dos anos 90, sob a direção e o impulso do então Ministro Bresser-Pereira, foram implementadas uma série de reformas com o objetivo de modernizar o aparato estatal, dando ênfase na qualidade dos serviços e a redução dos custos. Durante este processo, teve lugar uma mudança ao passar de uma administração burocrática, focalizada nos processos para uma administração do tipo gerencial<sup>21</sup>, focalizada nos resultados com o objetivo de melhorar o serviço público (BRESSER-PEREIRA, 1996, 1999). Especialmente durante o período compreendido entre 1995 e 2002, o Poder Executivo Federal, incentivou uma série de medidas, entre as quais se pode identificar seis trajetórias de políticas de gestão pública: reforma institucional (reestruturação de ministérios, melhoria de gestão e implantação de modelos institucionais tais como Organizações Sociais e Agências Executivas); gestão de atividades de suporte (Recursos Humanos e Tecnologia da Informação); gestão estratégica (Eixos de Desenvolvimento e Plano Plurianual); aparato regulatório (construção de instituições regulatórias); gestão social (mobilização, capacitação e modelos de parceria com o Terceiro setor); e gestão fiscal (orçamento, privatização, renegociação da dívida dos estados e Lei de Responsabilidade Fiscal), e os modelos gerenciais.

---

<sup>21</sup> Muitos conceitos da gerência pública se inspiraram ou foram originalmente criados na gestão privada tais como: EFICÁCIA, EFICIÊNCIA, GESTÃO ESTRATÉGICA, EXCELÊNCIA, FERRAMENTAS DE AVALIAÇÃO, FERRAMENTAS DE QUALIDADE, INDICADOR, OBJETIVO, PENSAMENTO ESTRATÉGICO.

Ao tratar-se de medidas federais, tiveram uma repercussão direta na região da Amazônia. Contudo, devido à peculiar condição histórica, social e política desta região, a implementação efetiva destas trajetórias se traduz, apenas, em intenções sobre o papel. Esta região pode ser caracterizada pelo baixo nível de institucionalidade ou “frágil institucionalidade”, segundo os parâmetros de institucionalidade frágil descritos por diversos especialistas (TORRES, 2004, p. 45), aparecendo em maior ou em menor intensidade conforme se trate de áreas urbanas ou rurais, no grau de racionalidade no poder e execução de políticas. Historicamente, o Estado brasileiro tem se caracterizado por sua ausência na região, criando-se tão somente instituições de orientação desenvolvimentista que permitiam à gestão burocrática a partir de outros centros do país e correspondendo a um conjunto de agentes sociais e a uns interesses relativamente “alheios aos interesses sociais da Amazônia” (CASTRO e HEBETTE, 1989; CASTRO, MOURA e SÀ MARIA, 1995; BECKER, 2005, entre outros).

Dado que o objetivo deste estudo é a Administração pública atual, não se discutirá em profundidade os antecedentes históricos anteriores à Constituição de 1988 e o processo de reforma e contra-reforma da Administração pública dos anos 90<sup>22</sup>. Durante esta década e sob a direção e o impulso do então Ministro Bresser-Pereira e a partir do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), foram implementadas uma série de reformas com o objetivo de modernizar o aparato estatal, dando ênfase na qualidade dos serviços e a redução dos custos. Durante este processo, teve lugar uma alteração ao passar de uma administração burocrática, focalizada nos processos para uma administração do tipo gerencial, focalizada nos resultados com o objetivo de melhor o serviço público. Durante o período compreendido entre 1985 a 1995, se passa de um tipo de estado “democrático” a um “gerencial” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 222).

Segundo o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública la *Reestruturação e Qualidade para o Poder Executivo Federal*, tem como objetivo (1997, p. 24):

Orientar e coordenar a implantação de projetos de Reestruturação e Qualidade nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, compatibilizando e fortalecendo as iniciativas já existentes e estimulando novos esforços em busca da melhoria da ação governamental, em especial no que se refere à racionalização e redução dos custos de operação do aparato estatal e à melhoria da qualidade e da eficácia dos serviços disponibilizados à população, dentro da observância dos princípios da Qualidade.

---

<sup>22</sup> Sobre las reformas administrativas pos-1930: CASTOR, B.; AGE JOSÉ, H., “Reforma e contra reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira”, in: RAP, p. 97-111, 1998. Barreto LIMA, 2008.

Como diretrizes se estabelecem:

- avaliação do modelo de gestão do Poder Executivo Federal, a partir dos critérios de excelência adotados pelo Prêmio Nacional da Qualidade: liderança, planejamento estratégico, foco no cliente-cidadão, informação e análise, desenvolvimento e gestão de pessoas e de processos e resultados institucionais.
- utilização de indicadores de desempenho, visando maior eficiência com ênfase na redução de custos e no aumento da qualidade dos serviços prestados;
- prestação de contas ao cidadão, por meio da publicidade dos resultados apurados na avaliação do desempenho dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal;
- participação do servidor na definição dos processos para atingimento dos resultados institucionais, nos termos da gestão pela qualidade;
- restrição da ação do Poder Executivo Federal às atividades exclusivas de Estado, conforme definido no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado;
- publicização dos serviços sociais não-exclusivos para organizações públicas não estatais e terceirização das atividades auxiliares para empresas prestadoras de serviços;
- redefinição da lotação e dos perfis profissionais necessários ao cumprimento das missões estratégicas, com redução de custos.

Em princípios da primeira década do século XX, a Reforma Gerencial da administração pública iniciada em 1995, “pode ser hoje considerada um projeto bem sucedido, principalmente em termos de definição institucional” (BRESSER-PEREIRA, 2000). Durante esta década o estado experimentou diversas reformas setoriais em áreas como a saúde (CHERCHIGLIA; DALLARI, 2003, p. 313-333). Especialmente, durante o período compreendido entre 1995 e 2002, o Poder Executivo Federal, impulsionou uma série de medidas, entre as quais se podem identificar seis trajetórias de políticas de gestão pública (MARTINS, s.d.):

- Reforma institucional. Esta reforma ocorre em um contexto de cenários emergentes produzidos a partir do fenômeno da globalização e da crise do estado. Desde o governo se oferece como solução a proclamação de uma nova gestão pública, baseada na Administração gerencial e na denominada “gestão pública empreendedora”.
- Gestão de atividades de suporte. Compreende o conjunto de atividades relacionadas com a gestão dos recursos humanos e organizacionais.

Entre estes compreendem a modernização dos sistemas centralizados e a introdução de tecnologias da informação.

- Gestão estratégica. Refere-se a um conjunto de políticas direcionadas à prospecção e à gestão estratégica tais como o Plano Plurianual. Contudo, surgem uma série de problemas como “falta de orientação finalística” ou a “ausência de uma postura empreendedora para o alcance de resultados por parte dos dirigentes públicos”.
- Aparato regulatório. Compreende um conjunto de políticas de gestão dirigidas para a construção de instituições regulatórias, sob os princípios de regra, estabilidade e flexibilidade.
- Gestão social. Refere-se à capacidade de realizar cooperação com o terceiro setor. Compreende um conjunto de políticas de gestão dirigidas com o objetivo de articular com a sociedade civil o desenvolvimento sustentável e o movimento de bens públicos.
- Gestão fiscal. Esta composta por uma série de políticas de gestão pública que se destinam à promoção do ajuste fiscal. (orçamento, renegociação da dívida dos Estados e a Lei de responsabilidade Fiscal).

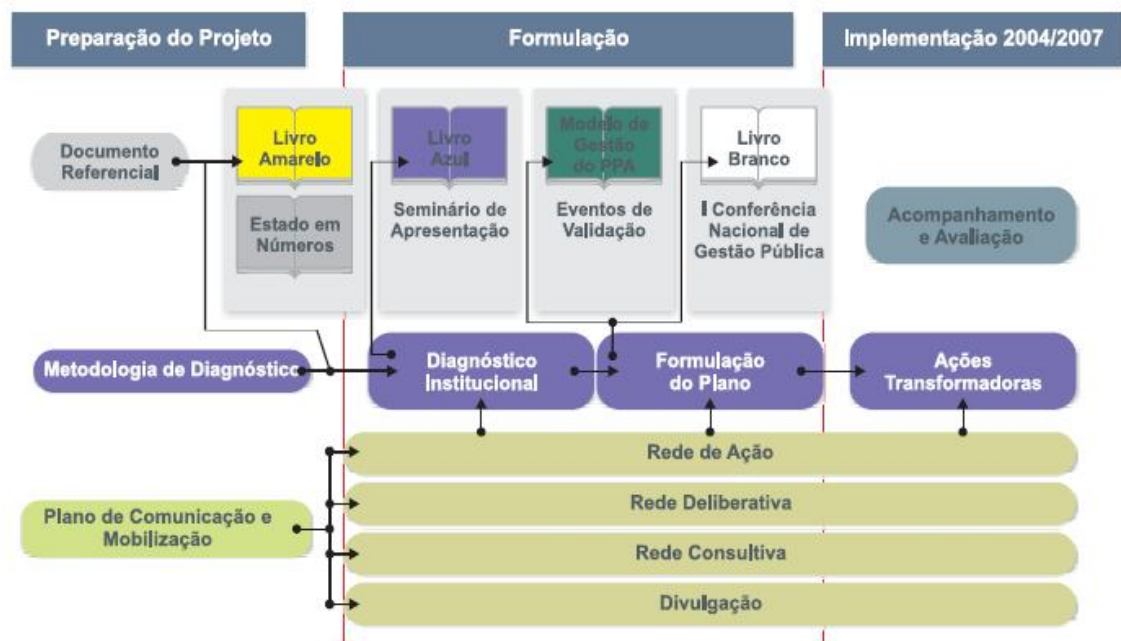
Com o triunfo do Partido dos Trabalhadores e do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, se estabelece um ambicioso plano de transformar o país. Para isso foram estabelecidas as linhas estratégicas para fortalecer a democracia e reforçar a cidadania. As políticas públicas e a Gestão Pública são decisivas nesse processo. Nesse contexto, a gestão pública como instrumento chave entre a Administração e a sociedade, deverá introduzir reformas destinadas a introduzir conceitos como a participação cidadã a descentralização e o controle social, sob os imperativos da eficácia, a eficiência e a qualidade dos serviços. No Documento de referência, “Gestão Pública para um Brasil de todos” (2003)<sup>23</sup>, se resumem as ações e passos para alcançar as metas propostas. Em síntese são:

- Elaboração da estratégia de ação para implementação do Plano.
- Elaboração do *O Estado Brasileiro em Números*, pré-diagnóstico quantitativo da Administração Pública Federal a partir da coleta e análise de dados.

<sup>23</sup> MINISTERIO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, Gestão Publica para um Brasil de todos. Plano de Gestão do Governo Lula. Brasília, 2003. Ver também: Ariel GARCES, e José Paulo SILVEIRA, “Gestão Pública orientada para resultados no Brasil”, in: *Revista do Serviço Público*. Ano 53, n.4, Out -Dez 2002. Brasília: ENAP. Humberto Falcão MARTINS, “O plano gestão pública para um Brasil de todos: em busca de uma nova geração de transformações da gestão pública”, Disponível em: <http://www.ij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20VIII/documentos/martins.pdf> (acesso: 01/03/2007)

- Lançamento oficial do projeto do Plano de gestão pública para um Brasil de todos.
- Lançamento do *Livro Amarelo*<sup>24</sup>. Metodologia do Diagnóstico Institucional.
- Criação das três instâncias da Rede de Deliberação do Plano.
- Elaboração do *Livro Azul*. Relatório de Diagnóstico da Administração Pública Federal.
- Início da elaboração da proposta do Plano de Gestão Pública, a partir dos resultados do diagnóstico institucional. (Fig. 2)
- 

Fig. 2. Processo de construção do Plano de Gestão Pública



Fonte: Gestão Pública para um Brasil de todos. Plano de Gestão do Governo Lula. Brasília, 2003, p.18.

O modelo de gestão pública que pretende o Plano está direcionado ao desenvolvimento e à inclusão social a partir dos seguintes princípios (ibid., p.12):

- O Estado como parte essencial da solução, voltado à redução das desigualdades e à promoção do desenvolvimento;
- O cidadão como beneficiário principal. Trata-se de considerá-lo membro de uma comunidade cívica, organizada e plena de direitos e deveres, ampliando-

<sup>24</sup> Disponível em: [http://hfmartins.sites.uol.com.br/Planejamento/plan\\_06.pdf](http://hfmartins.sites.uol.com.br/Planejamento/plan_06.pdf) (acesso: 10/02/2009)

se a consciência cidadã, recriando-se a solidariedade e definindo-se critérios de justiça social; o cidadão não é um mero consumidor de bens ou serviços públicos;

- O Plano de Gestão Pública como uma definição de Governo, supraministerial, independentemente da origem das proposições iniciais, das modificações, das exclusões e das inclusões incorporadas durante o processo de discussão. A proposta de gestão pública deve ser construída coletivamente, sendo o Presidente da República o seu empreendedor máximo;

- Integração do Plano de Gestão Pública às demais políticas de Governo. Com o endosso do Presidente da República, o Plano adquire poder de integração de políticas. Será um instrumento de geração de resultados, flexível para permitir soluções específicas para as diversas áreas da ação governamental, ao mesmo tempo em que impede a fragmentação e a coexistência de políticas, projetos, e programas concorrentes e/ou contraditórios;

- Envolvimento, mobilização, incentivo e participação dos servidores e demais atores envolvidos são fundamentais. A definição de estratégias de intervenção ou indução de processos de mudança deve ser baseada na adesão das organizações e setores, na capacitação e na motivação intensivas, além da troca constante de informações. Superam-se, assim, as transformações Uma Nova Geração de Transformações da Gestão Pública baseadas predominantemente no caráter legalista e coercitivo, em favor de uma abordagem que resgate a formulação de políticas de gestão baseadas em incentivos institucionais e pessoais;

- Problemas em busca de soluções. O Plano de Gestão Pública será formulado a partir de diagnóstico abrangente e sistemático, que identifique problemas e suas causas e não apenas seus sintomas. Abrangente, para permitir a identificação de problemas sistêmicos e transversais; e contínuo, para dotar de maior racionalidade as decisões estratégicas sobre objetivos e ações;

- Pluralismo de instrumentos, ferramentas e metodologias. A escolha será feita em função dos problemas identificados no diagnóstico ao invés da adoção, *a priori*, de modismos gerenciais que possam induzir à transplantação acrítica de idéias e soluções.

#### **2.4. Desafios da gestão pública brasileira na primeira década do século XXI**

Ao final da década dos anos 90, diversos estudos mostraram uma série de problemas na Administração pública. Segundo o informativo *Administração federal*<sup>25</sup>, se colocam dois problemas, já diagnosticados anteriormente em outras democracias ocidentais: o excesso de servidores e a cultura política.

---

<sup>25</sup> n. 1 maio-junho 1999, p.13.

Verifiquemos em seguida estes dados a partir do relatório recentemente publicado: Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo. Relatório da OCDE (Brasil, 2010, p. 17-18):

“Os empregos governamentais (excluindo as empresas estatais) têm aumentado significativamente em números absolutos, mais de 12% na década de 1990, e mais de 15% entre 1999 e 2003. O total de empregos no setor público (incluindo as empresas estatais) aumentou mais de 15% entre 2003 e 2007. Muito recentemente, o aumento de empregos no governo (excluindo as empresas públicas) acelerou, pelo menos no nível federal e dos municípios (10% entre 2005 e 2008)”.

Esses aumentos rápidos foram justificados pela necessidade reconhecida de melhorar o acesso aos serviços públicos, especialmente na área da saúde e educação, e para superar deficiências pré-existentes na capacidade do governo, mas a situação deve ser acompanhada de perto. Ele merece atenção por duas razões principais:

- Primeiro, embora a força de trabalho do governo (incluindo governo federal, estados e municípios) seja relativamente pequena em termos de número de servidores, ela é muito cara para a economia brasileira. Ela representa 12% do PIB5 (excesso empregados das empresas públicas), um pouco acima da média da OCDE, e 28% de todos os custos de remuneração dos trabalhadores na economia brasileira. Isso não significa necessariamente que os salários no setor público são sempre mais elevados do que os salários no setor privado.
- Em segundo lugar, uma grande parte dos recursos do governo no Brasil, representando mais de 14% do PIB, vai para organizações do setor privado que fornecem bens e serviços para o governo e os cidadãos. Quando comparado aos países membros da OCDE, o Brasil ocupa a segunda posição neste quesito (a média da OCDE é inferior a 10% do PIB).

No Brasil de hoje, a combinação do custo do conjunto de servidores públicos e dos serviços públicos produzidos pelo setor privado e pagos pelo governo significa que aproximadamente 27% do PIB é dedicado à produção de serviços e bens públicos financiados pelo governo, colocando o Brasil em quinto na comparação com os países membros da OCDE.

## **2.5. Excesso de funcionários?**

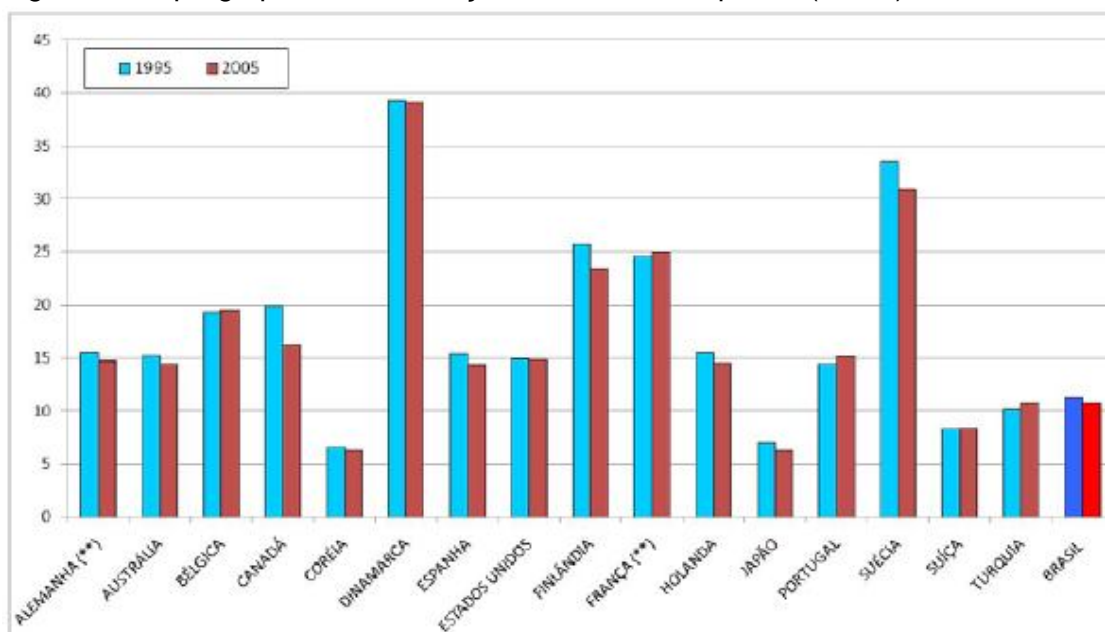
O “excesso de funcionários” públicos, (servidores públicos), segundo a assessora Renata Vilhena<sup>26</sup>, diversos estudos mostram a existência de uma má distribuição do quadro de pessoal nos Estados, com muito mais servidores na área meio do que na finalística. Segundo Vilhena: “O que acontece nos Estados é o mesmo que acontece na União e por isso se pretende instituir um

---

<sup>26</sup> Em: SINDPÚBLICOS, MG.

acompanhamento sistemático desse quadro. Mas eu não diria que existe um excesso de servidores. Existem áreas essenciais que às vezes estão até com falta de pessoal”. De acordo com a Lei Complementar, os estados dispõem de um limite para atender o salário dos funcionários. Segundo estudos, comprometem, em média, 68,4% da receita com a folha de pessoal, os quais constituem um corpo de cerca de 3,4 milhões de servidores estaduais ativos e aposentados (dados, 2009). Ethel Capuano: “Não existe vontade política nos Estados para reduzir quadro de pessoal. Eles estão preocupados com a redução dos gastos, mas estão muito resistentes a reduzir quadros porque envolve demissão, e demissão eles não querem fazer”<sup>27</sup>. Para o Diretor, a possibilidade de demissões não deveria ser descartada.

Figura 3. Emprego público em relação ao total de ocupados (em %) 1995-2005



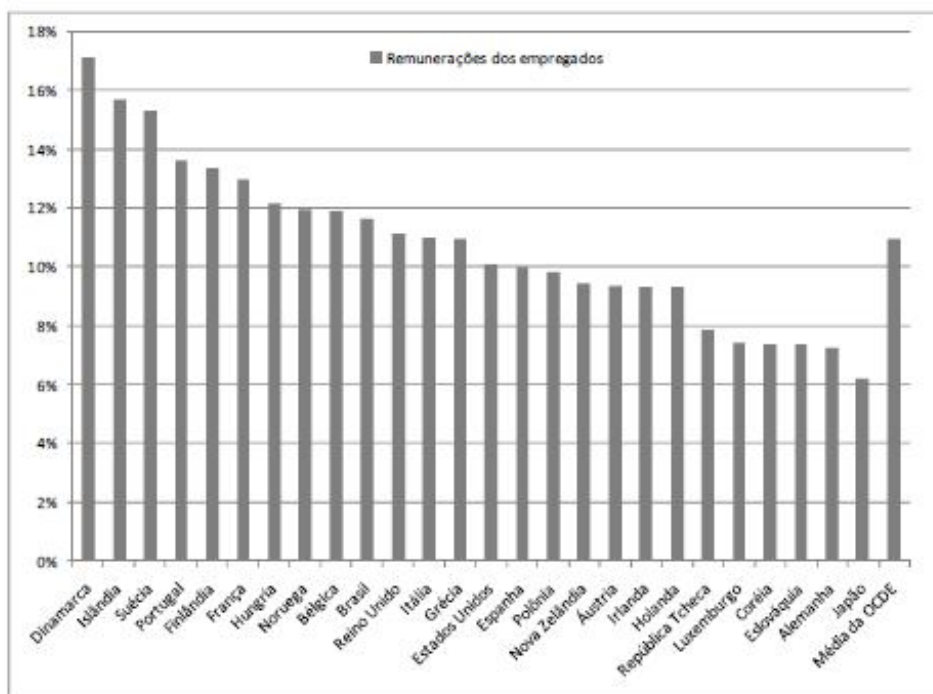
Fonte: IPEA, Emprego Público no Brasil: Comparação internacional e evolução, 2009.

Estas declarações se contradizem com uma realidade diferente descrita pelo estudo do IPEA (p.6): “Em resumo, pode-se afirmar que os dados apontados nesta comparação internacional revelam que a participação do emprego público no Brasil é pequena, tanto se comparada com os países desenvolvidos, como também se comparada a países Latino Americanos. Portanto, não há razão para se afirmar que o Estado brasileiro seja um Estado “inchado” por um suposto excesso de funcionários públicos”. Sin embargo, merecen un estudio mas atento, de carácter no solo referente al número de funcionarios, sino al costo de estos funcionarios. Segun el relatório Avaliação da Gestão de

<sup>27</sup> Ibid., p. 14

Recursos Humanos no Governo. Relatório da OCDE (Brasil, 2010, p. 11): “O total de servidores públicos (governos federal, estadual e municipal) no Brasil é bastante limitada em termos de tamanho (11-12%, incluindo empresas estatais) em comparação com os países membros da OCDE (22% em média), entretanto é mais cara para a economia (12% do PIB, um pouco acima da média da OCDE, e 28% de todos os custos de remuneração do conjunto de servidores na economia brasileira).” Este procetual se encuentra sensiblemente superior al de la media de los países de la OCDE, muy inferior de los *Welfare estate* de los países del norte de Europa, o ligeramente inferior de países como Bélgica o Portugal. (Figura 4).

Figura 4. Remunerações dos servidores do governo em geral como porcentual do PIB



Fonte: OCDE; IBGE; Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo. Relatório da OCDE. Brasil, 2010, p.55.

Como conclusiones el mismo relatório afirma: “O total de servidores públicos no governo brasileiro (federal, estadual e municipal) é bastante limitado em termos de tamanho, mas está em expansão e torna-se cada vez mais caro”. (ibid., p. 17).

Segundo dados de Munic (2009): Em 2009, cerca de 5,7 milhões de pessoas trabalhavam na administração municipal, 94,9% destas na administração direta e 5,1% na indireta. Em relação a 2008, esse contingente cresceu 9,7% e superou as taxas de períodos anteriores (2,1% entre 2006 e 2008; 6,5% entre 2005 e 2006; e 5,4% entre 2004 e 2005).

Tabela 1. Nivel de pessoal no nível federal brasileiro (agosto 2009)

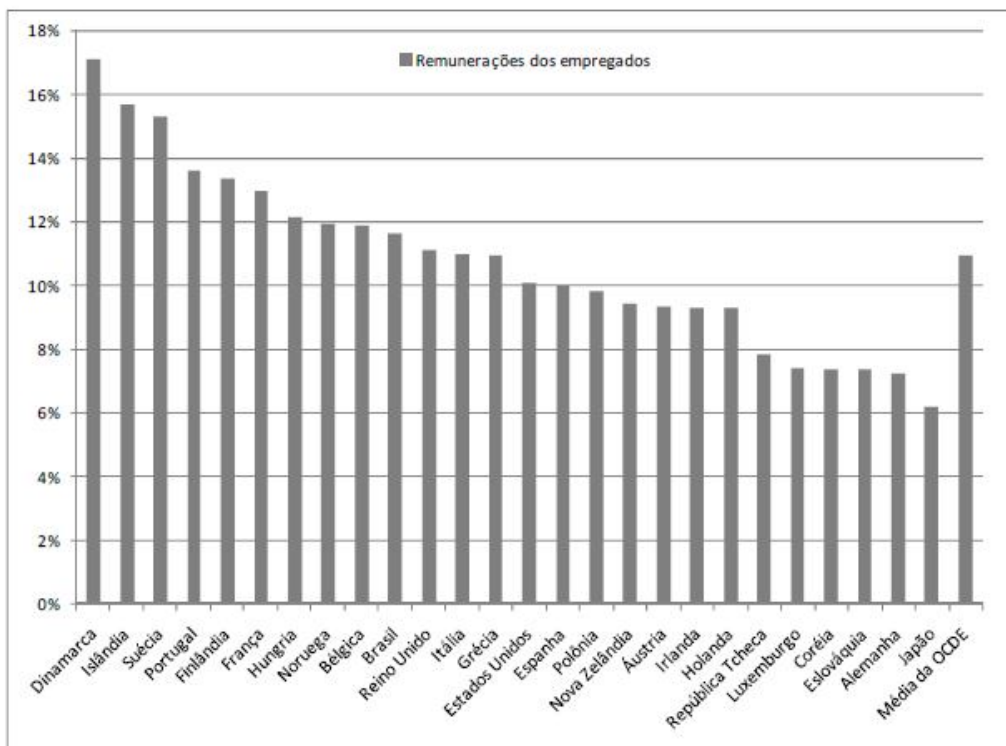
<b>Braço da administração pública</b>	<b>Níveis de pessoal</b>
Poder executivo	1 021 160
Servidores públicos	544 671
Administração direta	220 101
Autarquias	217 093
Fundações	107 477
Banco Central	5 015
Ministério Público da União	8 384
Empresas estatais	22 218
Sociedades de economia mista	12 147
Forças armadas	428 725
Legislativo	24 608
Judiciário	93 882
Distrito Federal	99 139

Nota: Os números incluem apenas os servidores públicos ativos. O número de empregados em empresas estatais e de economia mista refere-se apenas aos pagos pelo Tesouro. O número total de empregados nas empresas públicas e empresas de economia mista é de 460.866.

