Editorial

Do reconhecimento à responsabilidade

Nós editores da área de Administração Pública, parte significativa do emergente e pujante "Campo de Públicas", vivemos hoje um momento muito especial no que diz respeito ao reconhecimento do trabalho geral que vimos fazendo nos últimos anos.

Os últimos movimentos da CAPES no que se refere à qualificação de um subconjunto específico de periódicos em Administração Pública parece que vai resultar em um aumento da nossa visibilidade e, consequentemente, da responsabilidade que teremos na condução da qualificação da produção intelectual de nossa comunidade.

Claro, isso só foi possível porque houve um grande esforço de depuração daquilo que se refere à publicação de caráter oportunista. O maior dilema da grande área de Administração à qual nos vinculamos originariamente está em espelhar o que pertence ou não à área.

As antigas versões do Qualis em Administração davam margem ao exercício do oportunismo baseado na busca de periódicos com alto fator de impacto, mas irrelevante para nossas pesquisas. Foi o apogeu dos periódicos tipo Poultry and Eggs Quarterly (nome fictício).

A última avaliação, porém, avançou bastante no sentido de desqualificar periódicos de áreas distantes à Administração. Portanto, mesmo sendo uma lista dinâmica, as novas regras da CAPES vão permitir que sejam evitados certos movimentos oportunistas.

Claro, em especial no caso do "Campo de Públicas", marcado pela multidisciplinariedade, há riscos de deixar de imputar o devido reconhecimento às publicações de excelente nível das áreas da Saúde, das Ciências Humanas e Sociais. Mas, este é um embate para um próximo momento.

Mudanças nos Cadernos Gestão Pública e Cidadania

É neste sentido que, animados pelas sinalizações da CAPES, pelo apoio da direção da FGV/EAESP e do suporte do nosso publisher, a RAE Publicações, passamos para uma etapa muito mais ousada para nossa revista: a busca do reconhecimento no mercado editorial acadêmico.

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Para tanto, a partir desta edição, todos os nossos artigos já contam com o DOI. Além disso, embarcamos em um movimento de indexação da nossa revista em bases de dados como PROQUEST, EBSCO, Gale. Nossa meta é que, até 2017, possamos estar indexados nas principais bases de dados mundiais.

Assim, fica o convite para que nossa comunidade cada vez mais submeta artigos e trabalhos para nossa revista. Como nossos leitores podem perceber, a qualidade dos artigos aqui publicados vem aumentando muito, o que significa que cada vez mais os Cadernos Gestão Pública e Cidadania se mostram um veículo relevante no avanço da comunidade científica da área de Administração Pública e do ampliado "Campo de Públicas".

Boa leitura!

Mário Aquino Alves
Editor
Cadernos Gestão Pública e Cidadania

Uma avaliação da adoção do BSC pelos Tribunais de Contas dos Estados

An Assesment of the Adoption of the BSC by State Court of Auditors

Una evaluación de la adopción del BSC por los Tribunales de Cuentas

Resumo

No presente estudo analisou-se a utilização da metodologia do *Balanced Scorecard* – BSC como modelo de gestão estratégica para os Tribunais de Contas dos Estados brasileiros. Desde a sua introdução na década de 90, a metodologia do BSC espalhou-se e hoje é largamente utilizada por empresas privadas ao redor do mundo. No início dos anos 2000 a área governamental começa a vislumbrar o uso do BSC como ferramenta para aprimorar a gestão e uso de seus recursos. No entanto é necessário que sejam realizadas adaptações no modelo original do BSC, que foi concebido para o setor privado, para uma melhor adequação as particularidades da área pública. O presente trabalho analisou a forma na qual os Tribunais de Contas dos Estados, que fizeram uso da metodologia do BSC, procederam com a adaptação da perspectiva financeira do modelo BSC na elaboração de seus planejamentos. Foi possível deduzir nesta pesquisa a intenção dos diversos Tribunais de Contas em melhorar sua gestão orçamentária, partindo do conhecimento de seus limites de receita, para então planejar uma melhor execução da despesa.

Palavras-chave: BSC, *Balanced Scorecard*, Gestão Pública, Planejamento Estratégico, Tribunais de Contas Estaduais.

Rodrigo Winter Afonso - afonsorw@gmail.com
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Marcio Romano - mromano@infolink.com.br
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Dércio Santiago da Silva Júnior - derciojr@uerj.br
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Guilherme Teixeira Portugal - teixteix@hotmail.com
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Artigo submetido no dia 16-06-2014 e aprovado em 24-07-2015.