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2009), Boletim Estatístico de Pessoal, vol. 14, n. 161, setembro; Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo. Relatório da OCDE. Brasil, 2010, p. 39.

La dimensión del empleo público tiende a crecer en los próximos años. Sin embargo, como diversos informes indican, este crecimiento deberá estar acompañado para certificar y verificar si corresponde con mejores propuestas en las políticas públicas y en la prestación de servicios. La creación de empleo público resulta cara para cualquier país. En Brasil, los gastos de funcionarios representan el 12 % del PIB, un valor alto si se compara con otros países miembros de la OCDE (Fig. 4)

Fig. 4. Remunerações dos servidores do governo em geral como porcentual do PIB (2006)



Fonte: Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2009), Boletim Estatístico de Pessoal, vol. 14, n. 161, setembro; Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo. Relatório da OCDE. Brasil, 2010, p. 55.

Tabela. 2. Emprego público por esfera de poder. Valores percentuais

Anos	executivo	legislativo	judiciário	autarquias	fundações	órgãos aut.	empresas (*)	total
2007	79,2	1,7	2,7	5,5	2,3	0,1	8,4	100
2006	79,2	1,7	2,7	5,5	2,2	0,1	8,6	100
2005	79	1,7	2,7	5,4	2,3	0,1	8,8	100
2004	78,7	1,5	2,7	5,5	2,3	0,1	9,3	100
2003	78,4	1,6	2,6	5,5	2,6	0,1	9,3	100
2002	77,0	1,6	2,7	5,7	3,1	0,1	9,8	100

Fonte: IPEA, Emprego Público no Brasil: Comparação internacional e evolução, 2009.

\* Compreende empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista)

## A cultura política

A cultura política constitui outro aspecto crucial. Segundo Ethel Capuano “Existe uma negligência quanto ao cumprimento da lei. As leis estabelecem formas e condições, mas o dirigente decide extrapolar, pagando ou estendendo vantagens. Só o fato de cumprir a lei como ela é, com rigor, já traria uma grande economia aos Estados”. Um exemplo:

Para ilustrar o problema, o diretor relata o seguinte: “Num Estado, instituiu-se uma gratificação por plantão para os médicos que, obviamente, só poderia ser paga àquele que realizasse o plantão. É uma gratificação contra a prestação de um serviço, mas se tornou uma praxe, pagá-la em qualquer situação. Desse modo, o médico, trabalhando ou estando em férias, ganha a gratificação por plantão.” O passo seguinte é a extensão generalizada da gratificação, resultando na sua incorporação, na prática, ao vencimento do servidor.

“Quem fez a lei não faz caso da sua aplicação, quem aplica também não e o governante finge que não vê. Essas questões têm que ser colocadas à mesa, porque as vantagens criadas terminam por ter os seus objetivos desvirtuados.”

Este tipo de situação não é resolvida e nem tratada na esfera pública, ou resolvida na esfera política.

### 2.7. O emprego público

Segundo o mesmo *Informativo*, o emprego público no Brasil, ainda é tratado como solução para problemas sociais e econômicos, mas é um remédio cujos custos elevados são assumidos por toda a sociedade. Aqueles que descartam a possibilidade de qualquer tipo de demissão, muitas vezes utilizam o argumento de que ela provocaria um grande impacto social. “Concordam com qualquer tipo de medida, mas reduzir despesas de pessoal, até mesmo demitir servidores contratados irregularmente, está fora de questão,” afirma o diretor, acrescentando que nem todos os Estados estão com excesso de pessoal, mas que a maioria está com excesso de despesas de pessoal.

“Antigamente, bastava que o prefeito fosse um aliado do governador para que pudesse realizar uma boa gestão: os recursos não iriam faltar. Hoje é diferente, ele tem que ser um gerente, até porque os estados não estão em condições de socorrer os municípios que gastam mais do que arrecadam”,

Acredita o Secretário-Adjunto de Recursos Humanos da SEAP, Antônio Casella. Ele também recorda que na administração pública burocrática prevalecia o clientelismo e o endividamento público, sempre com o aval da esfera de poder mais forte. “Os servidores públicos eram contratados sem critérios, às vezes até sem qualquer necessidade. Por isso, é um grave erro imaginar que a reforma administrativa é contra o servidor público”, salienta Casella. A reforma e o ajuste pretendem, segundo ele, estabelecer mecanismos de controle e de gestão, de forma que toda atividade pública possa ser avaliada e aferida.

“Controlando-se os gastos públicos e a capacidade de empregar do Estado, todos ganham principalmente o servidor público, que será tratado como um profissional e terá, em função disso, bons salários”.

“É demagógico afirmar que os cortes de privilégios visam prejudicar os servidores públicos. Eles precisam receber um bom salário e não benefícios decorrentes de leis que podem ser generosas para os servidores, mas perversas para a administração pública e para a sociedade”.

Casella acredita que o trabalho de cooperação técnica deve gerar resultados. “Em maior ou menor dimensão todos estão preocupados com o equilíbrio das contas públicas. As diversas ações implementadas pelos Estados e municípios neste sentido, revelam que a necessidade de assegurar a governabilidade está corrigindo os vícios do passado”, continua. Para ele, a cooperação técnica está contribuindo para a efetivação da parceria e da união das diversas esferas de poder em busca do bem comum e a troca de experiência está permitindo ao gestor público a adoção de medidas de ajuste a baixo custo e sem muito esforço: “O resultado que esperamos é a gestão pública responsável e a satisfação da sociedade”.

Por ultimo, el aumento del empleo publico no se produce de forma igual em los estados y regiones del país. La región del Centro Oeste posee el mayor porcentual de empleo (6,80 %), debido a la presencia del centro político administrativo del país, Brasília. Seguido aparece la región Norte (5,74 %). Este hecho puede ser explicado por varias razones. A pesar de tratarse de la región menos poblada, también se trata de la mas extensa, por lo que la presencia del Estado se manifiesta em forma mas descentralizada y distante, debiendo d eofrcer el estado los mismos servicios que em las regiones mas densamente pobladas. También como hipótese, se puede también formular el papel que tiene el empleo publico em la oferta de trabajo de la región. (Tabela 3).

Tabela 3. Emprego público em relação à população total por grandes regiões (2003 e 2007)

Brasil e Grandes Regiões	2003			2007		
	População (POP)	Emprego Público (EP)	EP/POP (%)	População (POP)	Emprego Público (EP)	EP/POP (%)
BRASIL	175.987.612	8.815.810	5,01%	189.820.330	10.168.680	5,36%
NORTE	10.345.254	721.961	6,98%	15.402.920	883.638	5,74%
NORDESTE	49.950.695	2.351.179	4,71%	52.304.743	2.691.932	5,15%
SUDESTE	76.499.625	3.586.977	4,69%	80.845.449	4.179.463	5,17%
SUL	26.366.154	1.338.571	5,08%	27.704.348	1.490.751	5,38%
CENTRO-OESTE	12.570.256	817.122	6,50%	13.562.870	922.896	6,80%

Fonte: IPEA, Emprego Público no Brasil: Comparação internacional e evolução, 2009.

## 2.8. O papel do Estado

Em meados da década dos anos 90, se manifesta a crise da gestão pública, e a necessidade de iniciar uma reforma não apenas qualitativa senão também quantitativa do Estado. A gestão pública não pode ser tratada de forma isolada, mas enquadrada no processo de democratização do Estado, significando um redesenho do Estado. Nogueira (1999) escreve a respeito:

“Não podemos, por exemplo, desconsiderar a face gerencial da crise atual. Ela aponta para o desempenho mais propriamente administrativo do Estado e sugere, fortemente, que algumas das dificuldades presentes podem ser enfrentadas com o que se costuma chamar de “tecnologias de gestão”.

Os formuladores da proposta que está sendo atualmente implementada tem argumentado que a reforma administrativa é apenas uma das dimensões da reforma do Estado. Do ponto de vista conceitual, entendem que a reforma do Estado *lato sensu* abrange quatro áreas:

- delimitação da área de atuação do Estado;
- desregulamentação;
- governança: aumento da capacidade de governo;
- governabilidade: aumento da democracia e da *accountability*<sup>28</sup>.

É evidente, que apenas a introdução de tecnologias da informação, entendendo com isso também os conhecimentos técnicos, por si só não podem melhorar o desempenho da Administração. Aspectos como as estruturas estatais e a cultura organizacional, são elementos decisivos: “Mas o problema

<sup>28</sup> Ver BRESSER-PEREIRA, 1997.

do Estado tem também uma fase mais propriamente referida às suas estruturas, ao padrão organizacional e à cultura que tipifica suas instituições”. Finalmente, Nogueira indica que o próprio sistema Constitucional pode constituir um impedimento para a renovação da Administração pública: “Há ainda uma dimensão constitucional (....) que se traduz em revisão ou reforma da Constituição”.

Na primeira década do século XXI, se constitui os primeiros estudos comparativos a nível nacional, impulsionados pela rede Associação Nacional das Instituições de Planeamento (ANIPES)<sup>29</sup>, conjuntamente com o Instituto de Pesquisas Econômicas (IPEA), e outros institutos regionais como o Instituto de Desenvolvimento Socioeconômico do Pará (IDESP), sendo o projeto de pesquisa “Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão Municipal”<sup>30</sup> um exemplo deste crescente interesse sobre a temática.

---

<sup>29</sup> Segundo o Boletim Estatísticas Públicas ANIPES, n.5, p.6, 2005: “Sua missão é empreender ações para o fortalecimento institucional, técnico e tecnológico das entidades filiadas, dando apoio aos estudos, pesquisas e produção de suas informações, realizando as necessárias articulações com os principais representantes do sistema nacional de estatísticas do país, principalmente o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Nesse sentido, objetiva identificar e consolidar a produção e disseminação de informações e conhecimento, para as quais se torna indispensável a unicidade metodológica, a fim de propiciar a comparabilidade em âmbito nacional”

<sup>30</sup> Projeto coordenado pelo IDESP (Belém) por José Tarcisio Ribeiro e Josep Pont Vidal.

Quadro 2. Caracterização das principais trajetórias de reforma do Estado, segundo Falcão Martins

	<b>Reforma institucional</b>	<b>Gestão atividades suporte</b>	<b>Gestão estratégica</b>	<b>Aparato regulatório</b>	<b>Gestão social</b>
Visão do problema	Superação da administração burocrática em face dos cenários emergentes e do seu histórico (crise do estado)	Precriedade e escassez dos instrumentos e recursos para formulação e implementação de políticas públicas Precriedade de controles e informações	Falta de orientação finalística precisa das ações governamentais ausência de postura empreendedora para o alcance de resultados	Necessidade de atrair investimentos para a privatização, estabelecimento de novos marcos regulatórios em mercados sociais e obtenção de flexibilidade	Falta de instrumentos adequados de fenômeno ao associativismo e ao desenvolvimento de capacidades locais para busca autônoma de soluções de D.S.
Soluções	Implantação da "administração gerencial" Implantação da Gestão Pública Empreendedora	Reorientação da política RH Modernização sistemas de gestão RH Implementação governo eletrônico	Formulação do PPA baseado em Programas Orientação da ação governamental por programas	Implementação Agências reguladoras	Capacitação gestores sociais Capacitação atores locais Parcerias Público-privadas
Resultado de políticas	Plano Diretor; Leis 9.637 e 9.648/98	Plano Diretor	PPA (Lei 9.989/2000)	Leis 9.782/99; 9.961/00	Lei 9.970/01
Empreendedores	Bresser Pereira	Bresser Pereira Luiz Capella	José Paulo Silveira	Sergio Motta Jose Serra	Ruth Cardoso

Fonte: Adaptado de:

[http://www.tcu.gov.br/isc/dialogo\\_publico/arquivos/2004/agosto\\_adcon/Artigo%20Humberto%20Falc%20E3o.doc](http://www.tcu.gov.br/isc/dialogo_publico/arquivos/2004/agosto_adcon/Artigo%20Humberto%20Falc%20E3o.doc).

Finalmente, um aspecto não menos importante é o referente à avaliação de programas públicos<sup>31</sup> por parte da administração pública. Da Costa e Castanhar (2003, p. 970):

“Historicamente, na administração pública brasileira não há a preocupação de avaliar programas públicos, em geral, e programas sociais, em particular. Durante anos, a produção de conhecimento técnico na busca da melhoria dos padrões de gerenciamento do setor

<sup>31</sup> Segundo UNICEF, *Guide for monitoring and evaluation*. define avaliação:

“Trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos”.

público sempre esteve muito mais voltada para os processos de formulação de programas do que para os relacionados a sua implementação e avaliação”.

Alves Prates em “A Necessidade da Transformação Gerencial” (1999, p.21), afirma:

“Presenciamos o esgotamento do modelo burocrático de gestão, insuficiente para responder às necessidades de gestão num ambiente de mudanças. Para o Estado, isso implica o abandono de estruturas e processos concentrados em si próprios e sua substituição por uma cultura voltada para resultados na sociedade. A velocidade de circulação das informações e a revolução gerencial exigem um Estado mais ágil, flexível e empreendedor para o desempenho de seus novos papéis e para o atendimento das crescentes demandas de uma sociedade democrática.”

O Brasil não se encontra isento deste processo, e apesar dos importantes avanços no último quarto de século, em toda a administração pública, a Confederação Nacional de Municípios (CNM), publicou em 2008, a coletânea *Gestão 2009-2012. A Nova Administração Pública*, em que se justifica: “Transformações tecnológicas, estruturais, econômicas e sociais exercem grandes impactos na vida das pessoas, sendo que estes impactos conseqüentemente refletem nas gestões por elas lideradas” (CNM, p.8). Com esta proposta trata-se de um “Modelo de administração pública voltado para a eficiência, eficácia e efetividade” (Ibid., p.14). No documento básico aparecem os conceitos e as diretrizes principais tais como “Gestão Baseada em Processos” (p.33), “condução para a eficiência” (p.15), “excelência” (p.16) e “Orientação para o público” (p.17), também trata aspectos constituintes como a tecnologia de gestão e o planejamento estratégico.

## **2.9. Gestão pública no Estado do Pará**

Na região da Amazônia oriental, a gestão pública tem sido observada tradicionalmente como um tema não prioritário, sendo assumido por parte do governo, como necessidade para o desenvolvimento tão somente nos últimos anos. Praticamente não existem estudos baseados em dados empíricos sobre a gestão pública<sup>32</sup>, destacando-se poucos exemplos como o estudo de MONTEIRO (1997), “Nomeação e Concurso: Máquina Burocrática Estatal e

---

<sup>32</sup> Sobre o poder local, cabe mencionar o estudo de BRITO “O poder local do município de Barcarena: a (des)continuidade do jogo político do período de 1983 a 2004, p.23-43, 2007. Referente à gestão ambiental: VELASQUEZ, C.; VILLAS BOAS, A.; SCHWARTZMAN, S. “Desafio para a gestão ambiental integrada em território de fronteira agrícola no oeste do Pará”, in: *Revista Administração Pública*, 40 (6), p. 1061-1075, 2006.

Denominação Política Municipal”<sup>33</sup>, que focaliza os processos dos concursos públicos no estado do Pará, ou o estudo de SOARES; CONCEIÇÃO; FARIAS FILHO “As mudanças na administração pública no contexto de reformas institucionais dos estados nacionais: a experiência do estado do Pará (1991-2002), centrado nas mudanças que tiveram lugar nas administrações públicas na última década, ou a Tese de doutorado sobre as organizações burocráticas e as instituições (FILHO, 2005).

Estes estudos, revelam que a pesar das intenções de diversos governos do Pará, durante a década passada, de reduzir o número de funcionários temporários como um elemento da reforma da administração pública paraense, entre os anos 1994 e 2004, apenas se modificou o número (Quadro 3).

Quadro 3. Servidores ativos e temporários no estado do Pará (1994-2004)

Ano	Numero de servidores ativos	Servidores temporários	Percentual
1994	115.609	33.527	29 %
2003	108.370	22.635	20,9 %
2004	84.542	25.217	29,82 %

Fonte: Dados a partir de, FARIAS FILHO, Organizações burocráticas e Instituições forjadas, 2005, p. 171.

Com os estudos e informes, se trata em geral, de monografias de caráter exploratório, e baseados no método do estudo de caso, pelo que não é possível estabelecer conclusões gerais. Frente aos escassos estudos e a precária gestão pública do estado, o governo do *Partido dos Trabalhadores*, deu um impulso com a publicação do programa de governo de modernização da gestão pública: “Programa Qualidade na Gestão Pública no Estado do Pará” (2007). Estes estudos visam refletir a precária situação administrativa da maioria dos municípios paraenses. Na monografia de Monteiro (1997, p. 153) retrata com precisão a rotina da maioria dos municípios:

“A forma como se administra o município, no caso de realidade paraense, continua presa à tradição patrimonialista. Nos últimos anos a imprensa tem feito denúncias sistemáticas das administrações municipais, principalmente no que diz respeito ao uso indevido do dinheiro público por parte dos gestores municipais, os quais tem se utilizado do cargo e dos recursos públicos, como se fosse uma extensão de seus negócios particulares e de seus familiares”.

<sup>33</sup> MONTEIRO, Mario de Souza. Nomeação e Concurso: Máquina Burocrática Estatal e Denominação Política. Belém, NAEA, Dissertação de Mestrado, 1997.

Um importante passo para começar a modificar esta situação foi dado pela governadora Ana Júlia Carepa (2006-2010), mostrando-se otimista com o projeto desenvolvido conjuntamente entre o Estado e o *Movimento Brasil Competitivo (MBC)*<sup>34</sup>. "Mudanças de hábitos são sempre difíceis e essa primeira fase vai exigir um esforço grande e coletivo. Queremos aproveitar melhor o gasto público no Estado. Temos que promover uma mudança geral, cultural e operacional da gestão pública"<sup>35</sup>. O governo do PT do estado de Pará, publicou em 2007, o *Programa de Qualidade na Gestão Pública do Estado do Pará (PQG-PA)*<sup>36</sup>. O PQG-PA se constituiu com o objetivo de promover a "excelência" da gestão pública nos municípios paraenses e nos diferentes órgãos do governos estadual, através de práticas de avaliação constante da gestão. O "Termo de Referência", inclui informações gerais sobre sua operacionalização através de uma guia metodológica. O objetivo geral assim se constitui: "Apoiar as organizações públicas estaduais e municipais do Estado do Pará no processo de transformação gerencial pautado na gestão descentralizada, com ênfase na produção de resultados positivos para a sociedade". (Ibid., p.11).

Como objetivos específicos:

- Promover a adesão das organizações públicas ao Programa de Qualidade na Gestão Pública do Estado do Pará – PQG-PA.
- Apoiar e avaliar as ações que visem ao aprimoramento e à melhoria dos serviços prestados pelas organizações públicas ao cidadão e à sociedade.
- Sensibilizar os servidores para a participação no esforço de melhoria da qualidade da gestão pública e dos serviços prestados ao cidadão e à sociedade.
- Consolidar a consciência dos valores éticos inerentes ao serviço público.

---

<sup>34</sup> MBC conhecido como OSCIP, se trata de uma associação de formação e consultoria para lideranças.

<sup>35</sup> Agência Pará Notícias, 15-11-09.

<sup>36</sup> Programa realizado pela consultora: Instituto Desenvolvimento Gerencial INDG

## SEGUNDA PARTE

### FUNDAMENTOS DA NOVA GESTÃO PÚBLICA OU ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

O setor público enfrenta um problema que se apresenta em duas questões: primeira, o tamanho ótimo do setor público; segunda, a eficiência mostrada no desenvolvimento e desempenho de suas funções. A partir destas duas questões, o debate centra-se em selecionar o gestor/gerente que melhor administre os interesses da sociedade.

Enquanto que nas democracias ocidentais, as desigualdades de renda e a ineficiência dos mercados durante o século XIX favoreceram que o estado adquirisse um papel mais ativo, participando na produção de serviços e políticas públicas, nos países da América Latina e no Brasil, as desigualdades salariais e de renda não favoreceram que, historicamente, se desenvolvessem um papel do Estado mais ativo neste aspecto, com raras exceções. No Brasil, durante a primeira metade do século XX, sobressaiu o período do governo de Getúlio Vargas, não que as primeiras leis trabalhistas e sociais, embora com uma extensão limitada a um reduto numeroso de cidadãos. Na segunda metade apenas os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC 1, FHC 2) nos que o estado assumiu um papel mais relevante para compensar as “falhas do mercado”, ou proporcionar uma série de políticas públicas. Já entrando no século XXI no governo do Presidente Lula tem dado significativos passos a respeito<sup>37</sup>.

Nas democracias ocidentais, durante a década dos anos 70, o setor público perde credibilidade como gestor do bem estar do cidadão, enquanto que no Brasil se manifesta na falta de políticas de caráter universalista. Enquanto que as democracias ocidentais exigem e obrigam as instituições públicas os princípios economia, eficiência e eficácia, no Brasil são introduzidas estas medidas quando as instituições públicas se encontravam na maioria dos casos na implementação e no caso da região da Amazônia na criação, ou muito limitadas territorialmente. As novas formas de atuação “comuns internacionalmente (GARCIA SANCHEZ, 2007, p. 38) levam a concepção de um novo sistema, baseado em novos fundamentos, denominada Nova Gestão Pública ou Administração Pública Gerencial. O objetivo destas reformas administrativas “é a consecução de um setor público que opere exclusivamente naquelas áreas onde não exista um provedor mais adequado e o percebe de

---

<sup>37</sup> Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que criou uma nova matriz para a Assistência Social, dando início a um processo que tem como perspectiva tomá-la visível como política pública. Também é necessário mencionar o: Sistema Único de Saúde (SUS), e o *Programa Bolsa Família*.

forma eficiente e eficaz” (Ibid., p. 38) Para conseguir este objetivo é acentuada a colaboração público-privada nos aspectos que são possíveis.

A estas circunstâncias descritas, se acentua outras de caráter conceitual. Não existe uma definição clara ou consensual sobre o que é ou deveria ser a nova gestão pública. A Nova Gestão Pública se baseia em diversos fundamentos sociológicos e filosóficos. As bases filosóficas que inspiram o paradigma da nova gestão pública provêm – utilizando a expressão de Hood, em *A Public Management for All Seasons* (1991, p. 5-6) - de um “casamento” entre o Novo Institucionalismo e a gerencia profissional. Vejamos em seguida, em primeiro lugar, as diferentes correntes que conformam o Institucionalismo e concretamente o Novo Institucionalismo.

### **1. As correntes do Institucionalismo**

Dadas as circunstâncias específicas da falta de estudos nesta área do conhecimento na região da Amazônia, este estudo foi baseado em diferentes níveis de aproximação teórica e de análise conceitual. Dentro da Ciência política, o contexto da abordagem das Teorias do Estado e da Governança, neste texto concentra-se o ponto de vista teórico das políticas públicas e a gestão pública, especificamente a Teoria da governança, a partir da compreensão neo-institucionalistas e da perspectiva denominada micro social, já desenvolvida por diversos autores (Downs, Olson, Elster). Esta perspectiva parte da análise racional dos atores, e do comportamento destes para explicar a origem das instituições<sup>38</sup> e como se modificam. Com o neo-institucionalizou não se trata de uma escola monolítica, mas aparecem diversas escolas.

Peter Hall e Rosemary Taylor (2003) diferenciam ao menos três escolas de pensamento no institucionalismo: o “institucionalismo histórico”, o “institucionalismo da eleição racional” e o “institucionalismo sociológico”. Neste estudo nos baseamos neste último. Como forma de síntese busca-se ampliar as concepções limitadas de compreender a racionalidade em termos de uma racionalidade abstrata de fins e meios, abrindo uma reflexão para as esferas influenciadas pelas práticas vinculadas à cultura. Diversos estudos sociológicos inspirados em Max Weber consideraram as estruturas burocráticas dominantes nas sociedades contemporâneas como um produto de estruturas cada vez mais eficazes. Contudo, esta percepção tem deixado de lado que as próprias práticas destas estruturas deveriam ser consideradas por sua vez, como práticas culturais. Estas práticas seriam paulatinamente incorporadas nas organizações e instituições, não é o aspecto de aumentar a eficácia, mas como consequência do processo de transmissão que originam as práticas culturais em geral.

---

<sup>38</sup> Sobre as instituições locais: Kirstten APPENDINI; Monique NUIJTEN, “El papel de las institucionales en contextos locales”, in: *Revista de la Cepal*, n. 76, abril, 2001, p. 71-86.

A teoria da eleição racional muito utilizada na década de 80, mostra seus pontos fracos, ao considerar que as decisões coletivas resultam de meros agregados dos interesses individuais. Pelo contrário, o Novo Institucionalismo, focaliza seu ponto de análise no papel das instituições, ao considerá-las relevantes para compreender as interações entre os indivíduos, já que estão dotadas de uma lógica interna própria que condiciona a preferências individuais.

Antes de seguir, vejamos de forma sucinta que se entende por instituição. Para Max Weber, uma “associação”<sup>39</sup> cuja ordem é sistematicamente racional, se baseia na atuação de uma autoridade e que conta com determinadas características, tais como ano ou registro de fundação, residência jurídica, determinadas instalações físicas. Além desta ordem necessária, como associação, tem de dispor de um “líder” – conselho diretivo, junta diretiva, etc. - e um “*staff*”, ou seja, um conjunto de técnicos ou funcionários que se responsabilizam das tarefas administrativas e cujas ações se dirigem ao cumprimento da ordem legal. Nas sociedades contemporâneas existem inúmeras instituições, sendo a mais importante - por excelência- o estado. O Estado dispõe de um conjunto de outras instituições subordinadas, tais como as autarquias.