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract
In the present study we assessed the use of the methodology Balanced Scorecard - BSC as a strategic management model for the Brazilian Audit Courts of States. Since its introduction in the 90s, the BSC methodology spread around and today is widely used by private companies in the whole world. In the early 2000s the governmental area begins to envision the use of the BSC as a tool to enhance the management and use of its resources. However it is necessary that some adjustments have to be done in the original BSC model, which was developed for the private sector, to better fit the particularities of the public area. This study examined the manner in which the Audit Courts of States, which have made use of the BSC methodology, proceeded with the adjustment of the financial perspective of the BSC model in developing their plannings. This research was able to deduct the intention of the various Tribunals Accounts in improve your budget, firstly by knowing the boundaries of its revenue, for then better plan the expenditure execution.
Keywords: *BSC, Balanced Scorecard, Public Management, Strategic Planning, State Court of Auditors.*

Resumen
En el presente estudio se evaluó el uso de la metodología del Balanced Scorecard – BSC, como un modelo de gestión estratégica para los Tribunales de Cuentas de los estados brasileños. Desde su introducción en los años 90, la metodología BSC prosperó y hoy es ampliamente utilizado por las empresas privadas de todo el mundo. En la década de 2000 el sector gubernamental comienza a vislumbrar el uso del BSC como herramienta para mejorar la gestión y el uso de sus recursos. Sin embargo, es necesario que se realicen algunos ajustes en el modelo original del BSC, que fue diseñado para el sector privado, para ajustarse mejor a las particularidades de la zona pública. Este estudio examinó la manera en que los Tribunales de Cuentas de los Estados , que hicieron uso de la metodología BSC , procedió con la adaptación de las perspectivas financieras del modelo de BSC en el desarrollo de sus planes. Fue posible deducir, en esta investigación, la intención de los distintos Tribunales de Cuentas en la mejora de su gestión presupuestaria a partir del conocimiento de sus umbrales de ingresos, para así planear una mejor ejecución de los gastos.

Palabras clave: *BSC, Balanced Scorecard, Gestión Pública, Planificación Estratégica, Tribunales de Cuentas.*

1 INTRODUÇÃO

Em virtude da obrigatoriedade que tem a gestão pública de prestar contas de seus atos à sociedade de forma geral e a outros órgãos governamentais, a mesma necessita de modelos de gestão e controle eficientes e eficazes que proporcionem maior tempestividade e transparência no exercício de suas atividades.

Nesse contexto, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão propôs aos Tribunais de Contas em 2006 a criação do PROMOEX - Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros. O objetivo primordial do PROMOEX é o fortalecimento institucional do sistema de controle externo para apoiar a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal e, assim, exercerem suas competências de forma mais eficaz.

Os Tribunais de Contas são entes autônomos, independentes e constitucionalmente edificados e dissociados de qualquer vínculo de subordinação aos três poderes (Quintal et al. 2012). Suas decisões são de natureza administrativa, e por este motivo, não são dotadas de eficácia jurisdicional.

Os recursos do PROMOEX financiam atividades agrupadas em dois componentes, um nacional e o outro local. O componente local do programa é executado exclusivamente pelos Tribunais de Contas Estaduais e um de seus objetivos, conforme item 2.4 do documento que apresenta o programa, que reza

justamente sobre o planejamento estratégico e a modernização administrativa.

Isto ressalta que os debates sobre a reforma do Estado promovem a necessidade de novos modelos de gestão, controle e planejamento que proporcionem ao administrador público maior governabilidade e maior transparência à sociedade. Desta forma, os interessados em acompanhar e fiscalizar as ações de determinado ente governamental terão maiores subsídios para efetuar essas atividades.

Uma das características trazidas por este movimento reformista, chamado de Nova Gestão Pública, é a aplicação no setor público de práticas oriundas da iniciativa privada. A intenção é substituir algumas práticas burocráticas, cujo foco está nos processos, por práticas que tenham como objetivo a satisfação do cliente, que no caso do setor público é o cidadão.

O Balanced Scorecard (BSC) foi uma das práticas oriundas da iniciativa privada que a Nova Gestão Pública importou para o setor público. Este modelo de gestão foi desenvolvido no início da década de 1990 contrapondo-se aos métodos de gestão utilizados até então que, segundo Kaplan e Norton (1997), se baseavam somente na visão de curto prazo e em indicadores contábeis e financeiros somente. No entanto, para uma aplicação eficaz do BSC no setor público, faz-se necessário a realização de algumas adaptações ao modelo original, uma vez que o BSC foi desenvolvido para uso em empresas privadas.