Serna (2001) define o conceito de instituição como o conjunto de valores, normas, regras, rotinas e processos, que se desenvolvem em um determinado entorno organizativo e que incidem diretamente na atuação desenvolvida pelos distintos atores implicados, dirigindo e limitando seu comportamento.

Existe uma grande variedade de enfoques ou teorias – econômicas - sobre as que se baseia o Novo Institucionalismo. Sua formação se baseia a partir de três grupos de teorias: a Teoria da Eleição Pública - o “*public choice*”-, a Teoria dos Custos de Transação e a Teoria da Agência. Os partidários do *Public Choice*, focalizam na relação entre propriedade pública ou privada no desenvolvimento da atividade pública, sendo a delegação de autoridade e as divergências na realização dos objetivos, o campo de estudo da Teoria da Agência e os Custos de Transação.

---

<sup>39</sup> A instituição do direito público é uma organização criada por lei ou a partir de uma lei, com caráter burocrático, que deve servir a sociedade a longo prazo. Como consequência de sua independência legal, a instituição do direito público dispõe de um poder institucional legalmente estabelecido, com o qual pode determinar-se a organização mediante o ordenamento institucional (regulamentos), assim como a relação entre a instituição e os usuários. São instituições de direito público, por exemplo, as corporações públicas de rádio e televisão. Junto a estas instituições de direito público com capacidade jurídica, existem as instituições das administrações públicas que não tem capacidade jurídica, mas tem independência técnica e organizativa, que devem cumprir determinadas funções: por exemplo, instituições hospitalares, instituições de justiça, empresas de fornecimento e de transportes.

Por sua parte, a gestão profissional, fundamentada a partir da corrente Neo-Tayloristas (POLLITT, 1993), se centra no estudo da organização burocrática interna da Administração. Advogando para romper o suposto mito das diferenças de gestão entre o setor privado e o setor público (ARELLANO, 2002, p. 10). Vejamos a continuação de forma mais exaustiva cada uma destas teorias.

## **2. A Teoria da eleição pública**

Esta corrente teórica pode definir-se, segundo Mueller (1989, p. 1-2), o estudo econômico das decisões que se adotam à margem do mercado ou, simplesmente, como a aplicação da Economia à Ciência Política. Parte da hipótese central, na necessidade de contratar serviços no exterior, - terceirização dos serviços - para incrementar a eficácia e desta forma evitar a ineficiência da burocracia. Segundo Niskamen, (1971, p.78, *apud.* GARCÍA SANCHEZ, p. 39), como medidas que se citam para evitar o monopólio burocrático cabe destacar:

- Mais competência no desenvolvimento dos serviços públicos;
- Privatização ou contratação externa para redução de gasto;
- Maior informação sobre a viabilidade das alternativas dos serviços públicos;
- Controles mais estritos sobre a burocracia.

## **3. Teoria dos custos de transação**

Tem sido interpretada e vista como a teoria que melhor se encaixa nas demandas para resolver os problemas da administração. Parte do pressuposto que o público (monopólio público) segue sendo central, embora paulatinamente pode ser substituído pela gestão dos serviços mediante contratos pontuais com o setor privado. Os defensores desta perspectiva (WILIAMSON, 1975), assumem que embora esta perspectiva seja correta também pode comportar desvios enquanto que a competência pode gerar custos adicionais na provisão dos serviços.

Segundo esta teoria, as causas da má gestão se encontram, na mesma administração. Desde o neo-taylorismo, é básico se dispor de um sistema de gestão adequado, ou seja, a informação fidedigna relativa aos custos das atividades e das realizações. No caso específico de uma organização como a Defensoria Pública significa, a importância de dispor de informações fidedignas sobre o atendimento, e ao custo que este atendimento significa, medido por

exemplo, em horas empregadas na resolução de um determinado caso e em que tipo de realização, resolução do conflito foi alcançada.

Também no perfil dos gestores públicos no caso da Defensoria, por exemplo, se os Defensores estão especializados Nos casos que assumem. Estes seriam os fatores mais importantes que impedem a eficiência. Diversos analistas defendem uma “reinvenção” do governo. Segundo Osborne e Plastric (1998, p. 30), se entende por reinvenção de governo:

“A transformação fundamental dos organismos e sistemas públicos para que se produzam melhoras espetaculares em sua eficácia, sua eficiência, sua adaptabilidade e sua capacidade para inovar. Esta transformação se realiza mudando seu propósito, seus incentivos, sua responsabilidade, sua estrutura de poder e sua cultura”.

Estes autores propõem como técnica:

- Separação entre política e gestão;
- Redação das normas de atuação, especialmente as referidas aos órgãos diretivos, pois se persegue o gerencialismo ou profissionalização do gestor.
- Incremento dos controles econômicos e financeiros que permitem exigir responsabilidades pessoais.
- Introdução de mecanismos incentivadores para recompensas e sancionar falhas.

#### **4. Teoria da agência**

Esta teoria pode ser entendida como (GARCIA SÁNCHEZ, 2007, p.41): “Um conjunto de contratos entre um indivíduo (principal) que contrata a outros (agente) delegando na execução de uma determinada tarefa, que vem definida pela divergência entre as funções de utilidade de cada uma das partes do contrato”. À situação descrita, se pode acrescentar a possibilidade de que um dos agentes disponha da informação preferencial que impeça o controle intensivo sobre ele por parte de outro agente principal.

#### **5. A Nova Gestão Pública ou Administração Pública Gerencial**

Entre os especialistas, não está claro que significa exatamente a NGP, posto que, - como viu- compreende uma ampla variedades de fontes filosóficas e sociológicas, também de diversas propostas concretas. Barzelay (2000)

detecta, que ao menos podem diferenciar-se três intencionalidades diferentes na utilização da NGP:

- Refere-se a um movimento que se percebe no setor público em alguns países ocidentais, - basicamente na Grã Bretanha e os Estados Unidos - que paulatinamente tem introduzido mudanças no aparato executivo do Estado, ao introduzir técnicas provenientes da gestão empresarial.
- Identifica-se na NGP como uma forma nova de analisar os problemas da Administração pública, introduzindo valores centrais como a eficácia e a eficiência.
- Trata-se de uma tendência que introduz novidades de caráter normativo, entendendo a NGP como um novo modelo, com princípios, e técnicas próprias, para ser introduzidas no setor público.

Possivelmente, convergem estas três tendências, mas também é certo, que a NGP possui um caráter prescritivo intrínseco que a diferencia dos modelos tradicionais de administração. Este caráter prescritivo se traduz também na expectativa de alcançar um modelo ideal, para ser introduzido de forma universal nos diversos contextos e países.

Quadro 4. Fundamentos teóricos da Nova Gestão Pública o Administração Pública Gerencial.

TEORIA DA ELECCION PUBLICA <i>PUBLIC CHOICE</i>	COSTES DE TRANSAÇÃO	NEO-TAYLORISMO	TEORIA DA AGENCIA
<p>Introdução do setor privado de produção pública</p> <p>Introdução de mecanismos de competência</p>	<p>Reestruturação organizativa em relação com a função de custo más ótima</p>	<p>Redução da burocracia e suas normas de atuação</p>	<p>Implantação de ferramentas de controle vinculadas ao exercício de responsabilidades</p> <p>Implantação de processos de rendição de contas</p>
<p>Hipótese: Necessidade de contratar serviços no exterior para incrementar eficácia e evitar ineficiências da burocracia</p>	<p>Reduções híbridas</p>	<p>Racionalização normativa e cultural</p>	<p>Transparência da administração</p>

Fonte: Adaptado de Garcia Sanchez, 2007.

### 5.1. Propostas da Nova Gestão Pública

Nos últimos anos tem emergido um movimento de reforma da burocracia estatal ou do aparelho do Estado, se apresentando com diversas denominações: “gerencialismo”, “modelo pós-burocrático”, “nova administração pública”, entre outras. Uma das definições mais comumente expressadas é a Nova Gestão Pública (NGP), também conhecida como Administração Pública Gerencial. As propostas da NGP são muito extensas e heterogêneas, ao combinar instrumentos e tecnologias, que “por sua própria natureza tem um êxito bastante circunstancial e mudam com extraordinária rapidez” (DE LIMA, 2001, p.12). Uma das principais recomendações, é construir alternativas aos modelos tradicionais de gestão. As variáveis que se expõem a continuação correspondem a um consenso entre diversos autores (ARMSTRONG; ELVINS, 1996).

No entanto, considero necessário indicar, que, com as variáveis que se expõem em seguida, não se tratar de uma receita para implementar em qualquer administração pública, pois cada uma está inserida em um contexto histórico-social concreto, e cada país, região ou comunidade possui características específicas e singulares que devem ser consideradas individualmente. Trata-se

apenas de oferecer algumas indicações como uma “primeira aproximação”, consensuadas na maior parte dos autores.

## **5.2. Redução do tamanho do setor público**

Um dos primeiros postulados da NGP é precisamente a redução do tamanho do setor público. Desde os anos setenta em praticamente todas as democracias – desde as europeias até o Brasil- tem realizado importantes privatizações que correspondiam a este princípio. Este processo de privatizações devolveu a sociedade de âmbitos internos econômicos, tais como as telecomunicações, a energia, os transportes, etc. Sobre os aspectos positivos e negativos das privatizações constitui um dos aspectos mais discutidos da NGP, ao compreender o próprio papel de responsabilidades do estado e a desregulação de amplos setores que anteriormente correspondiam ao estado.

## **5.3. Descentralizar as organizações**

Entre os principais postulados da NGP se encontram também a necessidade de acabar com o monolitismo e o gigantismo das organizações públicas, seja por motivos políticos ou técnicos. Quanto aos motivos políticos, seus defensores argumentam que as grandes organizações são dificilmente controláveis, constituindo-se mesmo contra poderes que estão fora do controle dos Parlamentos. A partir de uma perspectiva técnica, quanto maiores são as organizações administrativas, mais difícil é encontrar os consensos necessários, realizar mudanças ou introduzir modificações internas, devido a suas próprias inércias, com os conhecidos bloqueios rígidos e estrangulamentos.

## **5.4. Hierarquias horizontalizadas**

A eliminação ou diminuição de escalas hierárquicas constitui outro passo da NGP. As organizações burocráticas estão intimamente manipuladas com a multiplicação de postos de liderança e de funcionários, sem que sejam necessários ou estritamente funcionais. Ao horizontalizar as organizações observam-se também efeitos na melhora interna da organização, dando maior rapidez às comunicações internas e reduzindo o tempo para oferecer respostas de mais qualidade.

### **5.5. Ruptura do monopolismo e especialização**

Pretende-se criar umas organizações menores e mais eficazes, ao estar com melhor disposição para adaptar-se ao entorno. O instrumento jurídico se concretiza com a denominada “agência”, ou como em alguns países se conhecem como organizações autônomas ou de autarquias. Estas vinculam as estruturas centrais mediante o sistema de responsabilidade política. A agência significa, contudo, uma vinculação não hierárquica, e a criação de unidades gestoras independentes das estruturas centrais. A característica das agências a autonomia e a produção de uns objetivos claros próprios da agência e objetivos contratuais ou quase contratuais segundo os critérios da racionalidade econômica.

### **5.6. Desburocratização**

Os paradigmas que compõem a NGP significa uma ruptura com o método burocrático de gestão e de produção de bens e serviços. Com isso, se pretendem sobrepor o antigo formalismo dominante nas organizações e a irresponsabilidade, para oferecer respostas mais ágeis às demandas dos cidadãos.

### **5.7. Desmantelar estrutura estatutária**

A estrutura estatutária tradicional dos empregados públicos é um dos maiores obstáculos para a gestão baseada em resultados. O corporativismo funcional é um obstáculo para as mudanças na Administração pública, já que impede e obstaculiza a necessária sensibilidade para adequar-se as mudanças, e a orientação aos meios em lugar dos fins, entre outros aspectos. As propostas surgidas na NGP, tem uma dupla vertente. Por um lado, garante a estabilidade no emprego e por outro, garante umas remunerações adequadas aos funcionários. A orientação aos resultados, tem que ir acompanhada de garantias de emprego, enquanto a carreira, segurança e remunerações justas e a formação adequada do pessoal. Os incentivos econômicos servem também para atrair profissionais de outros setores e manter aos que já estão incorporados. Finalmente outros aspectos não menos importantes são a mobilidade do pessoal e a contratação de pessoal fora das normas rígidas e lentas da administração.

## **5.8. Clientelização**

Com a nova interpretação de usuário, aparece na NGP a noção de cliente. Esta mudança comporta uma transformação muito profunda na orientação dos serviços públicos. Tradicionalmente, a Administração tem apresentado frente ao usuário como um poder. A mudança de conceito de usuário a cliente, significa na prática transformar o serviço público, em um serviço ao público, no que cada cidadão pode transmitir e aportar sua visão das prestações ou produtos que recebe. Deve-se acrescentar, contudo, que a introdução do conceito de cliente não tem se dado sem resistências por parte dos funcionários públicos, ao posuir conotações instrumentais e mesmo vinculadas à empresa privada que este conceito comporta. A utilização deste conceito significa um intento de democratização dos serviços públicos.

## **5.9. Para uma cultura da avaliação**

Nos últimos anos, passou-se dos tradicionais sistemas de controle, para ser substituídos pelos de avaliação. Enquanto os sistemas de controle têm como objetivo fundamental a reprodução do sistema assegurando as condutas e os processos, a avaliação coloca mais ênfase nos resultados da gestão, procurando medir a adequação entre os resultados e os objetivos.

## **5.10 Mudança de cultura**

Por último, o comportamento dos funcionários esta intimamente relacionado com os conhecimentos, especialmente com a informação, as situações e as tarefas. Tradicionalmente as organizações tem tido pouco interesse os aspectos culturais. No estudo de Lipski, (1980), evidencia-se a importância para as organizações do conjunto de práticas, costumes e hábitos, tanto a partir da perspectiva dos cidadãos, como da perspectiva dos próprios funcionários.

Quadro 5. Propostas de atuações da Nova Gestão Pública

TEORIA	ATUAÇÕES		
<b>PUBLIC CHOICE</b>  <b>COSTES DE TRANSSAÇÃO</b>	<b>Reformas regulativas na estrutura organizativa</b>	Reduções puras da dimensão	Privatizações Gestão indireta dos serviços
		Reduções híbridas o intermédias da redução	Introdução da competência externa Cooperação ou colaboração
		Modificações no desenho organizativo	Criação de competência interna Simplificação da estrutura jerárquica: a descentralização
<b>NEO-TAYLORISMO</b>	<b>Racionalização normativa e cultural</b>	Racionalização normativa	Racionalização procedimentos administrativos Desburocratização
		Racionalização cultural	Desenvolvimento de políticas de pessoal
<b>TEORIA DA AGÊNCIA</b>			Introdução de técnicas privadas
	<b>Transparência da Administração</b>		Inovação tecnológica
			Comunicação externa Comunicação cidadana

Fonte: Adaptado de Garcia Sanchez, 2007 y Barea, 1997.

## 6. Governança da gestão pública

A governança tem estado tradicionalmente vinculado a ação do Estado<sup>40</sup>. Contudo, diversos autores sugeriram a necessidade de estabelecer também uma governança dos sistemas públicos contemporâneos. As organizações sociais, denominadas por Bresser-Pereira (2004) “públicas não estatais”, demandam cada vez mais do fornecimento de serviços públicos. Nos últimos anos, o mercado e as redes, disputam com o poder público cada vez mais um papel de protagonista no fornecimento dos serviços, especialmente na saúde e em outros campos sociais. a *governance*<sup>41</sup> (governabilidade) na gestão pública, significa adotar uma série de critérios que deveram orientar os procedimentos administrativos e de gestão os quais se podem resumir (DENTE, 1995, LIMA, 2001, p.43) em:

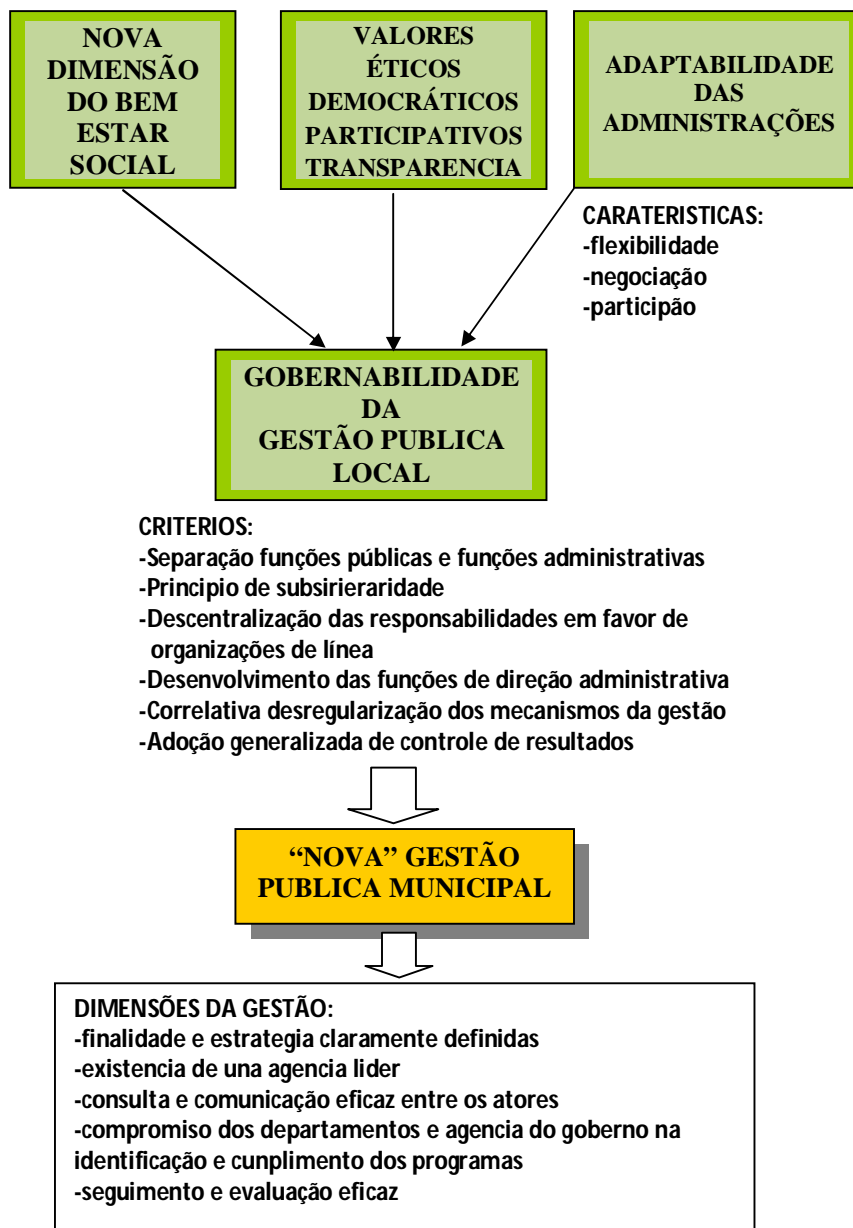
<sup>40</sup> ARAÚJO, Vinicius de Carvalho “A governance como superlativo conceitual da reforma do estado”, in: *Revista Eletrónica sobre a Reforma do Estado*, n.3, 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-3-SETEMBRO-2005-VIN%CDCIUS%20DE%20CARVALHO%20ARA%DAJO.pdf> (Acesso: 15/06-08)

<sup>41</sup> O conceito se popularizou nos âmbitos científicos a partir dos anos 90, sendo basicamente utilizado prioritariamente nas decisões e na implementação dos objetivos. Recentes estudos analisam a governança da perspectiva. Ver: Sérgio AZEVEDO; Fátima ANASTASIA. “Governança, “*Accountability*” e responsividade”, in: *Revista Economia Política*, vol. 22, n. 1 (85), janeiro-março 2002, p.79-97.

- Separação entre funções políticas e funções administrativas;
- A adoção resulta do princípio de subsidiaridade; (relação Estado, região, ou entre órgãos centrais e periféricos)
- A descentralização das responsabilidades a favor das organizações operativas; (transferência do governo dos recursos humanos onde sirvam para produzir serviços).
- O desenvolvimento das funções de governo político e de direção administrativa a todos os níveis; (definição de objetivos das unidades)
- A desregulação dos mecanismos de gestão; (revalorização da figura dos dirigentes)
- A adoção generalizada da avaliação e do controle dos resultados.

Diversos autores diagnosticam a emergência de um “Estado relacional” incipiente, compreensível talvez, no contexto das democracias da Europa ocidental, mas não para a região da Amazônia. Esta região que forma parte de “periferia da periferia”, segundo Mello (2007, p.xx) e pela sua capacidade de desenvolvimento institucional pode ser caracterizada como região de “baixa instistucionalidade (TORRES, 2004).

Figura 5. A Nova Gestão Pública e a interrelação com o bem-estar, valores e participação



Fonte: elaboração própria

## TERCEIRA PARTE

### GESTÃO PÚBLICA, CONHECIMENTO E INFORMAÇÃO

#### 1. Gestão pública e informação

Uma gestão pública ou social eficiente requer informação de qualidade, no tempo real sobre os resultados e impactos concretos que se produzem em uma região. A gestão da informação constitui uma ciência, cujo objetivo central é o estudo das relações técnicas e humanas que envolvem os processos de tratamento da informação. No âmbito técnico esta ciência se preocupa e “desenvolver e aperfeiçoar ferramentas de análise temática e descritiva da informação”. No contexto humano, busca “analisar o indivíduo enquanto usuário potencial de informação” (GRACIOSO, 2004, p. 35)

A informação se valoriza como um recurso, definindo a competitividade das pessoas, dos grupos, organizações e serviços e os mesmos processos de transmissão de dados. As novas formas de organização do trabalho dependem cada vez mais dos sistemas intensivos de informação, armazenamento e distribuição da informação. Neste contexto se insere a gestão da informação para a administração pública e para a cidadania. Em um ambiente cada vez mais complexo, marcado pelo risco e insegurança, o governo, e a Administração pública, enfrentam um aumento das dificuldades na tomada de decisões. Neste ambiente, surge um rápido aumento da quantidade de dados e informações disponíveis, assim como a respectiva demanda e consumo desta informação por parte da sociedade, os cidadãos, as organizações e os organismos governamentais. Acredita-se que nos próximos vinte e cinco anos, a informação adquirirá um papel decisivo, não apenas para os governos, mas também para o setor privado. Este fato virá acompanhado de um contínuo desenvolvimento das tecnologias, das comunicações que facilitarão a disponibilidade da informação.

Contudo, este aumento e disponibilidade de informação e de conhecimentos não estarão equitativamente repartidos, de tal forma que em todos os países, se está criando uma diferenciação no acesso à informação. As previsões otimistas da “Sociedade da informação” encontra as condições estruturais para ser efetiva, porém com limitações, de tal forma que embora apareçam as denominadas “Ilhas de excelência”, de forma crescente surge um enorme analfabetismo de cidadãos que não podem ter acesso às tecnologias da Informação. La falta de un conocimiento extenso y diseminado em el tejido social sigue constituyendo un desafío para la formación de una “Sociedad del conocimiento” no Estado do Pará, aspecto ya anunciado por diversos expertos: “Una sociedad del conocimiento no es simplemente una sociedad de más expertos, de infraestructuras tecnológicas e información y de interpretaciones especializadas más que participativas. Implica que las culturas

del conocimiento han diseminado y tejido sus hilos por toda la sociedad” (KNOR-CETINA, 1997, p. 8).

Infoexclusão. Dentro da primeira vertente temos como sinônimo a expressão “*Apartheid digital*”.

“De um lado, é sugerido que o aumento do uso de novas tecnologias e suas possibilidades interativas irá ampliar a participação social. Por outro, evidências iniciais apontam que elas já aumentaram a já existente divisão entre aqueles que podem ter e fazer bom uso delas e aqueles excluídos pelas barreiras culturais financeiras, educacionais e outras” (GUEDES, 1998, p.22)

A economia se dirige para a produção de bens, serviços e atividades da informação. Este processo econômico se baseia em uma série de pressupostos tais como: o papel decisivo do potencial tecnológico para o acesso à informação; a disponibilidade de que a informação e o conhecimento podem fortalecer a democracia; o papel da força de trabalho que tenha acesso às informações; a necessidade de organizar e gerenciar a informação; o reconhecimento do processo de criação, busca, análise e interpretação da informação como essenciais; a percepção da necessidade de que a informação é básica para o planejamento; e o reconhecimento que o setor da informação constituirá cada vez mais um setor decisivo na economia de um país. (MARCHIORI, 2002, p. 72-73; MAXIMIANO, 2004).

O processo exposto, não está isento dos perigos que representa um “imperialismo tecnológico”. Por exemplo, mesmo que nos países pertencentes à União Europeia – estados pertencentes até a ampliação do ano 2001 – já se percebe as diferenças de acesso à informação, aumentando o número de “analfabetos informáticos”- sendo aquele que não conhece nem utiliza ferramentas da internet para seu proveito profissional – muito diferente é a situação na Amazônia brasileira.

Uma forma de detectar e caracterizar a sociedade da informação é medir em nível quantitativo, a taxa de utilização da internet pela população. É evidente, que esta taxa é somente indicativa e, portanto, insuficiente, dado que não expressa o tipo de consultas ou buscas realizadas e, portanto, a qualidade e os conteúdos que são utilizados pelos usuários. Quando se leva em consideração este dado indicativo, se observa que o percentual de pessoas que utilizam internet no estado do Pará, é uno dos mais baixos da União. (Tabela 4).

Tabela 4. Pessoas com 10 anos ou mais de idade, por utilização de internet. Por unidades de federação 2005.

Unidades da Federação	População com 10 anos ou mais de idade	utilizaram internet (valores absolutos)	percentual em relação ao total da população
<b>Brasil</b>	<b>152740402</b>	<b>32129971</b>	<b>21,0</b>
Distrito Federal	1921648	791368	41,2
São Paulo	34328468	10254783	29,9
Santa Catarina	4973678	1468159	29,5
Rio de Janeiro	13243763	3529820	26,7
Paraná	8562890	2220608	25,9
Espírito Santo	2822307	669231	23,7
Rio Grande do Sul	9248381	2148575	23,2
Mato Grosso do Sul	1869408	421475	22,5
Amapá	451171	90129	20,0
Goiás	4639018	875091	18,9
Minas Gerais	16180591	3045476	18,8
Mato Grosso	2316442	425145	18,4
Tocantins	1048370	150256	14,3
Pernambuco	6848395	933929	13,6
Rondônia	1242535	168177	13,5
Roraima	303283	40990	13,5
Acre	484688	64192	13,2
Ceará	6577057	851567	12,9
Bahia	11199568	1445236	12,9
Rio Grande do Norte	2445303	315249	12,9
Sergipe	1623881	204136	12,6
Paraíba	2937731	363383	12,4
Pará	5419911	592590	10,9
Amazonas	2471024	259399	10,5
Piauí	2434208	252922	10,4
Maranhão	4766806	367853	7,7
Alagoas	2379877	180732	7,6

Fonte: IBGE, PNAD, 2005.