No que tange os Tribunais de Contas Estaduais, 15 adotaram o BSC como modelo de gestão, estabelecendo planos, metas e iniciativas estratégicas. Desta forma, o objetivo desta pesquisa foi verificar como os diversos Tribunais realizaram as adaptações necessárias para a aplicação do BSC no setor público. Para esta análise optou-se pela escolha da perspectiva financeira do BSC, visto que esta perspectiva apresenta uma relevante diferença de foco entre as áreas privada e pública.

Na área privada a perspectiva financeira do BSC tem por objetivo a satisfação dos acionistas, gestores, entre outros interessados no retorno financeiro da organização. Entretanto, na área pública, a sociedade não está interessada na lucratividade de uma determinada ação estatal, e sim, na eficiência e eficácia do gestor na utilização e alocação dos recursos públicos.

Esta pesquisa se propõe a contribuir para um melhor entendimento da utilização do BSC na área pública bem como mostrar a gestão pública que ferramentas de gestão tradicionalmente utilizadas no setor privado são capazes de contribuir de forma substancial para a melhoria do organismo público brasileiro.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Balanced Scorecard.

O BSC, desenvolvido por Robert Kaplan e David Norton no início da década de 1990, busca gerir a organização tendo por base quatro perspectivas: (a) Perspectiva financeira; (b) Perspectiva dos clientes; (c) Perspectiva dos processos internos; (d) Perspectiva do aprendizado e crescimento. Estas perspectivas se conectam através de rela-

cionamentos de interdependência, permitindo à gestão observar a interligação entre as diversas atividades organizacionais.

Nas organizações privadas, onde o objetivo final é o lucro, todos os objetivos e medidas das perspectivas de aprendizado e crescimento, processos internos e clientes, segundo Kaplan e Norton (1997), convergem para a consecução dos objetivos da perspectiva financeira. O modelo de BSC utilizado nas organizações privadas está representado na figura 1.

Figura 1: BSC Área Privada

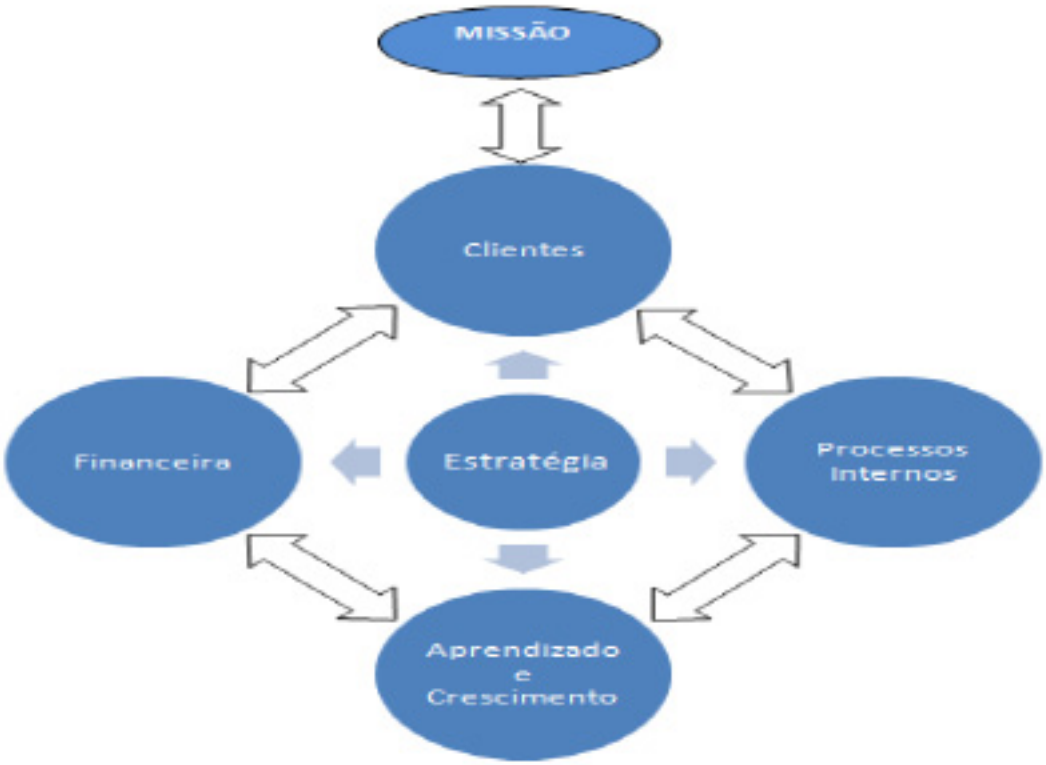


Fonte: Adaptado de Paul R. Niven (2008).

Nas organizações públicas a perspectiva financeira não é o foco principal, embora seja um ponto importante, funcionando com fator de restrição e controle orçamentário na maioria dos casos. No setor público, a grande ênfase do BSC está na missão da organização que é o retorno social e o atendimento a sociedade, e passa a ser o condutor principal de todas as ações.

Essas organizações são responsáveis diante de seus clientes e stakeholders pelos resultados advindos de sua missão: transparência na prestação de contas, melhores condições de tratamento médico, assistência social, segurança, etc. Segundo Niven (2008), neste ponto, a perspectiva de clientes assume o topo do modelo, conforme indica o diagrama representado na figura 2.

Figura 2: BSC Área Pública



Fonte: Adaptado de Paul R. Niven (2008).

Ainda durante a década de 1990 o BSC começou a ser utilizado também no setor público, notadamente nos Estados Unidos, no Canadá, no Reino Unido e na Suécia. Kaplan e Norton (2004) descrevem a implantação do BSC na cidade de Charlotte, no estado norte americano da Carolina do Norte, como uma das primeiras implantações desta ferramenta.

Niven (2008) considera esta implantação o caso mais famoso de utilização do modelo BSC no setor público. Wilson, Hagarty e Gauthier (2003) descrevem os resultados obtidos por instituições do setor público através da utilização do modelo de gestão do BSC. Os autores Radnor e Lovell (2003) analisam a implantação do modelo em agências do Serviço Nacional de Saúde do Reino Unido. Carmona e Grönlund (2003) e Greasley (2004) descrevem a utilização do BSC nas polícias sueca e britânica, respectivamente. Em face disto, o modelo de gestão do Balanced Scorecard foi sendo ajustado às características da esfera pública e sua metodologia começou a ganhar adeptos em vários países.

2.2 Administração Pública

O primeiro modelo de administração dos Estados Nacionais modernos foi o patrimonial, que era caracterizado pela ausência de separação entre o interesse público e o privado. Nessa visão, o Estado tinha uma gestão muito similar às monarquias absolutistas,

cuja atribuição fundamental era administrar os bens da realeza.

Segundo (PEREIRA, 2008, p 111) o modelo de administração pública burocrática surgiu na segunda metade do século XIX, com o objetivo de combater a corrupção e nepotismo do patrimonialismo. As principais características da burocracia Weberiana são a impessoalidade, o controle dos processos, a divisão do trabalho, a hierarquia formal de autoridade e a competência técnica baseada no mérito.

A burocracia está calcada no formalismo, que gera um excesso de normas e uma rigidez de procedimentos. O intuito deste formalismo é inibir a discricionariedade individual, que é uma característica do modelo patrimonialista. Por estes motivos, este modelo revelou-se lento, inchado e ineficiente no atendimento das demandas atuais da sociedade.

Uma das características da burocracia é a separação entre planejamento e execução. Esta divisão proposta pelo modelo burocrático viabiliza a separação entre a política e a administração pública proposta por Wilson (1887), na qual os atores políticos são responsáveis pela elaboração dos objetivos enquanto a administração pública fica incumbida por sua execução. Ao traçar um paralelo com o setor privado, a burocracia guarda semelhança com as ideias de Taylor (1990) no que diz respeito à divisão de tarefas entre executivos e operadores.

Para acompanhar as mudanças ocorridas nas décadas de 80 e 90, como a queda do comunismo, a criação de novos blocos econômicos e o advento da globalização econômica, o Estado se viu na necessidade de redefinir seu papel. Com isso deixou de ser o principal produtor de bens e serviços, transferindo esta tarefa para o setor privado, e passou a assumir uma função gerencial.

Para que fosse possível essa atuação gerencial foi necessário adotar a técnica administrativa da descentralização e focar o controle não mais nos processos, e sim nos resultados. Tudo isso sem abdicar de exercer seu papel na construção das políticas macroeconômicas e na busca da redução das desigualdades sociais.