(\*) Legenda: no período de referência nos últimos 3 meses.

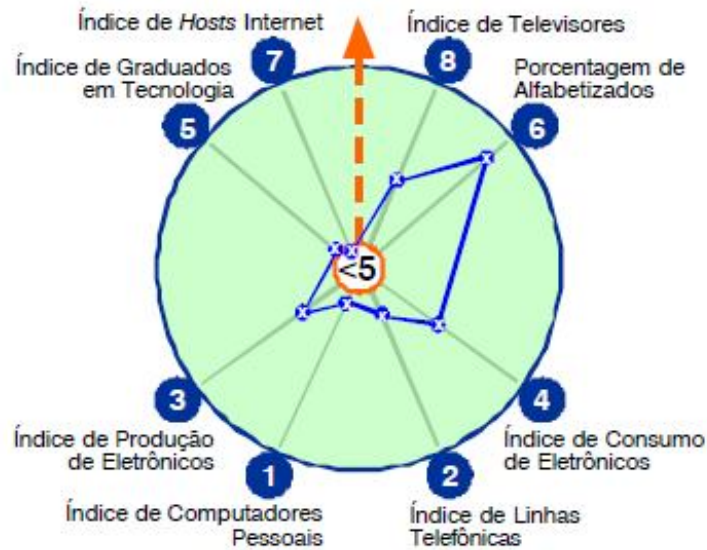
In: DE MATTOS, F.A; CHAGAS, G.J, 2008.

Ainda que se esteja construindo diferentes metodologias para detectar as características relevantes da sociedade do conhecimento, uma forma de medir o grau em que se constroem e difundem as bases da sociedade do conhecimento, é a abordagem constituída pelos indicadores-conceitos: *Infrastructure, Experience, Skills, Knowledge* (INEXSK), e o *Networked Readness Index* (NRI). Este enfoque se compõe de vários indicadores, que compreendem desde a produção de conhecimento até a implementação de tecnologias da informação e da comunicação. Organismos internacionais tais como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), e a Rede de Informação Tecnológica Latino Americana (RITLA) também desenvolvem indicadores próprios.

A abordagem INEXSK parte da ideia, de que a base de produção, transferência e consumo de bens e serviços de tecnologia de informação, e das comunicações é determinada em gran medida pela infraestrutura tecnológica de um país ou região. A interpretação é que quanto mais estreita for a infraestrutura tecnológica, menor tenderia a ser base para a Sociedade do

conhecimento, isto é, o desenvolvimento de produtos e serviços de tecnologias da informação. (Figura 6).

Figura 6. A Abordagem INEXSK para Indicadores Técnicos



Fonte: Sociedade da Informação no Brasil. Livro Verde. p.14. Brasília 2000, Tadao Takahashi (org.) e Adaptado de Mansell & Wehn 1998

## 2. Conhecimento e informação no Estado do Pará

Ainda não existem no Estado do Pará, estudos baseados em dados empíricos sobre o índice de implementação da Sociedade do conhecimento. Os dados que se expõem, correspondem a diversas variáveis, que permitem vislumbrar as dificuldades existentes para a implementação da sociedade da informação no estado. Um indicador inicial, o constitui o índice de analfabetismo. Além de um elevado índice estrutural de analfabetismo funcional, especialmente nas cidades do interior – em alguns municípios se eleva a mais de 25 % da população – observa-se também uma elevada taxa de evasão escolar, e poucas possibilidades de disponibilidade de internet. A região do Xingu constitui um exemplo de alto índice de analfabetismo, destacando os municípios de Gurupá, Anapu e Porto de Moz, com alarmantes indicadores, que compreendem quase a metade da população até os 14 anos (Gurupá e Porto de Moz).

Quadro 6. Taxas de analfabetismo na região do Xingu (ano 2000)

Educação Analfabetismo	Altamira	Anapu	Brasil Novo	Gurupá	Médici-lândia	Pacajá	Placas	Porto de Moz	Senador José Porfírio	Uruará	Vitória do Xingu
7 a 14 anos	16.8	30.8	21.2	46.5	25.4	30.4	27.7	49.3	33.6	16.5	34.5
10 a 14 anos	9.1	15.0	9.2	30.6	13.5	14.2	12.9	32.7	20.2	4.9	18.2
15 a 17 anos	5.2	13.4	6.8	17.5	8.0	9.3	5.5	15.5	12.5	3.4	9.1
Acima de 15	18.4	30.2	24.8	35.0	24.1	29.4	25.3	32.1	31.6	22.1	27.4
18 a 24 anos	9.4	14.5	9.3	25.6	6.5	11.9	9.1	20.1	21.3	6.8	13.9
Acima de 25 anos	22.7	39.6	32.3	42.8	30.8	39.0	31.9	39.0	39.0	32.7	35.0

Fontes: Elaboração própria a partir de dados INEP / MEC

A partir do momento em que o Partido dos Trabalhadores assumiu o poder no ano de 2006, no Estado, dentre os objetivos, tem sido o de reduzir estas taxas de analfabetismo e promover a inclusão digital entre os municípios, especialmente entre os municípios do interior e Belém. Um indicador, embora aproximado, sobre a paulatina implementação da sociedade da informação, é o aumento do número de estudantes no ensino médio e superior no Pará. (Tabela 5). Paralelo ao aumento do número de alunos tem aumentado o número de escolas de ensino médio, ao passar de 481 no ano de 2000 para 595 no ano de 2008.

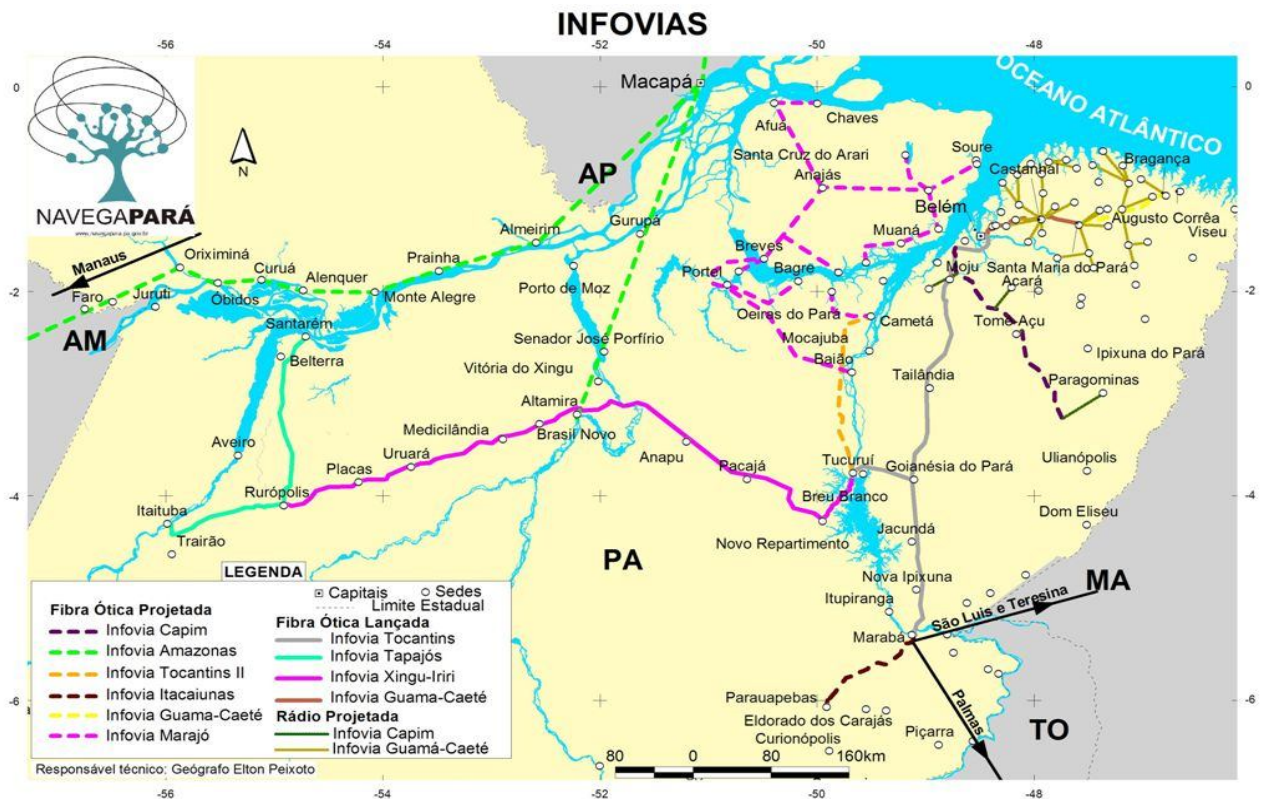
Tabela 5. Número de alunos e estudantes no Pará (2007-2007)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Ensino Fundamental</b>	1.606.537	1.609.733	1.623.105	1.624.301	1.614.942	1.606.493	1.555.986	1.529.285
<b>Ensino Médio</b>	264.469	289.515	307.927	331.627	341.516	359.328	370.287	367.944
<b>Ensino Superior</b>	46.440	53.450	61.175	68.416	72.298	80.686	85.670	90.566

Fonte: Sistema Informação do Estado (SIE)

Considera-se o projeto NAVEGAPARA, o maior programa de inclusão digital em andamento no Brasil. Consiste na instalação de redes sem fio de banda larga ou pequenas redes de fibra óptica, que transmitirão no interior do estado o sinal da rede da empresa *Eletronorte*. Isso possibilitará contato como a mídia televisiva, TV educação, e aspectos relacionados com a segurança pública e os direitos jurídicos (Ministério Público, Defensoria Pública, etc.), além de conectar diretamente as cidades e os municípios com a totalidade dos órgãos governamentais.

Mapa 1. Infovias no estado do Pará



Fonte: <http://www.navegapara.pa.gov.br/?q=content/infovias>

### 3. Gestão do conhecimento e da informação

A gestão da informação está intimamente vinculada com a gestão do conhecimento, tendo em vista que o conhecimento é o produto da informação, ambos imprescindíveis para fazer frente aos desafios da Sociedade da informação. Alguns especialistas afirmam que com a gestão da informação se trata tão somente de uma moda, e como tal passageira, posto que não tem aportado nada radicalmente novo. Neste artigo se defende que a gestão da informação e do conhecimento são novos, ao considerar que a gestão do conhecimento abarca todo o conjunto de atividades realizadas com a finalidade de ordenar o conhecimento para que possa conseguir alguns objetivos marcados por uma organização.

Dada a crescente demanda e interesse pela informação, nos últimos anos se tem estabelecido como um campo de atividades relacionadas com a informação e como uma área profissional emergente, como resultado de uma forte demanda em especialistas que possuam habilidades e conhecimentos técnicos e gerenciais. Estes profissionais, compreendem um campo de

atividades em torno da informação, e são denominados como *web designers* - especialistas em projeto e configuração de portais-, engenheiros de conteúdo, - especialistas na construção e organização da informação -, e arquitetos de informação – especialistas na estruturação, gestão, configuração e distribuição da informação. As habilidades e as técnicas compreendem um amplo conjunto que inclui desde a construção de modelos até as mais diversas metodologias.

A grande quantidade de informação produzida tem sido acoplada a problemas relacionados com seu excesso, aspecto que comporta também a necessidade de dedicar muito tempo à sua gestão e regulação. Com o surgimento e a rápida extensão da internet e a liberação dos mecanismos regulatórios no âmbito das publicações, tem surgido o problema da necessidade de investir muito tempo em sua gestão e regulação. Esta regulação tem como objetivo estabelecer critérios na publicação neste meio, dado o aumento de publicações de baixa qualidade, mescladas indiscriminadamente com outras publicações de excelente qualidade. Basta apenas citar como exemplo o conceito de “desenvolvimento” buscado no portal de *Google Brasil*, onde aparecem 103.000.000 milhões de entradas, muitas das quais são bastante díspares. Este fato se deve a diversos fatores. Por um lado, à forma como se define o conceito, haja vista que pode ser de ordem cultural, tecnológica ou outra, por outro lado, às diferentes formas de aproximar-se, dependendo de sua aplicação concreta.

Podemos definir a gestão de conhecimento, como um conjunto de atividades que tem como finalidade, compartilhar e ordenar os conhecimentos de uma organização para a obtenção de objetivos. A partir da definição introdutória, se pode aprofundar em uma série de conceitos teóricos que nos permitirão compreender melhor o núcleo que compõe a gestão. O primeiro conceito se refere a compreender o que se entende por conhecimento. Não irei abordar o tema a partir de uma perspectiva subjetiva ou filosófica, mas a partir da compreensão de como se produz conhecimento em uma organização. Diversos autores distinguem entre o *conhecimento explícito* e o *conhecimento tácito*. Como *conhecimento explícito*, se trata do conhecimento que pode ser transmitido a outras pessoas. Como *conhecimento tácito*, se trata do conhecimento que possui toda organização como tal, mas que não pode ser reproduzido em nenhum outro lugar, contudo todos os membros desta organização possuem.

Quadro 7. Tipos de conhecimento e inter-relação com os saberes.

<b>SABER O QUE</b>	<b>INFORMAÇÃO</b> -Estatísticas e dados -Teorias -Rede de contatos	<b>CULTURA</b> -Valores -Intuições -Opiniões
<b>SABER COMO</b>	<b>PROCEDIMENTOS</b> -Políticas internas -Manuais de experiência -Experiência e antecedentes	<b>CAPACIDADE</b> -Experiência pessoal -Grupos de especialistas
	<b>CONHECIMENTO EXPLÍCITO</b>	<b>CONHECIMENTO TÁCITO</b>

Fonte: Saíz Carrasco, 1999.

Um segundo aspecto, se refere às bases teóricas nas quais se fundamenta o conhecimento. O conhecimento se tem convertido em um valor importante, basta apenas analisar como o valor das ações das empresas de *software* cresce anualmente. O conhecimento se encontra, então, como uma categoria de ação intangível e que alguns especialistas vinculam com o capital intelectual das organizações.

Entre os especialistas da gestão da informação, são conscientes de que a informação significa poder, surgem com freqüência questões como: É a gestão do conhecimento apenas a gestão da informação? Que elementos compreendem a gestão da informação? Como se pode gerenciar a informação para que repercuta na democratização da sociedade e na construção da cidadania? Como gerenciar a informação para que repercuta no desenvolvimento social e econômico? É evidente que embora estas questões sejam formuladas pela maioria de gestores da informação, especialmente as duas últimas se referem à realidade da região da Amazônia.

Sem uma adequada gestão da informação não é possível chegar à gestão do conhecimento. A gestão da informação pode ser definida como um conjunto de atividades para controlar e distribuir a informação criada. A gestão da informação implica:

- Gestão documental da informação criada ou recebida em uma organização, produzida ou que surge da atividade diária da instituição. Trata-se dos próprios documentos de prospectiva ou análise, atas, relatórios e estudos.
- Gestão de dados estatísticos. Trata-se de ordenar a totalidade de dados, estes provenientes de outras fontes, e ordená-lo de tal forma que possam ser utilizados por outros organismos, instituições ou

cidadãos. Por exemplo, o IDESP gera dados próprios e também ordena e gerencia dados provenientes de seus próprios estudos com os do IPEA, IBGE, Data SUS, etc. através do Sistema de Informação do Estado (SIE).

- Gestão de bases de dados corporativistas. Refere-se aos dados criados por uma organização e disponibilizados para o público geral.

A gestão do conhecimento, entendida como processos que têm a ver com *capturar, elaborar, transmitir, armazenar e compartilhar o saber de uma organização* (ARTETXE, 2004) não é um fenômeno passageiro ou conjuntural, mas se trata de um fenômeno que está sendo implementado na Administração. Segundo o autor, a gestão do conhecimento na Gestão Pública deve se basear em três linhas de atuação:

- A geração endógena de conhecimento: P+D+i (Pesquisa, Desenvolvimento e Investimentos)
- A cooperação através de redes.
- As instituições devem promover entre seus empregados a participação em comunidades profissionais.

Por último, uma forma de promover esta participação em redes informais é a partir da participação em redes formais, o que facilita o conhecimento pessoal dos diferentes indivíduos que fazem parte das sessões e oficinas de trabalho.

#### **4. Gestão da informação: enfoques teóricos**

Sobre a gestão da informação, emergem claramente três enfoques diferenciados (MARCHIORI, 2002, p.74-75). O primeiro enfoque, é o que se oferece nos cursos de administração de empresas, no que a gestão da informação busca aumentar a competitividade da empresa. Está intimamente relacionado com os processos de modernização dos sistemas de organização das empresas, tem como instrumento a capacitação dos profissionais em tecnologias da informação. O objetivo é a formação de pessoal capacidade de forma multidisciplinar que domina áreas como o planejamento estratégico e as tecnologias da informação.

No segundo enfoque, se baseia na utilização quase exclusiva da tecnologia e da arquitetura existente de *hardware*. Este enfoque se baseia no contexto organizacional como um recurso para ser utilizado no software e hardware assim como nas redes de telecomunicações Os profissionais são, neste caso, especialistas em *software* e *hardware*.

Por último, um terceiro enfoque se baseia nos postulados da ciência da informação. Se ocupa dos aspectos relativos a informação tais como a criação

da informação, sua identificação, a forma como é coletada, a representação e o uso. O princípio de que este processo se baseia na existência de um produtor da informação e um consumidor. O qual tem uma finalidade com a informação recebida. O profissional, neste caso, gestor da informação, deve levar em consideração o contexto social, a saber, os objetivos de transparência, e democratização da sociedade e desenvolvimento da sociedade. A gerência da informação o monitoramento e a recopilação são constantemente analisadas e apresentadas para um público amplo. O contexto administrativo com as novas tecnologias são mecanismos que facilitam a gestão da informação.

## **5. Instrumentos de informação para a gestão pública**

A missão da SEDES, apresenta a Rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e seus aplicativos na política de Assistência Social que são: SUAS web, GeoSUAS, InfoSUAS, SISCONweb, SISCON, Parlamentar, Sicnasweb, SISFAF, SIAORC, e CadSUAS, também da proposta de Orçamento Geral do Estado (OGE 2009, e o Programa, Seminários de Integração de Informações, p. 34). Da Secretaria de Estado de Assistência e desenvolvimento Social (SEDES), Maria do Socorro de Menezes:

“O SUAS regula, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema de serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil”.

## **6. Gestão pública e sistemas de informação no estado do Pará**

Segundo o documento “Seminários de Integração de Informações” (IDESP, 2009), define sistema de informação como: “uma aplicação em uso por um órgão, mesmo que tal sistema esteja fisicamente instalado em um único local e está sendo compartilhado com outras instituições usuárias”.

Segundo a mesma investigação, realizada pelo “Grupo de Trabalho Sistemas de Informação” (GTSI) constituído no ano 2007 pela PRODEPA/SEDEC/SEIR, para coordenar a realização de um mapeamento das informações e diagnóstico dos softwares existentes na administração pública do estado do Pará. O resultado foi a existência de 73 unidades de administração governamentais diferentes<sup>42</sup>, sendo identificados 696 sistemas de informação, dos quais 315,

<sup>42</sup> Das 73 unidades para as quais se enviou o questionário, 54 responderam.

eram específicos e 381 corporativos. A investigação também mostrou dados sobre a especificidade destes Sistemas de Informação do estado, sendo o 74% relativos a três áreas centras: contábil financeira, administração e controle, e apoio logístico e patrimonial. No relatório final da investigação:

“O universo levantado não representa a totalidade dos sistemas usados no Governo do Pará pois, estima-se que existam 1.165 sistemas em uso na Administração Pública Estadual. A estimativa considera que 19 órgãos não forneceram nenhuma informação e 40 órgãos não compreenderam a inclusão no levantamento dos sistemas corporativos, conforme definido na metodologia do trabalho”.

Entre estes sistemas se destacam: Sistema de Informações Georeferenciadas da Infra-Estrutura Paraense (SIGIEP/SEIR), a Base Urbana (Sistemas de Informações Urbanas e Metropolitanas (SIME/COHAB), Sistema de Informações Georeferenciadas do Estado do Pará (GeoPARÁ) (p. *ibid.*, p. 23). Do total de órgãos instituições e autarquias que compõe o estado do Pará -70 no total - que produzem informações estatísticas, socio-econômicas e ambientais, deve ser adicionadas as informações produzidas pelos órgãos federais. “O governo (seus diversos órgãos) e a sociedade carecem de informações com periodicidades claras, principalmente para o monitoramento ambiental. É possível unificar os mapas. Ele é tão útil para a sociedade e para as políticas públicas” (RIBEIRO, *ibid.*, p. 42). Organizações e institutos como o IDESP, tem como missão institucional, e como foco principal, “identificar todo o que é produzido de informações, verificar sua qualidade, conhecer os fluxos e as demandas do governo, dos órgãos e da sociedade” (*ibid.*). Frente a esta situação, no ano 2008 se iniciou a construção do Serviço de Informação do Estado, sistematizando informações provenientes de fontes como:

- a. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE;
- b. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira INEP;
- c. Banco de dados do Sistema Único de Saúde, DATASUS;
- d. Secretaria do Tesouro Nacional –Finanças do Brasil STN-FINBRA;
- e. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, INPE;
- f. Ministério do Trabalho, MT;
- g. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, INCRA;
- h. Departamento de Serviço Geográfico do Ministerio da Defesa, DSG;
- i. Ministerio da Justiça –Segurança Pública, MJ;
- j. Fontes estaduais.

Segundo o *Manual do Usuário* (Belém, 2009) o SIE tem como objetivo:

“O serviço de informação do estado tem objetivo principal disponibilizar informações geográficas e estatísticas, oriundas de diversas fontes da esfera estadual e federal, através de um portal na WEB. Além disso, estas informações também são base para a produção de indicadores sócio-econômicos do estado, cujas informações são atualizadas periodicamente”.

Figura 7. Site do Sistema de Informação do Estado (SIE).

The screenshot shows the SIE website interface. The main content area is divided into several sections:

- INFORMAÇÃO:** Estatística, Geoespacial, Gestão de Informação.
- CONHECIMENTO:** Social, Econômico, Ambiental.
- PRODUTOS:** Análise Conjuntural, Índice de Responsabilidade Social do Estado, Perfil Municipal, Pará em Números, Atlas Social e Econômico.
- PROJETOS:** (Section header visible).

The central section, **SERVIÇO DE INFORMAÇÃO DO ESTADO**, features a large image of a boat dock and the text: "Bem-vindo ao Serviço de Informação do Estado (SIE), um canal criado pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (Idesp) para dar visibilidade a informações públicas disponíveis sobre o Estado do Pará - sejam elas de fontes municipais, estaduais ou federais -, com o objetivo de facilitar o seu uso."

The **PAINEL DE INFORMAÇÕES E INDICADORES** section contains a table with the following data:

DEMOGRÁFICO - POPULAÇÃO	1980	1991	1996	2000	2007		
EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO	+	+	+	+	+		
POPULAÇÃO POR FAIXA ETÁRIA	+	+	+	+	+		
EVOLUÇÃO DA TAXA DE URBANIZAÇÃO	+	+	+	+	+		
SOCIAL - EDUCAÇÃO	2000	2001	2002	2003	2004	2007	2008
EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE DOCENTES	+	+	+	+	+	+	+
DOCENTES POR GRAU DE INFORMAÇÃO	+	+	+	+	+	+	+
EVOLUÇÃO DA MATRÍCULA NO ENSINO MÉDIO	+	+	+	+	+	+	+
MATRÍCULA POR NÍVEL DE ENSINO	+	+	+	+	+	+	+

The **SERVIÇO DE INFORMAÇÃO GEOESPACIAL** section features a map of the state of Pará.

The **ESTATÍSTICAS E REGISTROS ADMINISTRATIVOS** section is located at the bottom right.

The footer contains a JavaScript error message: "javascript:carregaAjax('centro','paginas/relatorios.php','Get','','circulo.gif','Aguarde enquanto carrega a página...')".

No SIE se pode obter informações geoespaciais, estatísticas e registros administrativos, além de informações textuais nas áreas:

- Dinâmica Econômica do Estado: PIB; Exportação; Emprego; Conjuntura
- Indicadores Sociais: Carência Habitacional; Segurança Alimentar; Educação; Saúde; Renda.
- Conhecimentos: Estudos, Análises e Pesquisas: Econômicas; Agricultura; Pecuária; Turismo; Minério; Florestal; Pesca; Indústria; Comércio; Serviço.
- Sociais: Educação; Saúde; Segurança; Assistência Social; Emprego.

## 7. Gestão pública e estatística

A estatística se considerava como a Ciência do Estado nos séculos XVIII e XIX. A estatística pública está financiada por recursos públicos, e se obtém basicamente a partir das relações existentes entre os cidadãos e a Administração pública. A demanda da estatística na Administração provém basicamente de quatro níveis diferentes: o estado (através de dados requeridos como o censo de população, emprego, sistema de saúde, etc), os respectivos estados da federação, entidades supramunicipais (Federação Associações de Municípios do Pará FAMEP, consórcios, associações de municípios) e os próprios municípios.

Os dados estatísticos são (LARA, CAMARGO e ROCHA, 2002, p.4, *apud.*, PORCARO, 2001), “representações (geralmente, mas nem sempre) numéricas da realidade e que, em sua construção, apoiam-se em interpretações teóricas que modelam a realidade, passando a criar seus próprios modelos tomando-se por base a interpretação do real, configurando, dessa forma, certa visão do mundo”. Os dados estatísticos brutos, mostram em forma numérica e simples fenômenos da realidade social, em um espaço e tempo concretos. Estes tipos de dados simples, são os dados estatísticos do censo de habitantes, registros de nascimentos ou mortes, números de alunos matriculados, etc. A combinação de dados brutos permite gerar indicadores sociais, que de forma ordenada e associada, permitem formular sistemas de indicadores. Tanto os indicadores como os dados estatísticos são necessários nos organismos governamentais para o planejamento, formulação de políticas públicas, seguimento e avaliação das políticas.

A estatística, é essencial para o planejamento da Administração pública e a gestão pública. Para poder informar corretamente a população, é necessário que a Administração pública possa, crie e disponibilize e apresente da melhor forma possível informação. Por esta razão, a informação deve passar por um tratamento informacional que permita a melhor assimilação pelos cidadãos. A informação pública é um dever do estado e um direito da população, constituem ambos aspectos imprescindíveis para o exercício da cidadania. A democratização da informação, produzida pelo Estado, apenas nas últimas duas décadas tem sido possível, pois no Brasil os serviços de divulgação da informação apenas no final da década dos anos 70 se iniciaram embora timidamente e em base a critérios mais “pragmáticos que científico-técnicos” (LARA; CAMARGO; ROCHA, 2002, p.2), sendo restringida aos centros de poder. A partir da década dos anos 90 se modifica substancialmente esta situação. Com o avanço das novas tecnologias da informação e a internet. Contudo, por parte dos organismos governamentais, não é fácil desvincular-se dos vícios e costumes adquiridos no passado, já que estas organizações governamentais mostraram certa resistência em relação “às práticas necessárias ao trabalho de produção e organização da informação (Malin,

1998). Como consequência desta atitude se superestimada os aspectos técnicos da informática, modificando-se esta situação lentamente ao perceber que a informática por si só não pode oferecer respostas adequadas.

Com a democratização e o desenvolvimento de sistemas públicos de informação governamental, aparecem novos problemas e desafios resultantes da falta de uma metodologia. Entre estes destacam:

- No campo da circulação da informação estatística, as estruturas organizativas se veem constantemente alteradas e modificadas, em seus objetivos e metas governamentais.
- A organização da informação estadística se agrava devido aos *inputs* provenientes das próprias transformações da sociedade brasileira, e que se refletem na mesma formulação do sistema estatístico.

A realização de estatísticas, não se improvisa ou se realiza sem uns conceitos claros. Contudo, se verifica que “nem todos os dados são concebidos com base no mesmo modelo teórico” (STARR *apud.*, PORCARO, 2001). Por outro lado, a utilização e os usos da informação estatística requer de um tipo de conhecimentos prévio, que geralmente estão limitados e por tanto não generalizado. Os usuários da estatística normalmente “não é o cidadão comum” (LARA; CARMARGO; ROCHA, 2002, p.3). Os usuários dos serviços de informação estatais são basicamente três grupos:

- Os cidadãos com demandas muito concretas relacionadas com seus direitos, como solicitar uma ligação, com a água, reclamações, ou Defensoria.
- A nível não individual são diversas organizações sociais como ONG, sindicatos e empresas.
- Também neste nível se encontram os usuários procedentes da academia, para a realização de suas investigações (teses doutorais, mestrados, etc.).

Um componente essencial da gestão pública é a informação. Para a Administração pública e a gestão pública ele dispor de dados estatísticos atualizados é fundamental para tomada de decisões. Metcalfe e Richards, ressaltam o papel importante que desempenha a informação na gestão: “A gestão pode definir-se no final do processamento de informação, dividido entre reunir informação, transmiti-la, analisá-la, armazená-la, liberá-la e finalmente empregá-la na tomada de decisões, o controle da avaliação”. Procurar a maior informação possível, processada devidamente é uma parte essencial da gestão, necessária para valorizar sua eficácia, eficiência e qualidade. Se trata pois de uma questão chave para o desempenho da gestão pública.

## Bibliografia

ABRUCIO, Fernando Luiz; GAETANI, Francisco “Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão”. In: Consad – Conselho Nacional de Secretários de Gestão **Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados**. São Paulo: Fundap: 2006, p. 21-80.

ARAÚJO, Vinicius de Carvalho “A governance como superlativo conceitual da reforma do estado”, in: **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, n.3, 2005.

Disponível:<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-3-SETEMBRO-2005-VIN%CDCIUS%20DE%20CARVALHO%20ARA%DAJO.pdf> (Acesso: 15/06-08)

ARTETXE, Agustín A., “La gestión del conocimiento en la gestión pública. Compartir, cooperar y competir”, in: **Cuadernos de Gestión**, vol. 4, n. 2, 2004, p. 121-124.

ARMSTRONG, A; ELVINS, R. “The New Public Management. The way ahead?”, Disponível:

<http://www.users.bigpond.com/elvins.cons/Evaluation%20of%20NPM.pdf> (Acesso: 20/06/2008).

AZEVEDO, S.; ANASTASIA, F., “Governança, “*Accountability*” e responsividade”, in: **Revista Economia Política**, vol. 22, n. 1 (85), janeiro-março 2002, p.79-97.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos “Da administração pública burocrática à gerencial”, in: **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro 1996: 7-40. Republicado, in: Bresser-Pereira e Spink (orgs.) 1998, p. 237-270. Disponível em: [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br).

ANIPES. **Boletim Estatísticas Públicas ANIPES**, n. 5, 2005, p.53

AVELAR, Lucia e Cintra; OCTAVIO, Antonio. **Sistema político brasileiro**, 2007.

CAIDEN, Gerald, **Administrative Reform Comes of Age**: Walter de Gruyter, Berlin/New York, 1991.

CHIAVENATO, Idalberto, **Introdução à teoria geral da Administração**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. 634p.

CHIAVENATO, Idalberto, **Administração Geral e Pública**, São Paulo, Elsevier, 2008.

CLAD, **A New Public Management for Latin America**, Latin America Centre for Development Administration.1998. Acesso:

<http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/clad/unpan000163.pdf> (Acesso: 20/05/09).

BENCHIMOL, Samuel, **Amazônia. Formação Social e Cultural**, Manaus: Editora Valer, 1999.

DE LARA, Marilda; CAMARGO, Joice; Rocha, Silvia, “Informação estatística e cidadania”, in: **São Paulo em Perspectiva**, vol. 16, n. 3, 2002.

DOWSE, Robert; HUGHES, John, **Sociologia política**. Madrid: Alianza editorial, 1993.

ECHEBARRIA, Koldo. “L’Administració pública em l’era del management”, in: **Barcelona Management Review**, n. 2, 1995.

FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande e Senzala**, Rio de Janeiro: José Olympo, 1958.

FLYNN, Norman; STREHL, Franz, **Public Sector Management in Europe**, Prentice Hall, London, 1996.

- GOWLER, Dan & LEDGE, Karen. **The Meaning of Management and the Management of Meaning: A view from Social Anthropology**, in: EARL, M. (ed.) **Perspectives in Management a Multidisciplinary Analysis**, Oxford University Press: Oxford, p. 197-234.
- GRACIOSO, Luciana, "Produção e disseminação da informação estatística brasileira: uma análise qualitativa", in: **Perspectiva Científica**, v.9, n. 1, p. 34-47, jna/jun, 2004.
- HOFSTEDE, Geert, **Culturas y organizaciones**. Madrid: Alianza editorial, 1999.
- HALL, Peter y TAYLOR, Rosemary, "As três versões do neo-institucionalismo", in: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 58. 2003.
- HOOD, Ch. "A Public Management for All Seasons", in: **Public Administration** n. 69 1991, p. 3-19.
- INGRAHAM, Patrícia W. Studying State and Local Management Systems: Why We Need to Do It. In: INGRAHAM, Patrícia W. **In Pursuit of Performance: Management Systems in State and Local Government**. Baltimore, Maryland. The Johns Hopkins University Press, 2007.
- ELSTER, Jon. **Nuts and Bolts for the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- HOOD, Christopher, "Beyond 'Progressivism': A New Global Paradigm in Public Management?", in: **International Journal of Public Administration**, 19/2, 1996.
- KETTLE, Donald, "A revolução global: reforma da administração do setor público", in: **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**, Luiz Carlos BRESSER PEREIRA & Peter SPINK (org.), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1998.
- KELEMEN, M.; BANSAL, P. "The Conventions of Management. Research and their Relevance to Management Practice", in: **British Journal of Management**, vol. 13, p. 97-108, 2002.
- LARA, Marilda; CAMARGO, Joide; ROCHA, Sílvia "Informação estatística e cidadania", in: **São Paulo em Perspectiva**. Vol. 16, n. 3 São Paulo, 2002.
- LARA, M.L.G. "A arquitetura de sistemas de informações estatísticas na Internet", in: **São Paulo em Perspectiva**, Fundação SEADE, v. 12, n. 4, out/dez, 1998.
- LÉVY, Pierre, **As tecnologias da inteligência**. São Paulo: Editora 34, 1990.
- LIMA, Blanca Olías, **La Nueva Gestión Pública**. Madrid: Pearson Educación, 2001.
- LITTLEJOHN, Stephen W. **Theories of Human Communication**. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, 1983. Publicação no Brasil: **Fundamentos teóricos da comunicação humana**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1989.
- Disponível em: <http://www.razonypalabra.org.mx/N/n64/actual/mrgarza.html>
- MATOS, F.A.; CHAGAS, G. J. "Desafios para a inclusão digital no Brasil", in: **Perspectiva científica**, vol.13 no.1. Belo Horizonte Jan./Apr. 2008.
- MALIN, Ana. "O mal-estar brasileiro na sociedade de informação", in: **São Paulo em Perspectiva**, Fundação SEADE, v. 12, n. 4, p. 30-35, out/dez. 1998,
- MARCHIORI, Patricia "A ciência e a gestão da informação: compatibilidades no espaço profissional", in: **Inf. Brasilia**, v.31, n.2 p. 72-79, maio/ago, 2002.
- MENDOZA, X; ECHEBARRIA, K. "La especificidad de la gestión pública: el concepto del management público", in Carlos Losada (Ed.). **¿De burócratas a**

- gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado.** p. 15-46. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
- MINZBERG, Henry, **The Structure of Organization.** Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1979.
- OMAR, Guerrero, **La teoría de la administración pública,** México D.F.: UNAM, 1990.
- PORCARO, Rosa Maria, “A informação estatística oficial na sociedade da informação: uma (des)construção”, in: **DataGramZero: Revista de ciência da informação**, v. 2, n.2, abril. Disponível em: <http://www.dgz.org.br> (Acesso: 2009).
- RICHARDS, Sue, **Improving public management.** London: Sage [1988], 1995.
- DE LIMA, Blanca Olías, **La Nueva Gestión Pública.** Madrid: Pearson Educación, 2001.
- DENTE, B. “El proceso de reforma de la Administración en Italia”, in: **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, n. 2. Enero-abril. Madrid, INAP, 1995.
- KNORR CETINA, Karin, “Sociality with Objects”, in: **Theory, Culture & Society**, vol. 4 (4), p.1-30, 1997.
- KORNIN, Thaís, “A oferta do curso Introdução à Análise Demográfica Regional no Paraná e a relevância do papel dos institutos de pesquisa e estatística no apoio aos gestores públicos”, in: **Boletim Estatísticas Públicas**, n. 5, novembro 2009, p.53-59.
- LONGO, Francisco; YSA, Tamyko (eds.). **Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI.** Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2007.
- MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria geral da Administração: da revolução urbana à revolução digital.** 4.ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- MARCHIORI, Patricia, “A Ciência e a gestão da informação: compatibilidades no espaço profissional”, in: **Inf. Brasília**, v. 31, n. 2, p. 72-79, maio/ago, 2002.
- MONTEIRO, Mario de Souza, **Nomeação e Concurso: Máquina Burocrática Estatal e Denominação Política.** Belém, NAEA, Dissertação de mestrado, 1997.
- MELLO, Alex Fiúza de, **Para construir uma universidade na Amazônia. Realidade e utopia.** Belém, UFPA Edit., 2007.
- OLSON, Mancur, **The logic of Collective Action.** Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted, **La reinvencción del gobierno,** Barcelona: Paídos, 1993.
- SOARES, Alice; CONCEIÇÃO, Jacitara; FARIAS FILHO, Milton, “As mudanças na administração pública no contexto de reformas institucionais dos estados nacionais: a experiência do estado do Pará (1991- 2002)”, in: **Adcontar**, v.5. n. 1, p.15-34, junho 2004.
- TAKAHASHI, Tadao (Org.). **Sociedade da informação no Brasil: livro verde.** Brasília: MCT, 2000. 195 p.
- VIDAL, Josep. A realidade social é externa ao indivíduo? Uma aproximação à pesquisa qualitativa. **Paper NAEA**, n. 203. Belém, NAEA / UFPA, novembro 2006.
- WEBER, Max, **A Ética protestante e o Espírito do Capitalismo.** 4 ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, [1920] 1985.

WILLKE, Helmut. **Systemisches Wissens-management**. Stuttgart, UTB-Lucius & Lucius, 1998.

## **2. Gestão, cultura e conhecimento**

### **2.1. Cultura e o *management***

O significado de *management* comporta um enorme conteúdo de caráter ideológico e cultural. Diversos autores introduzem a perspectiva antropológica e cultural na gestão de cada país (GOWLER; LEGDE, 1983) e destacam que no significado da gestão, é necessário distinguir duas dimensões inseparáveis. Por um lado, a gestão como uma função ideológica, que serve para a criação e a manutenção de prerrogativas de gestão nas organizações, e por outro lado, o denominado direito a gerir, e saber o significado da gestão. “O management se relaciona com a racionalização das estruturas e procedimentos, a depuração técnica dos processos de tomada de decisões e o incremento da produtividade dos empregados públicos” (ECHEBARRÍA, 2008, p.47)

A dimensão ideológica está composta por sua vez, de dois elementos: a existência de uma cultura de valores reconhecidos e aceito sobre o que se entende por gestão, e em segundo lugar, umas instituições de responsabilidade que delimitem a fronteira do que se entende por autoridade ou por poder gerir (fundamentos ideológicos e culturais). A partir deste quadro de técnicas e práticas se constrói o significado da gestão embora a dimensão ideológica e cultural do *management* evoluciona lentamente, seu conteúdo está sujeito a um processo de mudança e transformação constante.

### **2.2. Gestão do conhecimento: aspectos cognitivos**

Ao que nos referimos em concreto, quando falamos de aspectos culturais da gestão do conhecimento? Para Pierre Lévy, em seu livro *As tecnologias da inteligência. O futuro do pensamento na era da informática* (2004), ressaltam e discutem o papel das tecnologias da informação na constituição da cultura e na inteligência das coletividades. O antropólogo social holandês Geert Hofstede (1999), propõe o conceito de “software mental” A cultura como programação mental. Cada pessoa leva dentro de si modelos de pensamento, sentimento e atuação potencial que tem aprendido ao longo da vida. Grande parte deles foi adquirida na primeira infância. (Ibid., p.33) Denomina esses modelos de pensamento, sentimento e atuação “programas mentais” o como diz o subtítulo “software mental” (...). Não quer dizer que as pessoas estão programadas como os computadores. A conduta de uma pessoa está apenas parcialmente determinada por seus programas mentais. A origem de nossos programas mentais está nos entornos sociais, nós que temos crescido e acumulado nossas experiências vitais.

Significado de “cultura refinamento da mente”, em particular os resultados desse refinamento como a educação. Hosftede estabelece uma diferença entre a “cultura no sentido estrito”, - denominada “cultura um” (Ibid., p.34), e a “cultura dois” ou software mental – a qual compreende um uso muito mais amplo- (Ibid.,p.34). A “cultura (dois)”, é sempre um fenômeno coletivo porque é compartilhado, ao menos parcialmente, pelas pessoas que vivem ou tem vivido dentro do mesmo entorno social é: “a programação mental coletiva o que distingue os membros de um grupo ou categoria de pessoas dos outros”.

### 2.3. Glossário de conceitos utilizados na análise cultural

Outros elementos que conformam a cultura são os **símbolos** e os **valores**.

**Símbolos.** Em nível sociológico, os símbolos são palavras e gestos, se trata também de uma imagem com sentido. Cada uma das unidades perceptíveis que funcionam como parte de uma cultura como signos substituídos para determinados sentidos, relações de sentido, significados, valores, etc. As atividades completas das pessoas são transmitidas pelo sistema de símbolos, marcando assim a diferença entre a vida humana e a vida não humana. Na Administração pública, e especificamente na gestão pública, os símbolos estão presentes em nível externo na informação e na atenção aos cidadãos e outros aspectos como a organização dos lugares de atendimento e a nível interno, na organização burocrática. Aspecto como dispor de áreas de trabalho específicas, *hardware* atualizado a própria forma de apresenta-se alguns servidores se manifestam através de símbolos.

**Valor.** Os valores estão determinados pela história, são culturalmente relativos e modificados e por tanto podem ser configurados conscientemente. Estão tipificados por cada cultura e tomam parte na configuração de cada tipo de cultura. Servem como padrão indicativo para a eleição dos meios de ação dos membros de uma determinada cultura e sociedade (função de orientação e valoração). São, como que representações dos “valores desejados” “os elementos decisivos de uma cultura”. Seu critério objetivo é a importância no sistema de valores culturais, seu critério subjetivo é a importância na estrutura individual de personalidade. Na gestão pública, o processo histórico da administração e da sociedade influencia valores predominantes como a pontualidade, confiabilidade, comportamento ético, mas também outros como a corrupção ativa ou passiva, o nepotismo ou o patrimonialismo. A gestão pública pode considerar como um efeito dos condicionantes históricos e do entorno, mas também como causa das distorções expostas.

**Valor cultural.** Levando em conta a grande lacuna que existe entre “a diversidade infinita da realidade”, Max Weber, deve assegurar de que os valores culturais em questão fazem referência realmente a determinadas partes

ou aspectos da realidade, que seu significado cultural pode medir e que portanto tem “valor científico”.

**Práticas.** Na gestão pública faz referência a uma série de padrões adquiridos e utilizados, de tal forma que tem se convertido em práticas normalizadas.

**Normas.** As normas são exigências de comportamento do entorno social ou dos companheiros de interação em relação com os que ocupam os papéis e posições sociais. Desta forma, expressão expectativas dos papéis. As normas regulam como e em que situações devem comportar-se os membros de uma estrutura social (grupo, organização, sociedade) antes os outros membros da sociedade. Não correspondem ao comportamento real dos membros da sociedade, mas servem melhor como ponto de referência no que se podem orientar e basear suas ações. Na gestão pública, as normas e procedimentos formam parte intrínseca da gestão. Trata-se de exigências e expectativas de comportamento para os servidores públicos, mas aparecem também diferenciados segundo a posição social do destinatário.

As normas culturais cumprem uma função de permitir ao indivíduo uma delimitação de sua esfera de experiências, uma definição e diferenciação de suas situações e uma interpretação concreta dos valores morais vigentes do entorno social. As normas, assim, são entendidas como especificações, relacionadas com a situação, de valores socioculturais relativamente pouco gerais que exercem uma função de legitimação ou justificativa.

Segundo o grau de fixação, o tipo e a rigurosidade das sanções, podem diferenciar entre leis, hábitos e tradições. A evolução faz uma sociedade industrial incluir um retrocesso aos costumes e os hábitos tradicionais em benefício de uma normatização extrema das ações sociais através das leis, baseadas em processos de decisão e formação de vontade política estatal.

Desde ponto de vista sociocultural, as mudanças de norma são consequência das mudanças de cosmovisões, religiões, ideologias, valores, modelos morais e interpretações da vida, que se encontram, não influenciam as condições de vida materiais-políticas, em uma relação de influência mútua.

Segundo a sociologia baseada na teoria do comportamento, as normas surgem do fato de que os membros dos grupos sociais se comportam segundo determinadas regras de comportamento e proporcionam recompensas ao comportamento desenvolvido de acordo com tais regras. A sociologia sobre a dominação reduz as normas a normatização dos que exercem o domínio em cada momento (autócratas, elites, classes dominantes), que tentam assim estabilizar seu “status quo”. Os fatos complexos acontecem na realidade apenas, podem ser explicados de forma multiteórica.

Nas negociações informais, geralmente nos referimos a outras pessoas com expressões como “os europeus pensam e atuam de forma diferente a nós os paraenses”, “o carioca é muito aberto”, “o brasileiro é muito criativo”, “os europeus são racionais e previsores demais”. Em nível da administração pública, é usual, que quando procuramos um documento, em numerosas ocasiões, os funcionários não informam o suficiente e com clareza sobre os documentos necessários para a obtenção de um determinado certificado. No caso de reclamar, eles argumentam: “você não solicitou mais informação”. Daqui surge a questão: é o destinatário quem tem que solicitar toda a documentação necessária? Ou é o funcionário público, quem deveria informar sobre a documentação, que ele sabe que falta? A partir destas experiências, estamos nos referindo, embora de forma muito simples e superficial, a umas opiniões construídas a partir de nossa experiência de nosso imaginário coletivo, é saber, das formas de “compreender mentalmente o mundo”.

## **7. Conceito: compreensão e organização mental do mundo.**

Para compreender profundamente estas atitudes e opiniões – que tem uma base na experiência cotidiana-, propõe-se o conceito de “compreensão e organização mental do mundo”. Este conceito parte da seguinte hipótese: a forma que organizamos e atuamos em nosso trabalho cotidiano –neste caso, como funcionários e não funcionários da gestão pública- está intimamente ligado a compreensão e organização mental do mundo que nos rodeia.

Baseia-se em uma série de premissas de caráter cognitivo<sup>43</sup> e ético. Todo ser humano constrói seu caminho a partir de umas experiências únicas e irrepitível. O mesmo sucede com cada sociedade. É evidente que os países e regiões têm problemas comuns, embora interpretados com diferentes mentalidades. Contudo, as estratégias para resolvê-los e a percepção destes problemas varia de uma sociedade a outra. Não entrarei no debate entorno a personalidade, (aspectos psicológicos) mas da forma como organizamos mentalmente o conhecimento e o saber. Para o estudo específico do *management* da gestão municipal, se estrutura a partir de três níveis:

- 1) A organização das experiências exteriores vividas diariamente;
- 2) A interpretação do “mundo de vida” no trabalho e as ações cotidianas vinculadas ao trabalho;

---

<sup>43</sup> As premissas de caráter cognitivo são difíceis de estabelecer e medir. A cognição, refere-se a faculdade dos seres humanos de processar informação a partir das percepções. Os processos cognitivos podem ser naturais ou artificiais, ou também conscientes ou inconscientes. Diferentes áreas epistemológicas abordam seu estudo, sendo uma delas a gestão do conhecimento.

- 3) A influência que tem a espiritualidade e os símbolos e valores na ação laboral.

Estas questões centrais se operacionalizam a partir das seguintes variáveis qualitativas e/ou quantitativas.

Nível 1:

- Reação frente à coerção e riscos;
- Relação com o poder.

Nível II:

- Identificação com o trabalho;
- Estabelecimento de prioridades.
- Reação frente ao conflito;
- Papel do corporativismo laboral.

Nível III:

- Símbolos, Valores;
- Crenças.

## 2.5. Conceituação e operacionalização de variáveis

A continuação apresenta os três níveis onde está baseado o conceito proposto de “Compreensão e organização mental do mundo”. Cada um dos níveis está composto por dois a três variáveis. Apresenta o fundamento conceitual destas variáveis e sua possível operacionalização em indicadores.

Nível 1. Como se organizam as experiências exteriores vividas diariamente?

Variáveis:

- 1) Reação perante os constrangimentos e riscos.
- 2) Relação com o poder.

Fundamento conceitual:

- **Cultura.** É um fenômeno compartilhado. Trata-se da programação mental coletiva que distingue os membros de um grupo ou categoria de pessoas de outro.

- **“Distância hierárquica no centro de trabalho”.** Em contextos de grande distância hierárquica, superiores e subordinados se encontram entre si desiguais por natureza: se crê que o sistema hierárquico esta baseado na desigualdade existencial.

- **“Distância hierárquica e as idéias”.** Pais, professores, vereadores, gerentes diretivos e governantes são produto de sua cultura: em certas formas são

seguidores de seus seguidores e seu comportamento só pode ser entendido quando se compreende a forma de pensar dos subordinados.

- “**Controle da incerteza e do risco**”. Mais que reduzir o risco, o controle da incerteza pretende diminuir a ambigüidade. As culturas que controlam a incerteza fogem de situações ambíguas. Tratam de dar a suas organizações, uma estrutura que permita interpretar claramente e prever o que ocorre.

- **Coerção**, socialmente, a diferença da coerção física (poder, autoridade, subjugação), o conjunto de forças socioculturais que formam e determinam o comportamento do indivíduo em uma direção desejada ou promovida pelo mundo social. Pertencem às ações coletivas e institucionalizadas, nas que os grupos ou organizações atuam sobre os indivíduos para conseguir ou impedir um determinado comportamento.

Operacionalização em indicadores:

- Capacidade de adaptação frente as mudanças institucionais e técnicos;
- Capacidade de gerir na área própria frente a incerteza de regras e normas;
- Influência do modelo de gestão no desempenho do trabalho;
- Possibilidade de crítica e/ou participação nas decisões da direção
- Tipo de gestão: ajuda ou prejudica a ação do funcionário: ações
- Análise do sistema hierárquico e sua reprodução no atendimento dos cidadãos;
- Formas de atuar frente aos desafios inesperados ou demandas crescentes não planejadas ou normatizadas.
- Frente a má gestão ou conduta ou irregular dos superiores, formas de atuação

Tipología de informação obtida:

- Poder estabelecer a capacidade de reação, improvisação ou transformação da gestão pública frente às demandas crescentes e diferenciadas.

Nível 2: Como se interpreta o “mundo de vida” no trabalho e as ações cotidianas vinculadas ao trabalho?

Variáveis:

- 1) Identificação com o trabalho;
- 2) Estabelecimento de prioridades;
- 3) Conflito e corporativismo.

Fundamentos conceituais:

- **Mentalidade.** Tipo de pensamento, concepção, interpretação; configuração da disposição psíquica de um indivíduo, especificamente determinada pelo entorno e a experiência, que faz com que as percepções e as imagens sobre a realidade estejam relacionadas com os valores, as ações emocionais ou afetivas e as opiniões e os modelos previamente concebidos. Na medida em que tais disposições aparecem dentro de determinados grupos, classes sociais ou setores da população do mesmo tipo podem determinar-se certas “mentalidades sociais” “imagem social”.

- **Conflito.** Denominação as pressões, as rivalidades, as discrepâncias, as disputas e as lutas de distinta intensidade entre distintas unidades sociais: dentro de e entre os papéis sociais, grupos sociais, organizações, setores sociais, sociedades, estados e associações supra-estatizais. As causas dos conflitos são amplas: distintas cosmovisões, ideologias, religiões, valores, objetivos, interesses, posições de estatus, posições de poder, proporções de ingressos e de patrimônio, assim como bens escassos.