2.3 A Nova Gestão Pública

Esta tendência reformista chamada de New Public Management (NPM ou Nova Gestão Pública) teve origem no Reino Unido em 1979, no início do governo de Margareth Thatcher, motivada pela insatisfação dos britânicos com a qualidade dos serviços públicos prestados.

Foi adotado também nos Estados Unidos durante o governo de Ronald Reagan nos anos 80 e se expandiu por outros países da comunidade britânica como Austrália e Nova Zelândia. Chegou à América Latina nos anos 90 no Chile e no Brasil, sendo adotado durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso.

A administração pública gerencial ou nova gestão pública (new public management) é um modelo baseado em valores oriundos da iniciativa privada, tais como eficiência, efetividade, eficácia e competitividade (Secchi, 2009). Seu objetivo principal é a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados a sociedade.

Segundo (PINTO, 2008, p61) o new public management refere-se a ênfase no incremento da qualidade e cobertura dos serviços públicos através da adoção de práticas, métodos e valores do setor privado de mercado.

Este movimento de reforma e modernização do Estado constitui um fator relevante para o aumento da eficiência e eficácia das ações governamentais, uma vez que o foco está direcionado para a melhoria dos serviços prestados à sociedade em contraposição a visão burocrática, cuja orientação principal visava o controle de processos internos, que não geravam impactos significativos para a população.

No entanto, o controle na new public management fica delegado para a sociedade. No caso brasileiro, no qual a sociedade apresenta um histórico de baixa participação no controle social, a simples transferência do exercício do controle para a sociedade pode acarretar em uma maior liberdade para o mau uso dos recursos públicos.

2.4 Reforma do Estado no Brasil

A primeira tentativa de reforma gerencial no Brasil ocorreu no governo de Getúlio Vargas, na década de 30, quando foi implantado o modelo de administração burocrática. Seu intuito era combater as práticas oligárquicas e patrimonialistas da república velha e alavancar o recente processo de industrialização do país.

O modelo burocrático obteve êxito em período na qual as mudanças ocorriam com maior lentidão e a divisão das classes sociais era mais rígida do que atualmente. Segundo (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p17) o modelo burocrático "Desenvolveu-se numa era hierárquica, quando só os que ocupavam o topo da pirâmide social dispunham de informações suficientes para decidir adequadamente, numa época de mercado de massa, quando a maioria das pessoas tinha desejos e necessidades semelhantes".

Outra tentativa de se implementar uma reforma gerencial no país ocorreu em 1967 com a edição do Decreto-Lei nº 200. Sua intenção era corrigir as limitações do modelo burocrático focado na administração direta. O referido instrumento legal tinha como objetivo a descentralização administrativa, através do fortalecimento da administração indireta por meio das autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. Dessa forma, o Decreto buscava formas de agilizar a atuação do Estado.

Com a promulgação em 1988 da nova Constituição Federal, a administração pública volta a ser altamente burocratizada, uma vez que, entre outras medidas, retirou a autonomia do Poder Executivo para estruturar dos órgãos públicos, além de retirar das autarquias e fundações públicas a flexibilidade concedida pelo Decreto-Lei nº 200.

Com base no acima, a administração pública no Brasil vem oscilando, nos últimos 80 anos, entre a administração burocrática e a tentativa de reformas gerenciais. No entanto, esta oscilação não foi capaz de abolir por completo o uso de práticas patrimonialistas, que seguem comuns em nossa sociedade. Mediante esta observação, podemos concluir que atualmente os modelos patrimo-

nialista, burocrático e gerencial convivem de forma simultânea na administração pública brasileira.

Pode-se inferir que este movimento da nova gestão pública propiciou a introdução no setor público de ferramentas administrativas utilizadas com êxito na área privada, tal como o BSC. Uma vez que o BSC comunica o planejamento (KAPLAN E NORTON, 1997) e estando este planejamento disponível ao público, o mesmo pode ser utilizado como mecanismo de controle externo por parte da sociedade. Assim sendo, essa ferramenta oriunda da gestão empresarial e que não é exigida por nenhum normativo burocrático, pode auxiliar a tapar a lacuna de controle que a nova gestão pública deixa em aberto.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa classifica-se, em relação aos objetivos, como descritiva. As pesquisas descritivas têm como objetivo descrever características de determinada população ou fenômeno. (GIL, 2010, p27). Trata-se ainda de uma pesquisa bibliográfica, visto que para a sua realização foram utilizados materiais acessíveis ao público em geral, tais como: livros, artigos científicos, revistas e principalmente sítios dos Tribunais de Contas na internet.