Operacionalização em indicadores:

- Critérios para estabelecer prioridades frente a numerosas demandas no trabalho
- Ordem na organização e disciplina no trabalho;
- A realização das ações de gestão e de produção de serviços é vista como uma rotina ou uma oportunidade de inovar – servir melhor ao cidadão;

Tipologia de informação obtida:

- Formas de organizar a gestão e a produção de serviços.

Nível 3: Que influência tem a espiritualidade e os símbolos na ação laboral?

Variáveis:

- a) Símbolos, Valores;
- b) Crenças.

Fundamentos conceituais:

- **Rituais.** Atividades coletivas tecnicamente supérfluas para a realização do fim desejado, dentro de uma cultura se consideram socialmente essenciais; por tanto, se realizam por si mesmas.

- **Valores.** Estão determinados pela história, são culturalmente relativos e modificados e por tanto podem ser configurados conscientemente. Estão tipificados por cada cultura e participam na configuração de cada tipo de cultura. Servem como norma indicativa para a eleição dos meios de ação dos membros de uma determinada cultura e sociedade. São entedidos com tendências amplas a preferir certos estados de coisas a outros. Os valores são sentimentos que possuem um lado positivo e outro negativo.

- **Valor cultural.** Faz referência a determinadas partes ou aspectos da realidade, que seu significado cultural pode medir e que portanto tem “valor científico”.

Operacionalização em indicadores:

- Valores que imperam na ação diária de trabalho;
- Forma de ação do funcionário em caso de observação de más práticas;
- Responsabilidade individual frente ao êxito ou fracasso do trabalho;
- Forma de organização da cultura corporativa frente aos processos de inovação;
- Rituais burocráticos que não possuem de nenhuma função efetiva, além de burocratizar os procedimentos;
- Valores predominantes na gestão pública. Diferença entre funcionários de carreira e pessoal contratado;
- Trato diferencial ao cidadão por diversas causas.

Tipologia de informação obtida:

- Compreender a importância dos valores e crenças para realizar o trabalho de gestão.

## **2.6. Cultura e estrutura das organizações públicas**

Todas as “boas organizações” (MINZBERG, 1979) se dão em grupos de cinco. As organizações em geral compõem-se em cinco partes:

1. Núcleo operativo (pessoas que se encarregam do atendimento direto do público);
2. A alta direção (Diretores – gerentes de área -);
3. Linha media (hierarquia situada entre os dois grupos anteriores);
4. A tecnoestrutura (assessores da prefeitura);
5. O pessoal de apoio (pessoas com postos de assessores que aportam os serviços).

Nas organizações em geral, se utilizam alguns dos cinco mecanismos seguintes para coordenar as atividades:

1. Ajuste mútuo (das pessoas por meio da comunicação formal);
2. Supervisão direta (pelo superior hierárquico);
3. Uniformização dos processos (especifica o conteúdo do trabalho);
4. Uniformização dos resultados (especifica os resultados desejados);
5. Uniformização das habilidades (especifica a formação necessária para realizar o trabalho).

A maioria das organizações mostra uma das cinco configurações típicas seguintes: estrutura simples, burocracia mecanicista, burocracia profissional, estrutura por divisões; *Adhocracia* (pessoal de apoio).

## **2.7. Aspectos culturais da Administração pública e gestão no Brasil**

O referencial teórico amplo que permite contextualizar aspectos culturais da gestão pública brasileira constitui a denominada “Sociedade do Conhecimento”, a qual tem como aspecto central o trabalho e a formação científica. É possível destacar três fatores inter-relacionados que atuam ao modo de causa e efeito e que se alimentam mutuamente. Trata-se de:

1. O desenvolvimento e presença do Estado, nos aspectos de políticas públicas e sociais de forma desigual, nos diversos estados que compõe a união. Historicamente, o estado tem se caracterizado por relações de “paternalismo” e de limitados direitos de cidadania. Este quadro, político-administrativo, se manifesta com determinadas características da “relação com a autoridade”.
2. Elevadas cotas de analfabetismo funcional em estados, regiões e municípios. Isto faz com que dificulte aspectos como o acesso democrático as Novas Tecnologias da Informação (NTI), o acesso à formação e a profissionalização de amplas camadas da população mais jovem. No âmbito das políticas educativas, a qualidade destas variam quando se trata de regiões rurais ou urbanas ou situadas no Sul ou Norte do país.
3. Existência de uma forte burocracia jurídico-formalista que dificulta a introdução de mudanças administrativas. Isso se traduz em alguns casos em uma baixa eficiência.

## **2.8. Região da Amazônia oriental: aspectos culturais**

O historiador Samuel Bechimol descreve a complexidade e heterogeneidade da região que a diferencia de outras regiões do Brasil:

“O complexo cultural amazônico compreende um conjunto tradicional de valores, crenças, atitudes e modos de vida que delinearam a organização social e o sistema de conhecimentos, práticas e usos dos recursos naturais extraídos da floresta, rios, lagos, várzeas e terra firme, responsáveis pelas formas de economia de subsistência e de mercado. Dentro desse contexto,

desenvolveram-se o homem e a sociedade, ao longo de um secular processo histórico e institucional” (BECHIMOL, 1999, p.13)

A partir desta clara e sintética interpretação sobre a região Amazônica, quanto ao processo histórico se entende da seguinte forma. Seguindo a terminologia *centro-periferia* de Immanuel Wallerstein (1996), a região da Amazônia não faria parte propriamente da *periferia*, mas da denominada “reserva territorial estratégica ou espaço de colonização pioneira” (CHESNAIS, 1996, p. 38). Com esta especificidade, a região é parte da história de penetração do capitalismo de fronteira, com uma lógica eminente de dominação que tem fomentado ao longo dos últimos quarenta anos uma disputa pela posse de terras, conflitos e contradições nas áreas rurais e urbanas, estabelecendo fundamentalmente uma abismal desigualdade na apropriação do espaço econômico, político, social e territorial.

Quanto ao processo institucional, a região da Amazônia, se caracteriza pelo baixo nível de institucionalidade ou “frágil institucionalidade” (TORRES, 2004, p.45), observando-se em maior ou em menor intensidade segundo se trate de áreas urbanas ou rurais, no grau de racionalidade no poder e execução de políticas, de tal forma que como “país em desenvolvimento” exhibe uma “frágil tradição de controle” (REZENDE, 2002, p. 119).

Historicamente, o Estado brasileiro tem se caracterizado por sua ausência nas políticas públicas na região, criando apenas instituições de orientação desenvolvimentista que permitiam a gestão burocrática desde outros centros do país e correspondendo a um conjunto de agentes sociais e a uns interesses relativamente “externos aos interesses sociais da Amazônia” (CASTRO e HEBETTE, 1989; CASTRO, MOURA e SÁ MARIA, 1995; BECKER, 2005).

## Bibliografia

- APPENDINI, Kirsten; NUIJTEN, Monique, “El papel de las institucionales en contextos locales”, in: **Revista de la Cepal**, n. 76, abril, 2001.
- ARMIJO, Mariangela, “Buenas prácticas de gestión pública en América Latina”, in: **IX Congreso Internacional del CLAD**, Madrid, 2004.
- AZEVEDO, Sérgio; ANASTASIA, Fátima. “Governança, “Accountability” e responsividade”, in: **Revista Economia Política**, vol. 22, n. 1 (85), janeiro-março, 2002.
- BARZELAY, Michael, “Administrative reform: Concept, Visions and Recent Experienci”, in: **Cambridge: Harvard University**. John Kennedy School of Government. Draft Paper, 1993.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, **Reforma do Estado para a Cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs), **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, Da administração pública burocrática à gerencial. In: **Revista do Serviço Público**, n 47. Brasília, 1996.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, **Burocracia pública e reforma gerencial**. In: **Revista do Serviço Público no comemorativo dos 50 anos**. Brasília, 2007.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, In: PINHEIRO, WILHEIM E SACHS (orgs.), Brasil: **Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.
- “A reforma Gerencial do Estado de 1995”, in: **Revista de Administração Pública** 34(4), July 2000, p. 55-72.
- In: **Moderna Gestão Pública: dos Meios aos Resultados**, Lisboa: Edição INA-Instituto Nacional de Administração, 2000.
- CASTOR, Belmiro; AGE JOSÉ, Herbert, “Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira”, in: **RAP**, n.32 (6), p. 97-111, Nov/Dez, 1998.
- CATELLI, Armando; SANTANA, Edilene. Mesurando e criação de valor na Gestão Pública, in: **RAP**, mai/jun, 2004, vol. 58.
- CEPAM, **Construindo o diagnóstico municipal. Uma metodologia**. São Paulo, 2008.
- CLAD, **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: Eudeba, 2000.
- CHERCHIGLIA, Mariangela; DALLARI, Sueli, “A reforma setorial do Estado brasileiro na década de 1990: eficiência e privatização? Um estudo num hospital público universitário, in: **RAP**, n. 37 (2), 2003.
- COSTA, Frederico; CASTANHAR, José Cezar, “Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos”, in: **RAP**, n. 37 (5), set/Out., p. 969-992, 2003.
- CARNEIRO, João G. P. **Histórico da desburocratização. Desburocratização Idéias Fundamentais**. Brasília: Presidência da República, 1982
- CHIAVENATO, Idalberto, **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- DRUCKER, Peter, **Introdução à Administração**. São Paulo: Pioneira, 1977.

- ECHEBARÍA, Koldo, L'administració pública en l'era del amagement, in: **La Municipal**, Barcelona, 2008.
- FARIAS FILHO, Milton Cordeiro, **Organizações burocráticas e instituições forjadas: as mudanças no poder executivo do estado do Pará (1995-2005)**. Tese Doutorado, Belém, 2005.
- GARCES, Ariel e SILVEIRA, José Paulo, "Gestão Pública orientada para resultados no Brasil", in: **Revista do Serviço Público**. Ano 53, n.4, Out –Dez. 2002. Brasília: ENAP.
- GARCIA SANCHEZ, I.M. "La nueva gestión pública: evolución y tendencias", in: **Presupuesto y Gasto Público**, n. 47, p. 37-64, 2007.
- GELINIER, Octave, Préface: MESSNET Michel, **La Nouvelle Gestion Publique: Pour un Etat sans Bureaucratie**. Editions Hommes et Techniques.Paris, 1975.
- GRANJEIRO, J. Wilson. **Administração Pública**. Brasília: VESTCON, 2003.
- HOFSTEDE, Geert, **Culturas y organizaciones. El software mental. La cooperación internacional y su importância para la supervivencia**. Madrid: Alianza, 1999.
- IBGE, **Perfil dos Municípios Brasileiros 2009**. Brasília, 2009, p. 482.
- IPEA, **Emprego Público no Brasil: Comparação internacional e evolução**, Brasília, 2009.
- LIMA, Paulo Daniel, **Excelência em Gestão Pública: A Trajetória e a Estratégia do Gespública**, Rio Janeiro, QualityMark, 20078.
- LONGO, Francisco, "Burocracia y postburicracia en el diseño organizativo", in: **¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado**. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Publica Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.
- MARTINS, Humberto Falcão, "**O plano gestão pública para um Brasil de todos: em busca de uma nova geração de transformações da gestão pública**", in: <http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20VIII/documentos/martins.pdf> (consulta 01/03/2007)
- MARTINS, Facão. **Políticas de gestão publica e ampliação do controle: questões a partir de experiências recentes e perspectivas futuras**. In: [http://www.tcu.gov.br/isc/dialogo\\_publico/arquivos/2004/agosto\\_adcon/Artigo%20Humberto%20Falc%E3o.doc](http://www.tcu.gov.br/isc/dialogo_publico/arquivos/2004/agosto_adcon/Artigo%20Humberto%20Falc%E3o.doc). (consulta: 05/02/10)
- MEDELLÍN TORRES, Pedro, "La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el studio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad", in: **Cepal**, n. 93, Julio 2004.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, (MARE), **Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública**, Brasília, 1997.
- MINISTERIO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, **Gestão Publica para um Brasil de todos. Plano de Gestão do Governo Lula**. Brasília, 2003.
- MITCHELL, William; SIMMONS, Randy, T., **Para além da política: mercados, bem-estar social e fracasso da burocracia**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal/TopBokks, 2003.

- MORAES BRITO, S., "O poder local do município de Barcarena: a (des)continuidade do jogo político do período de 1983 a 2004, in: MATHIS, A.; COELHO, M.; SIMONIAN, L.; CASTRO, E. (Org.), **Poder local e mudanças socioambientais**, Belém: NAEA/UFPA, 2007.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio, "A crise da gestão pública: do reformismo quantitativo a um caminho qualitativo de reforma do Estado", in: **VV.AA. Desafios da gestão pública paulista**. São Paulo, Cadernos Fundap, Fundap, 1996.
- OFFE, Claus, **La gestión pública**. Madrid. Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.
- PAREJO ALONSO, L., "presupuestos, condiciones y elementos esenciales de un Nuevo modelo de gestión pública", in: **Temas para el debate**, n. 54, 1999, p. 25-38.
- RAICHELIS, Raquel; WANDERLEY, L. Eduardo, "Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional", in: **Serviço Social & Sociedade**. N. 78, ano XXIV, julho, 2004, p.5-32.
- REZENDE, Denis; GUAGLIARDI, José Augusto, "Planejamentos municipais, gestão de prefeituras e tecnologia da informação: estudos de casos em pequenos municípios paranaenses", in: **Revista de Ciência de Administração**, v. 10, n. 22, p 186-211, set/dez, 2008.
- SPIKER, P. **Poverty and social security. Concepts and principles**. London, 1993.
- UNICEF, **Guide for monitoring and evaluation**. New York, 1991,
- VAZ, José Carlos "Como incorporar a transparência em um modelo de gestão municipal?" in: <http://www.polis.org.br/publicacoes/artigos/transpavaz.html> (consulta: 10/10/09)
- VELÁSQUEZ, C.; VILLAS BOAS, A.; SCHWARTZMAN, S. "Desafio para a gestão ambiental integrada em território de fronteira agrícola no oeste do Pará", in: **RAP**, 40 (6), p. 1061-1075, Nov/Dez, 2006.
- NÓBREGA, Leonardo Bruno, **Nascimento. Reflexões sobre o cenário econômico brasileiro na década de 1980**. Disponível em: <http://www.ebah.com.br/reflexoes-sobre-o-cenario-economico-brasileiro-na-decada-de-1980-doc-a24093.html> (Acesso: 03/06/10)
- REZENDE, Flávio. "Razões da crise de implementação do estado regencial: desempenho *versus* ajuste fiscal", in: **Revista Sociologia Política**, n. 19, nov. 2002, p.111-121.
- SANTOS, Alba Conceição Marquez dos. **A administração pública gerencial**. Artigo apresentado para a disciplina Administração Pública e Governo, ministrada pelo Prof. Mestre Gilcemar Oliveira, agosto de 2003.
- SILVA, Afonso, "Dos Planos Urbanísticos Municipais" in: **Direito Urbanístico Brasileiro**.
- SIMÕES, Carlos. **Biblioteca básica do Serviço Social: Curso de direito do Serviço Social**. 2 ed. São Paulo: Cortez.
- VAZ, José Carlos VAZ, "Como incorporar a transparência em um modelo de gestão municipal?" (2000), in: <http://www.polis.org.br/publicacoes/artigos/transpavaz.html> (Acesso: 10/10/09)
- WEBER, Max, **A Ética protestante e o Espírito do Capitalismo**. 4 ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1985 [1920].

## QUARTA PARTE

### PESQUISA EM GESTÃO PÚBLICA NO ESTADO DO PARÁ: A QUALIFICAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL

#### 1. Introdução

Os municípios em geral, e os do Estado do Pará, em particular, estão em uma encruzilhada. Por um lado, para se beneficiar de elevada autonomia, foram obrigados a dar respostas a demandas cada vez mais heterogêneas por meio de políticas públicas, para atender às exigências cada vez mais complexas da população e oferecer os serviços requeridos, bem como as demandas e os programas exigidos. Por outro lado, em um contexto marcado pela contenção dos gastos, necessitam urgentemente das transferências e ajudas federais e estaduais para investir em políticas e cumprir as obrigações e responsabilidades adquiridas, com ações de investimento, planejamento e profissionalização dos funcionários.

Neste contexto, o desafio consiste em melhorar e aperfeiçoar os recursos disponíveis nos municípios e melhorar a governança municipal<sup>44</sup>, enquadrados em um contexto de aprofundamento de direitos democráticos e de cidadania e da extensão repoliticização das políticas públicas. Em outras palavras, otimizar a gestão municipal. É nesse macro contexto político e social que se situa a pesquisa "Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão Municipal"<sup>45</sup>.

A pesquisa tem como principais objetivos fazer um diagnóstico da atual gestão pública municipal brasileira para avaliar o seu nível de qualificação e identificar os principais entraves ao seu fortalecimento institucional, com o objetivo de contribuir com instrumentos e meios para a melhoria da capacidade de gestão municipal e favorecer o aprimoramento da governança e da eficácia da ação municipal brasileira. A pesquisa se desenvolve simultaneamente nos estados de Alagoas, Rio de Janeiro, Ceará, Paraná, Espírito Santo, Pernambuco e Mato Grosso do Sul.

No plano analítico-conceitual, o projeto se baseia em quatro elementos (ou subsistemas) de análise da administração municipal: a gestão financeira, gestão de recursos humanos, gestão de capital (estado das sedes das instituições e da disponibilidade dos recursos informáticos) e gestão da tecnologia da informação. Como elementos transversais aos mencionados anteriormente destacam-se três aspectos: a liderança como eixo condutor, a

---

<sup>44</sup> Sobre a ordenação jurídico-urbanística do solo e os Planos Urbanísticos Municipais, ver: Jose Afonso DA SILVA, Direito Urbanístico Brasileiro, 2006.

<sup>45</sup> Projeto iniciado e financiado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em conjunto com o Instituto de Desenvolvimento Sócio-Econômico do Pará (IDESP) e faz parte da Associação Nacional das Instituições de Planejamento (ANIPES).

“informação comonexo e enlace e os aspectos culturais da gestão pública. Este último aspecto tornou-se um assunto muito importante na dimensão da gestão (“organização e compreensão mental do mundo”). Estes aspectos transversais estão orientados e interconectados em forma de "*inputs*" ou impulsos, com o conceito de "gestão por resultados".

Nos subsistemas ou fundamentos se formam o núcleo da função administrativa e estão presentes em todos os níveis do governo. Este sistema, por sua vez, consiste em dois níveis: sistemas de gestão; normas, capacidades e desempenho. Ao nível específico de capacidade, defendem-se a sinergia entre os subsistemas, além de assumir a possibilidade de que um governo pode centralizar sua estratégia de gestão, centrando-se em um ou dois subsistemas, e usando estes para conduzir a sua capacidade de prever a gestão global contribuindo com os recursos necessários para outros subsistemas. Como elementos integradores de todas as áreas se configuram a gestão por resultados e a gestão das tecnologias da informação.

Em relação às técnicas de pesquisa ser realizará uma estratégia que combina questionários semi-estruturados e entrevistas abertas com a possibilidade de analisá-los quantitativamente. A análise e realização do diagnóstico dos municípios do Pará, permitirá estabelecer critérios para a otimização de recursos e aportar instrumentos e técnicas para a melhora da gestão pública, e para propor elementos de otimização e melhoria dos serviços municipais.

## **2. Abordagem do Problema**

Nos últimos anos, a região da Amazônia oriental – assim como em outras regiões e outros países da América Latina - está experimentando transformações na Administração pública, nas instituições municipais e no Sistema Jurídico, compondo estas esferas, a “tríplice diferenciação” dos atuais sistemas políticos, entre Política, Administração e Público (LUHMANN, 1993, p. 62), enquadrando todos eles na reforma do Estado<sup>46</sup>. As organizações e instituições governamentais se encontram na encruzilhada de seguir repetindo modelos já superados e ineficientes de administração e gestão, ou pelo contrário, reformular suas ações, ou seja, as estratégias, sua lógica, e em consequência sua gestão, num entorno marcado pelas contínuas mudanças e o aumento da complexidade. Para as organizações e instituições públicas, duas questões centrais: a seleção de alternativas possíveis, e como estas organizações se relacionam com os cidadãos.

---

<sup>46</sup> Diversos autores apontam como níveis da reforma do Estado: a reforma institucional, do Poder Judicial, Administrativa, e de ordem cultural.

Primera, sobre as decisões de organizações internas, podem se resumir com a questão: Como selecionar as alternativas possíveis? É claro que o aumento da heterogeneidade de demandas, tenha criado um entorno mais complexo, embora esta afirmação restringe a compreensão da mudança autorreferencial das organizações. A teoria de sistemas de Niklas Luhmann, oferece ferramentas que permite a compreensão e simplificação da complexidade e da existência de uma série de possibilidades, que exigem um tipo de seleção entre elas, a partir de opções destinadas à ação. As ações, têm como objetivo, por um lado, a adaptação sistémica, do ambiente criado dentro dessas organizações, como consequência de comunicações provenientes da política, e por outro, a resistência ou a “acessibilidade do público” (Ibid., p. 64), também de outros objetivos –considerados no sentido luhmaniano como *comunicações*- como a incorporação de aspectos normativos, tais como os direitos da cidadania, ou de aprofundamento da democracia.

Quanto à segunda questão: se trata de ação para gestionar uma melhor adaptação das organizações a um entorno cada vez mais complexo e exigente? Esta questão, afeta a nível quantitativo e qualitativo a relação dos cidadãos com a Administração pública e as instituições governamentais.

Uma questão aparece de forma transversal sobre o postulado sistémico das organizações públicas: a exclusão da leitura antropológica e humanista da ação, assim como das referências antropológicas. Este postulado é interpretado neste trabalho, como a grande dificuldade da teoria sistémica exposta por Luhmann levando-nos - ao meu entendimento – a questão básica: é possível explicar a mudança autorreferencial funcional das instituições independentemente do destinatário – o cidadão- ou aos próprios funcionários públicos das organizações? É evidente, que tentar responder a esta pergunta requer uma “imersão” epistemológico-conceitual na teoria sistémica desenvolvida por Luhmann e na teoria da ação, aspectos que vão além do objetivo deste trabalho, de carácter mais empírico, e que tem sido motivo de intensas polémicas (HABERMAS, 1985; SRUBAR, 2008, entre otros).

Nas linhas seguintes são expostos apenas os resultados empíricos das investigações realizadas nas instituições governamentais, e nos que apenas tenta responder as duas questões levantadas.

## **2. Fundamentação teórica**

### **2.1. “Observações” sistémicas: aproximações e limites**

Como “observações” sistémicas, entende-se o conjunto de conceitos sistémicos, proposto por Niklas Luhmann, embora alguns aspectos estejam mais próximos dos princípios de Humberto Maturana, que se estendeu com um conteúdo e fundamentos incluindo aspectos antropológicos e históricos, ignorados na teoria luhmaniana original. Enquanto que para Luhmann os elementos do sistema social são comunicações que estão ligadas umas as outras geradas por um

sentido intersubjetivo estabelecido pelos limites do sistema (LUHMANN, 1983, p.992), para Maturana, os seres humanos podem falar das coisas porque são eles quem criam as coisas de que falam, no ato de falar sobre elas (MATURANA, 1978).

Para efeitos deste presente artigo descreve uma “observação” que corresponde a apenas mostrar os seguintes elementos de estudos empíricos, e que se resumem em dois. Em primeiro lugar, o conhecimento da “dimensão real”, se refere ao número de objetos que estão relacionados, e que podem ser unidades espaço-tempo determinado, tais como “grupos, instituições, elementos ou outros” (WILLKE, 1982, p.52). Nas “observações” – investigações - que seguem a unidade espaço-tempo que compreende o contexto histórico-institucional em que estão inseridas. Em segundo lugar, a “observação” e categorias, se refere as categorias conceituais que exige a experiência e a marco teórico-analítico para selecionar a experiência; terceira, a “observação”, que se refere a ferramenta metodológica e a posição do observador.

## 2.2. Conhecimento da “*dimensão real*”

A primeira observação, se refere a *dimensão real*<sup>47</sup> em que estão situadas as organizações e instituições governamentais estudadas. As fronteiras sócio-espaciais de “observações”, correspondem geograficamente ao Estado do Pará<sup>48</sup>. Para compreender a região, o trabalho está baseado na terminologia do paradigma de *Sistema-mundo*. Trata-se de uma região periférica, e especificamente, chamada de “reserva estratégica ou espaço de colonização pioneira”, ou mesmo como “região de anexação da periferia” (CHESNAIS, 1996, p.38). Referindo-se à região no contexto brasileiro, alguns autores a definem como “periferia da periferia” (MELLO, 2007, p.42). Esta especificidade, fundamenta-se na região que faz parte da história de fronteira de penetração capitalista, que baseada numa lógica imanente de dominação, que promoveu ao longo do último meio século uma disputa sobre a propriedade da terra e que teve como consequência, conflitos nas zonas rurais e áreas urbanas. Consequência desta lógica, foi o aumento de uma desigualdade abissal na apropriação dos direitos econômicos, políticos, sociais e territoriais.

O processo institucional da região da Amazônia brasileira –como toda a Amazônia em geral- se caracteriza por baixo nível de institucionalidade ou “frágil institucionalidade” (MEDELLÍN TORRES, 2004, p.45), manifestando-se em maior ou menor intensidade quanto às áreas urbanas ou rurais, e no grau de racionalidade no poder e execução de políticas públicas. Historicamente, o

<sup>47</sup> A “dimensão real”, juntamente com a “dimensão social” e a “dimensão temporal”, formam parte do conceito de sentido exposto por Luhmann. Isso significa que o sistema se refere ao mundo em termos de possibilidades.

<sup>48</sup> Brasil está formado por 26 Estados e o Distrito Federal, sendo o estado do Pará o segundo em extensão.

Estado brasileiro tem se caracterizado por sua ausência na implementação de políticas públicas na região, favorecendo a emergência de atores econômicos que tem orientado sua ação, para preencher o vazio deixado pelo Estado e as instituições governamentais. Como consequência, foram criados apenas instituições de orientação desenvolvimentista que permitiam sua gestão burocrática desde outros centros do país e que correspondiam a um conjunto de agentes sociais e de interesses relativamente “alheios aos interesses sociais da Amazônia” (CASTRO; HEBETTE, 1989; CASTRO, MOURA Y SÀ MARIA, 1995; PINTO, 2009). Atualmente, a região também tem uma das maiores disparidades de ingressos e de renda do Brasil<sup>49</sup>.

### 2.3. Descrição e categorias

Qualquer descrição implica a introdução de distinções ou diferenças para designar umas organizações de outras que não são delimitadas. No trabalho são analisados dois casos: uma organização pública e uma instituição pública. Em ambos casos, são vista as organizações distintas das outras, pelo fato de se tratarem de descrições. Como referencial analítico-conceitual das investigações está formado por dois níveis. No primeiro, estabelece uma discussão introdutória sobre o conceito de “organizações públicas”, enquanto que o segundo refere-se aos conceitos que aparecem no título do trabalho: *Mudança auto-referencial* e adaptação.

O termo “organizações públicas” é um termo difuso. Segundo o autor, o contexto cultural que se toma de referência, o conceito compreende um tipo ou outro de organizações, o qual origina confusão em sua análise. Enquanto que em países como México, são entendida como organizações públicas todos os tipos de níveis e entidades estatais (governos, instituições e autarquias), autores restringem o termo aos fins: “prestar serviços para a sociedade” (Pires; MACÊDO, 2006, p.95), ou os valores básicos que articulam a identidade de seus membros e pelos atores externos que convivem nesse contexto de ação, denominando-as “institucionalização organizacional” (SELZNIK, 1967). Outros autores, vinculam este tipo de organizações à autonomia organizacional e o mandato específico, embora, dependentes juridicamente do governo: “As organizações públicas passam a ter autonomia na direção de seus negócios, embora, inicialmente, seu mandato venha do governo, seus objetivos são fixados por uma autoridade externa” (DUSSAULT, 1992:13). As definições, não explicam satisfatoriamente, nem com suficiente clareza, sobre a capacidade autor-referencial das decisões que emanam deste tipo de entidades. A decisão<sup>50</sup> aparece ser fundamental para fazer frente a complexidade com que

<sup>49</sup> O IDH médio da região do estado do Pará está em torno de 0,707, em comparação com a média brasileira del 0,830 (2007).

<sup>50</sup> Sobre a teoria da decisão: Sven Ove HANSSON (1994): “Decision theory is theory about decisions. The subject is not a very unified one. To the contrary, there are many different ways

enfrentam as organizações: “as organizações unem decisões a decisões” (MANSILLA, 1997, p.XXIII). Luhmann define as organizações como um sistema cujos elementos compõem as decisões. Aceitar o significado luhmaniano, implica realizar uma diferenciação entre a decisão e a ação. Para isso, estabelece o nexos necessário ao definir as organizações como um sistema, cujos elementos componentes são as decisões. Por sua vez, estas definições e conceitos, comportam uma dupla diferenciação, por um lado, realizar uma diferenciação entre a *complexidade* e a *contingência*, e por outro sobre a *decisão* e a *ação*.

A *complexidade*, na teoria Luhmaniana, não é entendida como um aumento de demandas e de interesses de atores, porém entende-se como a existência de uma série de possibilidades, que exigem um tipo de seleção entre elas, a partir de opções destinadas à ação. A *Complexidade* está unida ao termo *contingência*. Este termo, se refere a existência de outras possibilidades não contempladas na ação e por tanto consideradas como alternativas funcionais para reagir com uma realidade dada, cada vez mais complexa. Estes dois conceitos, nos permitem explicar porque algumas organizações tomam determinadas atitudes e posições – e priorizam uma série de decisões- frente a determinados problemas. Embora os conceitos de *complexidade* e *ação* da teoria de Luhmann, ajudam a compreender e explicar o processo de tomada de decisões das organizações. Acredito, que este último conceito se restringe unicamente a um tipo de ação baseada nas comunicações impessoais, em que as pessoas fazem parte do ambiente da sociedade. As organizações descritas neste documento, assim como todas as organizações, têm – como já indicado anteriormente - uma peculiaridade central: tanto no processo de seleção de possibilidades, quanto as possibilidades contempladas na ação, e consideradas como alternativas, como a capacidade autor-referencial da organização, na última instância, é a ação do sujeito que as determina<sup>51</sup>.

Quadro 8. Ligações entre os limites, complexidade e sua operacionalização

Organização / instituição	Límites para poder funcionar	Complexidade / contingência	Operacionalização Variáveis
Administração pública municipal	Todos os cidadãos do	A ação: Administração	“Acessibilidade do público”:

to theorize about decisions, and therefore also many different research traditions”, em: "Decision Theory: A Brief Introduction", Department of Philosophy and the History of Technology Royal Institute of Technology (KTH) Stockholm.

<sup>51</sup> Segundo a teoria de análise da sociedade de Luhmann basea-se em três premissas: Primeira, a sociedade não é composta de pessoas; Segunda, a sociedade consiste em um sistema *autopoietico*, ou seja, está formada exclusivamente por comunicações e nada mais; Terceira, a sociedade só pode ser compreendida como uma sociedade mundial, sem diferenças específicas de carácter regional, histórico, ideológico, ou de outro tipo. A teoria sistêmica desenvolvida por Luhmann, substitui o *homo social*, por uma “ordem social” que não pode ser explicado em termos antropológicos ou humanistas.

	município	pública municipal e gestão pública	- Gestão pública - Instrumentos de comunicação - Participação nos Planos estratégicos
--	-----------	--	---

Fonte: elaboração própria

Na minha opinião, o desaparecimento da cosmologia humanista ou os fundamentos antropológicos do estudo das organizações, significa que estes são analisados como se tivessem uma existência própria, independentemente da ação criadora, racional ou instrumental do ser humano. Ao contrário da premissa que é baseada na ação consciente, - ou fundamentada no interacionismo- ao basear-se em que os homens “são produtos e produtores das instituições” (BERGER; LUCKMANN, 1966). Neste sentido, atribui nas observações que se seguem, uma redução comunicativa que não separa o que é indeterminado do que é determinável, ou “o que processável da complexidade improcessável” (BECHMANN; STEHR, 2001).

Embora o propósito deste artigo, não seja entrar no debate crítico entre Luhmann e Habermas, os quais expõem os fatores que nortearam a pesquisa-“observações “- que seguem. Segundo Habermas, e de forma similar à crítica que Marx fez, na “redução do ato auto geradora da espécie humana ao trabalho”, (HABERMAS, 1971, p.42), propõe a categoria de “ação comunicativa”, referida a ação, calculada do próprio interesse<sup>52</sup>. A *ação estratégica*, adquire um conteúdo antropológico fundamentado na ação racional de dois indivíduos ou atores, ao converter-se numa ação racional para atingir os objetivos propostos: “As ações dos agentes envolvidos nelas não são coordenados através dos cálculos egocêntricos de sucesso, mas através de eventos para desenvolver a compreensão” (Habermas, 1981, p. 286). Na ação comunicativa de Habermas, os participantes não são voltados somente para seu sucesso, mas perseguir seus objetivos individuais “com a condição de que sejam capazes de harmonizar seus planos de ação com base em definições comuns das situações” (Ibid., p.286).

Neste documento descrevemos a Administração pública, especificamente no âmbito municipal. A Administração pública no âmbito municipal, como uma organização pública (Mayntz, 1996, p.20).

Quanto ao segundo nível analítico-conceitual, refere-se aos conceitos que aparecem no título do trabalho: mudança *autor-referencial* e adaptação, ambos profundamente tratados na Sociologia, constituindo o primeiro caso, o “núcleo” em si (SZTOMPKA, 1993:7), enquanto no segundo caso é um dos princípios do funcionalismo, embora ambos envolvam uma indeterminação questionável

<sup>52</sup> Habermas realiza a diferenciação entre “ação instrumental” e “ação estratégica”, Habermas, 1984.

nas ciências sociais. Se apresentam como os conceitos de “mudança” e “adaptação”, são compreendidas no trabalho.

Mudanças envolvem uma transformação das estruturas que implica uma diferença temporal, ou seja, passar de um estado para outro dentro de um mesmo sistema<sup>53</sup>. Mudança *autor-referencial*<sup>54</sup>, refere-se ao processo de transformação interna de um sistema que estabelece os elementos que baseia-se na mudança, estes elementos são considerados como unidades funcionais. No entanto, Niklas Luhmann amplia o conceito de autor-referencialidade e os substitui pelo de *autopoiese*. Este conceito designa a particularidade dos sistemas, considerados como uma ampliação permanente e continuada de produção de elementos do sistema mediante elementos do próprio sistema, denominando-se autor-referente “quando o mesmo constitui os elementos” (LUHMANN, 1984, p.39).

Mudança autor-referencial –ou *autopoietico*- é produzido dentro da organização e permite interações sociais, neste caso, mudanças produzidas pelo núcleo de poder da organização que possibilitam transformações através das comunicações recebidas por outros subsistemas (educacional, jurídico, cívico, normativo). Para efeitos do presente escrito, não houve tentativas de analisar os efeitos da sistemática de organizações sociais, mas a partir da “observação” para analisar como os objetivos são reformulados dentro da Prefeitura.

Como “adaptação”, entende-se a superação de uma situação. A adaptação é, em certa medida, um requisito para a participação nas relações sociais e para a colaboração e a aceitação de normas e funções nos sistemas sociais<sup>55</sup>. No entanto, a adaptação, também pode ser perigosa quando –neste caso as organizações públicas- se adaptam apenas instrumentalmente, pressionadas por um ambiente sem espírito crítico frente às demandas sociais, considerando a meta como simples “clientes”, sem ter quanto a outros aspectos como a participação, a democratização ou a transparência da gestão pública.

Na teoria contingente, as organizações devem ser geridas com o objetivo de alcançar uma adaptação em seu meio. Esta adaptação exige absorver incerteza ambiental a fim de manter a estabilidade organizacional que se mostra necessária, com o objetivo de conseguir um sistema equilibrado em sua relação ao meio ambiente. As diferentes formas de adaptação a uma situação, podem se

---

<sup>53</sup> Segundo o DES, Hillmann; Guiu; Vidal, 2000, entende-se por “mudança”: “a transformação das relações quantitativas e qualitativas entre as posições, os elementos e as forças materiais e normativas-intelectuais na estrutura social”.

<sup>54</sup> Segundo Humberto Maturana e Francisco Valera, existem, três ordens de sistemas autor-referenciais: o sistema autor-referencial de primeira ordem, a célula; de segunda ordem, os organismos pluricelulares; de terceira ordem, os dotados de um sistema nervoso central que permite as interações sociais.

<sup>55</sup> DES, descreveu o conceito como um “processo de mudança social de propriedades, costumes, orientações e formas de comportamento para conseguir a integração social de um indivíduo em um grupo ou organização, ou de um grupo ou organização em uma estrutura social superior”.

dar através da inovação, que no caso da Administração se concretiza, em parte, com a incorporação de novos modelos de gestão pública. Em uma compreensão sistêmica, (*pré-requisitos funcionais*)<sup>56</sup> a adaptação da estrutura de um sistema, como no caso da Defensoria Pública, tem de adaptar-se as condições situacionais nas que se encontra no meio. No caso de uma escassa ou insuficiente adaptação, o sistema deverá reestruturar-se para evitar o desaparecimento.

A “acessibilidade do público”, confere uma maior importância a forma de operação autor-referencial, ao filtrar esta operação as possibilidades de perceber os problemas relevantes para a cidadania e a sociedade, ou especificamente os problemas procedentes de sistemas funcionais. O estado de desenvolver a partir de mecanismos internos de relação entre os próprios subsistemas. Um sistema pode ser designado como auto referencial ou *autopoietico*, se o mesmo constitui como unidades funcionais os elementos que se compõe, e desta forma demarca fronteiras que não existem na complexidade infraestrutural do ambiente do sistema. Com as mudanças vivenciadas as quais as instituições e organizações públicas experimentam, se trata de meras “adaptações” a um entorno cada vez mais complexo, ou realmente se trata de uma mudança *auto-referencial* que se manifesta com a inovação das práticas?

#### **2.4. Instituições governamentais e Administração pública**

As instituições governamentais bastam sua capacidade de ação e propostas nos modelos de gerenciamento provenientes da Administração pública e nas diferentes hierarquias que a compõe. Uma contribuição à função das instituições governamentais para o desenvolvimento econômico, constitui a corrente neo-institucionalista (March y Olsen, 1984; Andrews, 2005, entre outros)<sup>57</sup>. O estudo dos municípios, amplia as concepções limitadas de compreensão da racionalidade em termos de uma racionalidade abstrata de fins e meios, abrindo uma reflexão as esferas influenciadas por práticas ligadas a cultura do planejamento e da tomada de decisões. Estudos sociológicos inspirados por Max Weber têm considerado as estruturas burocráticas dominantes nas sociedades contemporâneas como um produto de estruturas cada vez mais eficazes. Entretanto, esta percepção ignora o fato de que as próprias práticas destas estruturas deveriam ser consideradas em seu tempo como práticas culturais. Estas práticas seriam incorporadas gradualmente nas organizações e instituições, não apenas no aspecto de aumentar a eficácia, mas também como em geral.

---

<sup>56</sup> Segundo o modelo AGIL, de Talcott Parsons.

<sup>57</sup> Como esta não é uma escola monolítica, Hall e Taylor (1996), diferenciam pelo menos três escolas ou correntes de pensamento: ou o *institucionalismo histórico*, ou *institucionalismo da eleição racional* e o *institucionalismo sociológico*.

O quadro analítico do Novo Institucionalismo, - ou neo-institucionalismo- trata de explicar o processo de tomada de decisões por parte dos atores políticos, e tem como pressuposto básico a idéia de que a configuração das instituições afeta o comportamento dos atores sociais<sup>58</sup>. A síntese da perspectiva sociológica e a histórica (DOBBIN, 1994), é fundamental para a compreensão sobre o funcionamento das instituições e as agências governamentais e a ação estratégica dos atores frente e dentro delas, uma vez que estas são também produto da ação dos atores.

## 2.5. Administração pública e gestão municipal

A Administração pública dos municípios e sua capacidade de gestão incidem diretamente no fortalecimento institucional do poder municipal. O papel das instituições de conduzir as mudanças, tem sido interpretado desde diferentes perspectivas, de tal forma que alguns autores, a partir de uma abordagem micro interpretativa ou interacionista, fundamentado na ação consciente dos homens, afirmam que, estas "são produto e produtores das instituições" (BERGER; LUCKMANN, 1966), enquanto que outros se mostram céticos sobre a capacidade de mudar, já que as instituições, em vez "inibem" as reformas, ao criar expectativas não satisfatórias por elas mesmas<sup>59</sup> (CAIDEN, 1999).

Relatórios recentes diagnosticaram uma "crise da Administração pública burocrática"<sup>60</sup> e a necessidade de "empreender" reformas (LONGO; YSA, 2008, p.17). Esta crise não se manifesta somente nos aspectos técnicos e científicos, mas também na própria complexidade dos novos cenários, sejam eles locais ou globais, que estão configurados nas agendas públicas e nas próprias falhas do sistema de mercado hegemônico e das propostas neoliberais de "retrocesso" ou de "redução do Estado". Num contexto de competitividade e de demandas crescentes e específicas, são necessárias mudanças, imaginação e inovação<sup>61</sup>. Concretizar na necessidade de produção de respostas por parte da Administração pública frente a esta nova realidade. Os cenários político-institucionais são identificado como determinantes para a melhoria dos quadros estáveis para superar a crise (REPETTO, 2008). Para fornecer respostas, o objetivo é que cada vez mais as intervenções públicas devem ser realizadas com a colaboração das diversas instâncias e com diferentes hierarquias das administrações, ou seja, com a colaboração de

---

<sup>58</sup> Na corrente normativa, que enfatiza o papel dos atores políticos e das instituições como formadores de bons cidadãos. A corrente histórica, enfatiza o papel de decisões históricas, que têm influência no desenvolvimento das instituições. Finalmente, a corrente sociológica resulta de uma síntese das anteriores, embora questione o determinismo histórico dando ênfase nas influências do contexto social.

<sup>59</sup> S.AZEVEDO, e M.A., MELO, *Mudanças institucionais, reforma da seguridade social e reforma tributária*. Ford/Anpocs, 1996 (Relatório de Pesquisa).

<sup>60</sup> *A New Public Management for Latin America*, CLAD, 1998.

<sup>61</sup> No contexto internacional, surge a chamada "Nova Gestão Pública" (NGP), a qual constitui um aporte para o "bom governo" (Friedrich Neumann Foundation, s.d.).

atores de diferentes hierarquias da mesma organização ou por organizações fora do sistema de Administração pública.

Brasil, não se desvinculou deste processo. Apesar dos importantes avanços no último quarto de século na Administração pública, a Confederação Nacional de Municípios (CNM)<sup>62</sup> explica o contexto de transformações tecnológicas e econômicas que o país experimenta e os impactos sobre a vida das pessoas: “sendo que estes impactos conseqüentemente se refletem na gestão liderada por elas” (CNM, p.8). Esta proposta a um “Modelo de Administração pública dirigido para a eficiência, eficácia e efetividade” (Ibid., p.14). O documento básico listou os conceitos e as diretrizes principais como a “Gestão Baseada em Processos” (Ibid.,p.33), “conduzindo a eficiência”, “excelência”, e “orientação para o público” (Ibid.,p.15-17), também trata de aspectos constituintes como a tecnologia de gestão e o planejamento estratégico.

#### 4. “Observações”

Para tentar compreender a mudança *auto-referencial* nas organizações e compreender o potencial efeito multiplicador a nível social, assim como o papel do investigador do objeto de estudo, mais uma vez questionando as interpretações estreitas conceituais da teoria sistémica, para ampliá-las num horizonte que venha a se estabelecer, por um lado, um vínculo entre os fenômenos micro e macro e por outro lado, a própria ação do investigador. Quanto a ligação micro-macro, o documento assume o chamado “paradigma da complexidade”<sup>63</sup> (MORÍN, 2002). Ao contrário de Luhmann, não se trata de compreender a complexidade a partir de sua redução, mas de explicar as múltiplas variáveis e a insuficiência conceitual existente nas Ciências humanas e sociais para compreender os fenômenos complexos. Isto está baseado em uma série de princípios, dos quais dois, aparecem como transversais para a compreensão e explicação dos fenômenos.

Em primeiro lugar, os fenômenos complexos são marcados pelo princípio “hologramático”, pelo qual, um elemento básico de um conjunto pode conter quase todas as informações sobre todo um fenômeno maior. Na primeira “observação”, a Administração pública em seu aspecto gerencial –gestão pública nos municípios-, os resultados podem oferecer indicações sobre os problemas que enfrenta a Administración pública e o modelo de gestão implementado nos níveis regional e estadual da região: planejamento com pouca continuidade ou, as vezes, interrompida, pouca transparência, escassa formação dos recursos humanos. Em segundo lugar, os fenômenos complexos

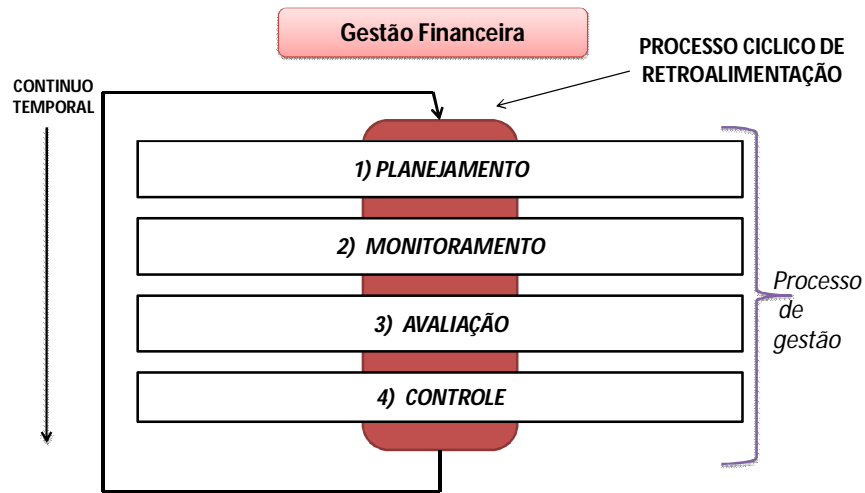
<sup>62</sup> *Coletânea Gestão 2009-2012. A Nova Administração Pública, 2008.*

<sup>63</sup> Morín contrapõe o paradigma da simplicidade ao que denominou “paradigma da complexidade”. O conhecimento sobre os fenômenos complexos implicam insegurança, descontinuidades e desconhecimento parcial, principalmente referente aos níveis diferenciados de sua organização, ou do sistema de interação entre eles, ou entre níveis epistemológicos diversos, baseados no Princípio de Pascal.

são marcados pelos princípios da interação com o observador ou a implicação, pela qual a análise empírica em um fenômeno depende sempre da perspectiva do observador. Para evitar este subjetivismo, Luhmann aponta que uma observação é sempre *auto-referencial*, na medida que remete ao mesmo sistema que a realiza. A teoria sistêmica tenta superar a dicotomia entre sujeito e objeto, ou entre observador e o fenômeno observado. Que significa exatamente o ato de conhecer? O sujeito – o investigador- é suplantado pelo observador, e o objeto ou fenômeno também é suplantado pelo “observado”. Com a “observação”, não se trata de reproduzir ou mapear a realidade, mas que neste ato – a “observação”- o observador adquire uma posição “mais ativa” (Mansilla, 1997, p.IX) por meio de esquemas de distinção, incorporados auto-referencialmente no ato da observação. Os esquemas de distinção podem por sua vez, serem vistos e interpretados por outros observadores, o que observa ao observador observado. Com esta premissa desaparece por completo o observador, como sujeito humano com toda sua “carga” pessoal, histórica, cultural e social, já analisada em seus aspectos ontológicos por diversos autores (Bachelard). Nesta perspectiva, o observador deixa de ser um investigador, para converter-se ele mesmo em uma comunicação situada no entorno de um sistema.

A ferramenta metodológica das investigações, na “descrição”, a análise da Administração pública em seus aspectos gerenciais, é interpretado como um processo de retro-alimentação sistêmico contínuo temporal, que se sucede a partir de quatro fases: planejamento, monitoramento, avaliação e controle, cada uma das quais engloba o núcleo de funções comuns de todos os níveis do governo: gestão financeira; gestão de capital e infraestrutura; gestão de pessoas; gestão de tecnologias da informação.

Fig. 8. Modelo de análise sistêmica do subsistema “gestão financeira”



As instituições públicas e do Estado, baseia sua capacidade de ação na Administração Pública. As Administrações são organizadas hierárquicas onde há uma separação entre os que tomam as decisões e os que as executa. Este princípio, no entanto, se questiona o próprio setor público incapaz de implementar em numerosos casos, políticas públicas eficazes de carácter emancipatório.

#### 4.1. “Observação”: a gestão municipal

O contexto de desenvolvimento histórico é importante para poder realizar a “observação” e compreender o fenômeno que se analisa. A forma como são administrados os municípios do estado do Pará, está impregnada de vícios que correspondem a uma “tradição patrimonialista” da Administração pública e a gestão pública. Apesar das constantes denúncias sobre incorreções legislativas e econômicas dos governos municipais da região, todavia práticas ainda permanecem arraigadas historicamente construídas e aceitas, nas linha divisória entre a esfera pública e privada se confundem e entrelaçam nas práticas administrativas e nos modelos de gestão, manifestando-se em práticas de decisões arbitrárias, patrimonialismo, personalismo, nepotismo, e desvio de recursos públicos para outros fins. O aparato administrativo e de gestão municipal mostrava no final da década passada o seguinte quadro: “os gestores municipais, tem usado o cargo e dos recursos públicos como se fossem uma extensão de seus negócios particulares e de seus familiares”

(MONTEIRO, 1997, p.153). Logo no início da segunda década do século XXI, embora tenha sido tomadas medida de fiscalização e controle da gestão e dos recursos públicos por parte da *Receita Federal*<sup>64</sup> o *Tribunal de Contas da União*, o *Ministério Público*, e outros órgãos federais e estaduais, estas práticas herdadas, seguem ao menos, simbolicamente quando não na vida quotidiana de muitos municípios.

No setor financeiro, os municípios aparecem as vezes, como o “nível pobre” dos diferentes níveis da Administração pública. No entanto, a realidade é algo diferente. Entre os anos 2000 e 2008, a maioria dos municípios do estado de Pará, tem multiplicado por cinco ou incluído por seis o volume de orçamento municipal, com recursos provenientes em grande parte de diversos Ministérios federais e Secretarias estaduais. Este processo, tem traduzido num aumento do número de funcionários em todo o país, com uma media que supera os 30 %. Esta política tem possibilitado o sucesso de programas governamentais gerindo diretamente pelos municípios como o *Programa Bolsa Família*.

#### 4.2. Metodologia e resultados

Foram selecionado 29 municípios, sobre um total de 144 com os que conta o estado, representando 20,1 %. A seleção tem sido de forma aleatória, a partir de duas variáveis: número de habitantes e renda *per capita*. Partindo da premissa que a variável per capita é um indicador importante, posto que os municípios com diferentes PIB teram capacidade de gestão diferenciada. Quanto a variável de população, é importante, como um critério básico para o volume de transferências de recursos econômicos governamentais. A aplicação dos questionários foi realizada entre os secretários dos respectivos municípios, com visitas pessoais sendo possível o retorno das respostas alguns dias mais tarde, dada a complexidade e extensão das questões a serem respondidas com precisão.<sup>65</sup> (Tabela 6)

Tabela 6. Critérios de seleção e mostra dos municípios

Tamanho município	Critérios de seleção	Número total municípios	Municípios selecionados	Número questionários respondidos	% questionários respondidos
Pequeno	Mostra aleatória estratificada 2 variáveis: PIB per capita população	49	5	4	80,0 %
Médio		84	18	7	38,8 %
Grande		10	6	1	16 %

<sup>64</sup> Equivalente a Finanças públicas.

<sup>65</sup> A pesquisa de campo foi realizada durante os meses de março a junho de 2010. Os questionários estruturados constam entre 15 e 18 perguntas.

A seleção de possíveis alternativas se manifesta empiricamente na ação municipal no caso do déficit orçamental. Contra as varias alternativas disponíveis, habitualmente se opta pelo aumento dos impostos municipais. O aumento da arrecadação de impostos próprios é uma medida muito utilizada nos municípios pequenos (60 %) e nos municípios de tamanho médio (50 %). A procura de transferências voluntárias também é bastante utilizada nos municípios pequenos e em menor medida nos médios. Os municípios pequenos também recorrem a empréstimos, Embora não especifique de que forma ou a que entidades. Frente ao déficit orçamentário todos os municípios recorrem a “redução do gasto corrente”, medida especialmente tomada em município grande. Finalmente, a estratégia de endividamento a curto prazo, é utilizada basicamente pelos municípios médios (33%) e em menor medida pelos de tamanho pequeno (20%). Com os dados disponíveis na primeira fase da investigação, não é possível determinar o processo interno de tomada de decisões. (Tabela 7)

Tabela 7. Mecanismos de correção adotados em caso de déficit orçamental

Tamanho município	% de municípios que:				
	Aumentaram a arrecadação de impostos próprios	Buscaram transferências voluntárias	Solicitaram créditos	Reduzeram gastos	Aumentaram dívida por meio de títulos públicos
Pequenos	60.00	80.00	20.00	100.00	20.00
Médios	50.00	66.67	0.00	100.00	33.33
Grande	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Total	50.00	66.67	8.33	100.00	25.00

Fonte: elaboração própria

#### 4.3. A “acessibilidade do público”

A “acessibilidade do público”, se operacionaliza na existência de instrumentos e canais de participação, constituindo um elemento importante para a legitimização das políticas municipais. Na maioria dos municípios realiza a elaboração de Planos Pluri Anuais, tornando-se, na maior parte deles como um instrumento básico da política do governo municipal. Embora não se especifiquem as técnicas e formas específicas de participação, também se constata uma forte participação em todo tipo de municípios. Um estudo detalhado por estratos, mostra que nos municípios pequenos, predominam os conselhos gestores, os sindicatos e as associações profissionais, como agentes que participam na elaboração dos Planos. Os instrumentos mais

utilizados variam segundo o município, impossibilitando, o poder em definir uma tendência específica.

Os municípios de tamanho médio, a sociedade civil participa na elaboração de os Planos, através dos conselhos gestores, associações de vizinhos, sindicatos e associações profissionais bem como das Associações empresariais. Segundo a informação, é detectada, uma menor participação das Organizações não Governamentais (ONGs). Este fato, pode ser explicado pela heterogeneidade deste tipo de organização, e frequentemente as importantes diferenças ideológicas e de ação do poder municipal (Tabela 8).

Tabela 8. Instrumentos de atenção e comunicação ao cidadão

Municípios	Não possuem serviços de participação e comunicação cidadã	Existência de pelo menos um serviço de atenção ou comunicação	Municípios que possuem:	
			Um Balcão único de atendimento integrado ao cidadão	Serviço de síndico
Pequenos	18.18	18.18	0.00	25.00
Médios	24.68	24.68	28.57	14.29
Grande	63.64	63.64	100.00	0.00
Total	-	-	25.00	16.67

Fonte: elaboração própria

A população participa diretamente na elaboração do orçamento do Governo municipal através de consultas públicas e audiências públicas, em quanto que o orçamento participativo é o instrumento menos utilizados. Finalmente, os resultados desta participação são disponibilizados a toda a população, embora nos municípios médios exista uma importante diferença com relação aos de tamanho pequeno e grande. (Tabela 9)

Tabela 9. Participação da população na gestão financeira

Municípios	% de municípios nos que:		
	A sociedade civil participa da elaboração de Planos	A população participa na elaboração do orçamento	os relatórios referentes a execução orçamentária não são divulgados a população
Pequenos	80.00	80.00	100.00
Médios	83.33	83.33	66.67
Grandes	100.00	100.00	100.00
Total	83.33	83.33	83.33

Fonte: elaboração própria

### **Em forma de conclusões**

A auto-referencialidade das organizações constitui um processo lento de aprendizagem em que o papel das comunicações entre os diversos subsistemas, é determinante. As organizações governamentais e instituições públicas na Amazônia oriental, estão experimentando um processo que pode conter elementos *auto-referenciais* de abertura frente a novas comunicações, como na maioria das organizações públicas de outros países ocidentais.

É arriscado oferecer, ainda na fase empírica apresentada, uma resposta conclusiva de forma afirmativa ou negativa, em relação à existência de uma mudança *auto-referencial*, ou de uma mera adaptação das organizações estudadas. Os dados disponíveis, indicam que a Administração pública no âmbito municipal, especificamente a gestão pública, tem um baixo processo de auto-referencialidade por uma série de motivos. Embora o patrimonialismo, como prática arcaica, se encontra em processo a superação, não significa que esta prática não aparece menor nas novas formas que retringem a “acessibilidade do público” aos temas públicos e estratégicos do município. Este fato se manifesta com a existência de poucos instrumentos e canais de informação e participação cidadã nas decisões chave da cidade.

## **2. Experiências na gestão pública municipal em outros países**

No Brasil, os estudos baseados ou inspirados nesta teoria tem focalizado especialmente dois aspectos. O primeiro, referente as formas de interlocução com o Estado e os grupos organizados da sociedade, referente ao processo de definições, acompanhamentos e implementação de políticas públicas (Coelho & Diniz (1995); Em segundo lugar, a partir da relação entre o Estado e a sociedade, especificamente nas questões relativas as formas de articulação política entre atores sociais e político e redes institucionais (MELO, 1996); Em terceiro, referente as inovações institucionais e as formas institucionalizadas de participação política (ANASTASIA; AVRITZER; EISENBERG, 2000).

A gestão pública em nível municipal, tem sido estudada em diversos países. Nos Estados Unidos, Patricia Ingraham em, *In Pursuit of Performance: Management Systems in State and Local Government*, apresenta um estudo pioneiro na avaliação da instituição municipal. Os estados e os governos locais dos Estados Unidos apresentam um importante papel na democracia, pois fornecem a maioria dos serviços que os cidadãos utilizam diariamente.<sup>66</sup> No

---

<sup>66</sup> Thomas Jefferson argumentou que no sistema norte americano os governos locais deveriam ser mais *effective* (efetivo ou eficaz?) e *accountable* por estarem mais próximos do povo.

entanto, o desempenho (*performance*) dessas atividades depende de uma complexa estrutura de leis e regras impostas por outros níveis de governos. Como os estados e os governos locais são o fim da linha do complexo sistema de financiamento intergovernamental, esses são freqüentemente confrontados com obrigações de fornecer serviços que pressionam (*strain*) os seus recursos financeiros e humanos. O que pode incentivar conflitos nas relações intergovernamentais, como no caso do EUA em que o governo nacional atribuiu obrigações aos governos subnacionais e regionais, sem o adequado provimento de recursos (ex: saúde, segurança nacional e políticas de meio ambiente).

Nessas condições, quando cidades, regiões e estados fazem um bom trabalho no provimento de recursos, eles são raramente notados. O esforço empreendido para isso é, muitas vezes, ignorado. Administrar múltiplos contratos de serviços, contratar e manter empregados qualificados, tratar os cidadãos de forma equânime (*equitable*), mantendo o controle do orçamento, e buscando soluções criativas para os complicados e crescentes problemas federativos, é um grande desafio diário.

Ao mesmo tempo, os papéis dos Estados e governos locais no desenho e na implementação de políticas continuam importantes. A corrente do “novo federalismo” de Washington e em outros lugares argumenta que os governos mais próximos dos cidadãos precisam ser mais envolvidos nas políticas públicas. No entanto, estados e governos locais argumentam que os *policy makers* federais falham em entender as restrições impostas aos governos subnacionais por meio de obrigações legais e as restritas opções políticas que resultam dessas obrigações.

No debate sobre o equilíbrio de poder adequado, por parte do governo federal, existe descrédito sobre a habilidade ou o desejo dos estados em agir de forma equânime e competente, o que tem constantemente direcionado as atribuições federais de poder e responsabilidade. Em contrapartida, esse equilíbrio de poder é marcado pela inabilidade do governo federal de prover tudo o que promete sem a assistência dos estados e dos governos locais. Nesse contexto, é importante considerar que existem enormes diferenças entre estados e entre governos locais com relação às habilidades de proverem serviços, ou seja, a capacidade de gerir recursos de forma eficiente na busca do desempenho.

A capacidade governamental pode ser definida e descrita de diversas formas, mas consiste basicamente na habilidade dos governos de cumprirem com suas responsabilidades em um governo democrático: a habilidade de utilizar sabiamente os recursos públicos e de direcioná-los para os objetivos desejados; a habilidade de gerir programas e pessoas de forma eficiente; e a habilidade de avaliar se os objetivos estão sendo alcançados. Todas essas capacidades se relacionam de alguma forma com o desempenho, que está presente em diferentes configurações e graus nos estados e nos governos locais.

Capacidade de gestão (*Management*) e desempenho, ou mais precisamente, a melhora no desempenho, tem sido um objetivo subjacente na maioria das reformas governamentais das últimas décadas. Apesar de ser facilmente compreendido pelos cidadãos e seus representantes, a melhora do desempenho é uma meta dificilmente alcançada, pois sugere maior atenção nos gastos públicos, foco em estratégias alternativas de prestação de serviços, observância da existência de duplicação ou redundância nas atividades governamentais, e maior transparência nas operações do governo. As reformas sobre o desempenho administrativo são geralmente acompanhadas de cortes de orçamento, redução de tamanho, e substancial reorganização das estruturas de governo. Efetividade, ou sucesso, tem sido visto em termos de dólares poupados e posições extintas.

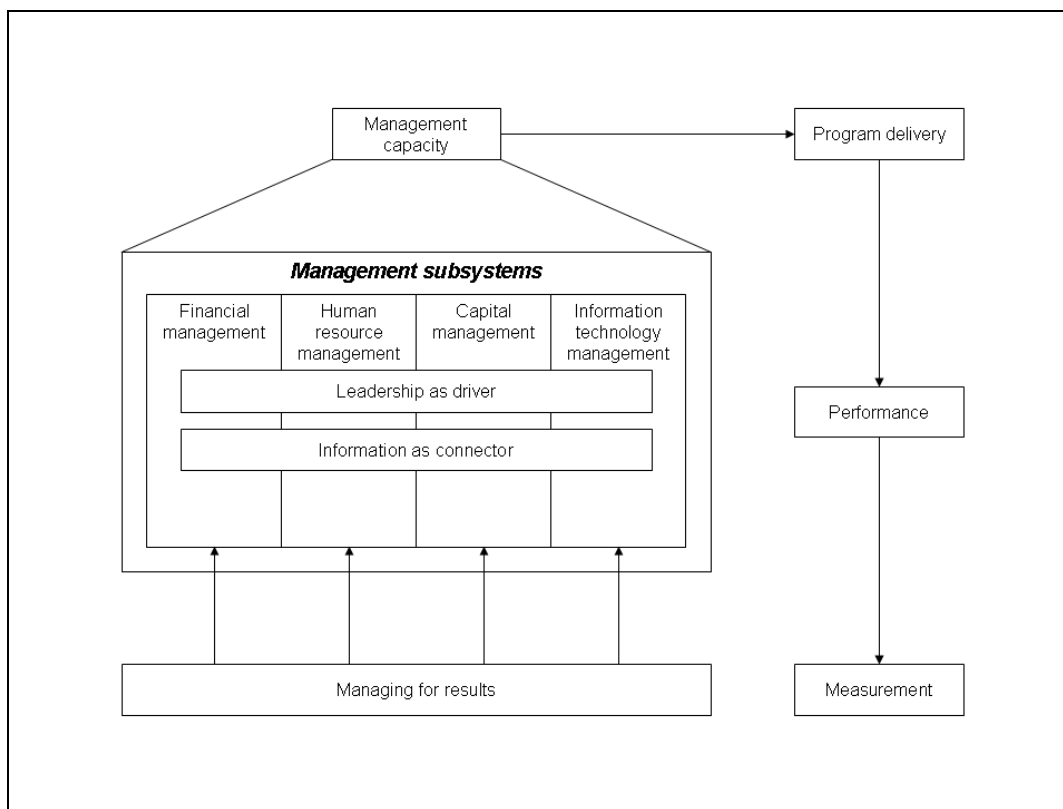
### **2.1. O *Government Performance Project***

No entanto este trabalho adota uma perspectiva diferente, baseado nos resultados para os estados e governos locais do *Government Performance Project*, (a partir de agora, GPP) uma análise de seis anos do sistema de gestão de todos os níveis de governo. Os pressupostos trabalhados no GPP sobre desempenho são os seguintes:

- Melhora do desempenho não acontece na demanda. Desempenho não tende a ocorrer na ausência de uma capacidade organizacional fundamental. A criação dessa capacidade ocorre no longo prazo e é baseada em sistemas e atividades institucionais. Um importante componente dessa capacidade é a gestão, que nessa análise necessita de força e capacidade em 5 sistemas críticos: gestão financeira, gestão de capital e infraestrutura, gestão de recursos humanos, gestão de tecnologia da informação, e gestão de resultados<sup>67</sup>.
- Existirão variações de capacidades ao longo dos sistemas, no mesmo governo e entre governos.
- Atributos críticos desses sistemas de gestão podem ser descritos, medidos e comparados, ver figura abaixo.

---

<sup>67</sup> *Management systems: Financial management, capital and infrastructure management, human resource management, information technology management, and managing for results.*

Figura 9. Modelo analítico del *Government Performance Project* (GPP)

Fonte: *Government Performance Project* (GPP)

Existem importantes ressalvas na análise do GPP. Este abrange apenas um componente de desempenho, o sistema de gestão, que é uma base para a melhor gestão, possibilitando distinguir entre governos bem administrados e governos que necessitam de melhorias em suas administrações. No entanto, não considera todos os elementos importantes do desempenho governamental e nem mede resultados políticos<sup>68</sup>.

Os cinco sistemas de gestão estudados formam um núcleo de funções administrativas encontradas em todos os níveis de governo. Elas foram escolhidas após extensas consultas com gestores governamentais, acadêmicos especializados em administração pública e outros especialistas da área. Administrar dinheiro, pessoas e ativos físicos é uma responsabilidade fundamental tanto para governos grandes quanto pequenos. A gestão da tecnologia da informação, a mais recente nas atividades administrativas, é atualmente crucial para uma maior eficiência no planejamento, na avaliação e na tomada das decisões. Finalmente, em um período em que os governos baseados no desempenho são cada vez mais a norma, o sistema de gestão

<sup>68</sup> A omissão de uma análise política não sugere que esse fator não afete a administração, mas foi uma opção baseada nos limites de recursos, potencial de acesso, e a qualidade das informações obtidas.

por resultado tem se tornado uma ligação crítica entre os recursos disponíveis e os resultados obtidos.

Os resultados do GPP, descrevem caminhos alternativos para construir capacidade administrativa. Durante os cinco primeiros anos do projeto e nos seguintes, muitos governos utilizaram as lições e exemplos do GPP como um manual de gestão. Curiosamente, os governos de maior capacidade administrativa foram geralmente os que mais se interessaram nas lições aprendidas.<sup>69</sup>

Depois do surgimento das Teorias de Sistemas durante os anos sessenta e setenta e seu aperfeiçoamento posterior, a nível meso e micro-análise e dentro do paradigma integrador, surge, a partir de meados dos anos noventa, a chamada Teoria da governança, aparecendo um número importante de publicações relacionadas com o papel do Estado e sua interrelação com o poder e os agentes locais. A Teoria da governança, inspirada nos marcos teóricos provenientes das políticas públicas, se baseia no consenso e a gestão dos atores sociais e privados, produzindo um importante número de estudos analíticos e empíricos tanto nos países europeus, nos Estados Unidos como no Brasil.

Alguns destes trabalhos foram inspirados nas primeiras publicações nos Estados Unidos sobre o tema Przeworski (1991) e Pzeworski, Stokes, Manin (1997), concentrados, estes últimos, nas transformações do design institucional e na gestão e os pontos de atrito dos sistemas no governo estadual e local. Nesta linha, o livro de Patricia Ingraham<sup>70</sup>, em *Pursuit of Performance: management Systems in State and Local Government* constitui uma importante colaboração. No capítulo, intitulado *Studying State and Local management Systems: Why We Need to Do it*, forma parte de um estudo coletivo coordenado por Ingraham (2007) e realizado por um conjunto de outros autores, sobre temas que toman como ponto central a "gestão" de diversas dimensões e níveis dos governos locais nos Estados Unidos, tais como a gestão das finanças nos governos, a gestão das infraestruturas e os recursos humanos e a gestão dos resultados. Os estados e os governos locais têm um importante papel na confecção democrática, para gerenciar um grande número de serviços para a cidadania: desde manter nas ruas, a organização do transporte coletivo, serviços de saúde e de prevenção, aos serviços especiais para jovens. No entanto, o desenvolvimento-performance destes serviços

---

<sup>69</sup> Foram omitidas desta nota as seguintes informações: descrição sucinta da metodologia, dos critérios de avaliação e da atribuição de notas dos governos pelo GPP; além da apresentação dos demais capítulos.

<sup>70</sup> Professora de Administração Pública da Syracuse University e na Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, possui uma ampla produção científica nesta linha, com obras como *Government Performance: Why Management Matters* (2004); *Transforming Government: Lessons from the Federal Reinvention Laboratories* (1997), entre outros.

depende de uma infinidade de leis e regras em diferentes níveis governamentais. Neste contexto, os governos locais se encontram confrontados com as obrigações de prestar uma série de serviços e demandas cada vez mais crescentes - "*the mitty-Gritty of service delibery*" - (o centro da questão dos serviços), em um ambiente de restrições orçamentárias e com recursos humanos limitados. Esta situação é uma das causas de pontos de atrito entre os diferentes níveis de governo, basicamente por dois aspectos. Por um lado, quando os municípios realizam esforços para alcançar a excelência em determinadas áreas, como ao tratar os cidadãos e prestar serviços de forma justa, rara vez seu trabalho é reconhecido e recompensado. Por outra parte, os governos locais continuam sendo responsáveis diretos para a implementação de políticas públicas, como sendo governo mais próximos das demandas dos cidadãos.

A corrente chamada "novo federalismo", iniciado nos Estados Unidos por autores como Aaron Wildavsky y seguindo durante a última década para vários politólogos como B. Weingast (1993), A. Stepan (2002), J. Rodder y Wibbels (2003). Segundo esta corrente, os governos mais próximos aos cidadãos necessitam ser mais comprometidos com as políticas públicas. Apesar de todo, desde os governos locais se argumentou que, precisamente, são os policy makers federais os órgãos locais que não conseguem entender as restrições econômicas e burocráticas impostas aos governos locais por meio de obrigações legais e opções políticas limitadas.

No debate sobre o equilíbrio de poder por parte do governo local, surgem críticas em quanto as habilidades e / ou capacidades dos estados em atuar de forma uniforme e competente de acordó com as competências. A nível local, surge a dilema entre " a gestão do governo municipal orientado " e "governo executivo baseado no poder forte" (*strong mayor*). Independentemente da opção de gestão municipal que é tomada, a capacidade de gestão governamental pode ser definida de várias formas, mas há um nível básico que consiste na habilidade de utilizar sabiamente os recursos públicos e encaminha-los aos objetivos desejados. O estudo de Ingraham adota uma perspectiva própria, baseada na investigação dos governos locais no *Government Perfomance Project* (GPP). Este estudo se basea em uma análise realizada durante seis anos sobre o sistema de gestão entre os diferentes níveis dos governos locais a partir das seguintes premissas

- A melhoria do desenvolvimento e da gestão não está vinculada a demanda. O desenvolvimento não tem lugar a partir da ausência de uma capacidade de organização, mas esta capacidade aumenta ao longo dos anos e baseia em atividades institucionais.
- Existem variações de capacidades através dos sistemas, dentro do governo.

- Os atributos críticos destes sistemas de gestão podem ser descritos, medidos e analisados.

## Bibliografia

- ANASTASIA, F.; AVRITZER, L.; EISENBERG, J. **Inovações Institucionais e a participação Política: a democracia em Belo Horizonte**, Belo Horizonte, 2000.
- AZEVEDO, Sergio; MELO, Marcus André, **Mudanças institucionais, reforma da seguridade social e reforma tributária**. Ford/Anpocs, (Relatório de pesquisa), 1996.
- BECHMANN, Gotthard; STEHR, Nico, "Niklas Luhmann", in: **Tempo Social**, 13, (2), São Paulo, 2001.
- BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas, **The social construction of reality**. New York: Garden city, 1967.
- BERGER, Peter, **Invitation to sociology**. New York: Doubleday, 1963.
- CAIDEN, Gehard, "Administrative reform: proceed with caution", in: **International Journal of Public Administration**. 22 (6): 815-832, 1999.
- COELHO, Magda; Diniz, Eli, **Governabilidade, Governança Local e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1995.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, **Gestão 2009-2012**. A nova Administração Pública, Brasília, 2008.
- CHESNAIS, François, **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamá editora, 1996.
- DA SILVA, Jose Afonso, **Direito Urbanístico Brasileiro**, São Paulo, Malheiros, 2006.
- DIMAGGIO, Paul; Powell, Walter, "introduction", in: POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul (Eds.) (1991). **The new Institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- DUGGER, William, "The new institutionalism: New but not institutionalism", in: **Journal of Economics Issues**, xxiv, (2): 423-431, 1990.
- DUPUY, Jean-Pierre, **Ordres et désordres. Enquête sur un nouveau paradigme**. Paris: Seuil, 1990.
- HABERMAS, Jürgen, **Technik und Wissenschaft als »Ideologie«**, Frankfurt a.M.: Edition Suhrkamp, 1968
- HABERMAS, Jürgen, **Knowledge and Human Interests**. Boston: Beacon Press, 1971.
- HABERMAS, Jürgen, **Theorie des Kommunikativen Handelns**. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1981.
- HABERMAS, Jürgen, **Der philosophische Diskurs der Moderne: 12 Vorlesungen**. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1985.
- HABERMAS, Jürgen, **Die Einbeziehung des Anderen**. Frankfurt a. M., 1996.
- HANSSON, Sven Ove, "Decision theory: a brief introduction", Department of Philosophy and the History of Technology Royal Institute of Technology (KTH) Stockholm, 1994.
- HILLMANN, Karl-Heinz; HARTIFIEL, Günter; VIDAL, Josep; GUIU, Jordi, **Diccionario Enciclopédico de Sociologia**. Barcelona: Herder, 2000.
- INGRAHAM, Patrícia W., Johns Hopkins **Studies in Governance and Public Management**. Paperback. Johns Hopkins University Press, 2004.
- INGRAHAM, Patrícia W., "Studyng State and Local Management Systems: Why We Need to Do it", in: INGRAHAM, Patrícia W., **In Pursuit of Performance: management Systems in State and Local Government**, Baltimore, Maryland. The Johns Hopkins University Press, 2007.

- KRAUSE, Detlef, **Luhmann-Lexikon. Eine Einführung in das Gesamtwerk von Niklas Luhmann**. Stuttgart: Lucius & Lucius, 2001.
- LONGO, Francisco; Ysa, Tamyko (Eds), **Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI**. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2008.
- LUHMANN, Niklas, "Insistence on systems theory perspectives from Germany". *Social Forces*, 61, 1983.
- LUHMANN, Niklas, *Soziale Systeme*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp Verlag, 1984.
- LUHMANN, Niklas, **Die Wissenschaft der Gesellschaft**. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1990.
- LUHMANN, Niklas, **Die Gesellschaft der Gesellschaft**. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1997.
- LUHMANN, Niklas, "Politische Steuerung: ein Diskussionsbeitrag", in: **Politische Vierteljahresschrift**, 30 (1), p. 4-9, 1989.
- MAYRING, Philipp, **Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken**. Weinheim: Deutscher Studien Verlag, 2000.
- MANSILLA, Dario Rodríguez, "Introducción" en: **Luhmann, Niklas, Organización y Decisión. Autopoiesis, Acción y Entendimiento Comunicativo**. Madrid: Anthropos, 1997.
- MATURANA, Humberto, "Biology of language: the epistemology of reality", in: MILLER; LENNEBERG Eric (Eds.), **Psychology and Biology of Language and thought: Essays in honor of Eric Lenneberg**. Academic Press, 1978.
- MAYNTZ, Renate, **Soziologie der Organization**. Hamburg: Reinbeck, 1996.
- MARCH, James; OLSON, Johan, "The new Institutionalism: Organizational factors in Political life", in: **American Political Science Review**, (77), p. 281-296, 1984.
- MELO, Marcus André, "Governance e reforma do Estado: o paradigma agente X principal", in: **Revista do Serviço Público**, ano 47, vol. 120, n. 1, Brasília, 1996.
- MONTEIRO, Mario de Souza, **Nomeação e concurso: máquina burocrática estatal e denominação política**. Belém: NAEA, Dissertação de Mestrado, 1997.
- MORIN, Edgar, **La méthode 1. La nature de la nature**. Paris: Editions du Seuil, 1977.
- MORIN, Edgar, **Sociologia. A sociologia do microsocio ao macroplanetário**. Lisboa: Publicações Europa-América, 1998.
- PIRES, J.C. de S; MACÊDO, K.B., "Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil". **Revista Administração Pública**, 40 (1): 81-105, 2006.
- PINTO, Lucio Flávio, *Amazonia Sangrada (de FHC a Lula)*. Belém, 2009.
- Prates, Antonio Augusto, "Organização e instituição no novo institucionalismo", in: **Teoria & Sociedade**, (5): 123-146, 2000.
- PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B., **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- PRZEWORSKI, A. "Democracy and the Market; Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America", in: **Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America**. New York: Cambridge University Press, 1991.
- REPETTO, Fabian, "Coordinación y gestión pública integral en América Latina: notas conceptuales". **Reflexões para Ibero-America. Planejamento Estratégico**. Brasília: Caderno Eiapp, 2008.

- RODDEN, J.; E. WIBBELS. **Federalism and macroeconomic Management**. Cambridge, MIT Press, 2003.
- STEPAN, A., "Toward a New Comparative Politics of Federalism, (Multi) nationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism", a: **Arguing Comparative Politics**. Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 315-363.
- SRÜBAR, Ija, "Akteure und Semiosis. Kommentar zu Rainer Greshoffs Kritik der luhmannschen Systemtheorie", in: **Zeitschrift für Soziologie**, 37 (6): p. 480-488, 2008.
- SZTOMPKA, Piotr, **The sociology of social change**. Oxford: Blackwell, 1993.
- TORRES, Pedro, **La política de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad**, Cepal: Santiago de Chile, 2004.
- VIDAL, Josep, A realidade social é externa ao indivíduo? Uma aproximação à pesquisa qualitativa, **Paper NAEA**, n. 203, Belém: UFPA, 2006.
- VIDAL, Josep, *Grounded theory* e as possibilidades da pesquisa na complexidade da Amazônia, **Paper NAEA**, n. 204, Belém: UFPA, 2006.
- VIDAL, Josep (coord), **Continuidade e mudança no fortalecimento institucional no Estado do Pará**, Brasília, IPEA, 2010.
- WEBER, Max, **A Ética protestante e o Espírito do Capitalismo**. 4 ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1985 [1920].
- WEINGAST, B., "Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets", a: **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, n. 149/1, 1993, p. 286-311.
- WILLKE, Helmut, **Systemtheorie**. Stuttgart: Gustav Fischer Verlag, 1982.