O trabalho de levantamento de dados para esta pesquisa foi realizado durante a primeira quinzena de julho de 2013, ocasião em que foram acessados os sítios dos 26 Tribunais de Contas Estaduais (TCE) com intuito de coletar o documento formal de planejamento estratégico de cada TCE, que é a fonte primária de dados da presente investigação.

Quanto a natureza dos dados a presente pesquisa se classifica como qualitativa (GIL, 2010, p29). Ao examinar os planejamentos estratégicos coletados, foi possível observar quantos Tribunais utilizaram a metodologia BSC em sua elaboração. De posse desta informação, os dados relativos a estes planejamentos foram analisados individualmente. Dessa forma foi possível investigar a forma na qual a perspectiva financeira do BSC original foi adaptada pelos tribunais que utilizaram esta metodologia na elaboração de seus respectivos planejamentos.

Devido ao fato dos Tribunais de Contas que elaboraram Planejamento Estratégico não publicarem em seus sítios o acompanhamento da execução dos mesmos, o presente trabalho versa somente sobre a elaboração dos planejamentos estratégicos.

Como limitação a presente pesquisa, observou-se que 42,9% dos Tribunais não divulgaram no documento formal de Planejamento coletado no sítio, os indicadores estratégicos a serem atingidos para as quatro perspectivas do BSC. Tal fato limita esta pesquisa, visto que não foi possível investigar com maior profundidade as relações de causa e efeito dos indicadores e sua relação com o mapa estratégico.

4 ANÁLISE DE DADOS

O presente estudo identificou que dezessete Tribunais de Contas dos Estados elaboraram, pelo menos, um Planejamento Estratégico entre os anos de 2008 e 2012. Em sua maioria, têm a duração de quatro a cinco anos. No entanto, existem três planejamen-

tos com duração de seis anos e um com duração de nove anos.

O TCE de Goiás está em fase de elaboração de seu Planejamento Estratégico, que entrará em vigor em 2014. O BSC será a metodologia utilizada, como pode ser notado através da consulta aos documentos preliminares disponíveis no sítio do tribunal.

Em que pese o fato do TCE de Alagoas não ter elaborado um Planejamento Estratégico, cabe ressaltar que o mesmo elaborou um Mapa Estratégico bem similar ao dos demais Tribunais que produziram um documento formal de Planejamento Estratégico. Apesar da semelhança citada, não há elementos disponíveis para avaliar a metodologia aplicada em sua elaboração.

Relevante notar que o BSC foi a metodologia escolhida por quinze Tribunais na elaboração de seus planejamentos, o que demonstra a pertinência do tema desta pesquisa. Embora os TCE-SP e TCE-ES não tenham citado o uso do BSC na seção metodologia de seus respectivos planejamentos, nota-se que a metodologia utilizada por estes na construção do planejamento guarda bastante similaridade com a do BSC, principalmente no tocante ao mapa estratégico e as relações de causa e efeito.

Conforme já citado na seção introdução deste trabalho, a aplicação do BSC na gestão pública precede de alguns ajustes. Portanto, observou-se que os diferentes Tribunais utilizaram nomenclaturas e objetivos distintos ao adaptarem a perspectiva financeira do BSC original às suas necessidades.

As nomenclaturas mais utilizadas nesta adaptação foram "Orçamento e Logística", com sete ocorrências, seguidas da nomenclatura "Estrutura e Orçamento" com duas ocorrências. Esta nomenclatura também foi utilizada pelo TCE-ES, apesar deste TCE ter alegado não ter utilizado a metodologia BSC em seu planejamento. Por outro lado, foi possível observar que os TCE-TO e TCE-SC mantiveram a nomenclatura original do BSC.

Observou-se que os Tribunais de Pernambuco e de São Paulo, que não utilizou o BSC, não apresentaram a perspectiva financeira ou similar em seu Planejamento. O TCE-PE justifica na seção metodologia de seu Planejamento a ausência desta perspectiva argumentando que "cada organização deve procurar a melhor forma de comunicar a sua estratégia em todos os níveis organizacionais sem ficar presa às perspectivas que originaram o BSC". Segue abaixo um quadro resumo das nomenclaturas adaptadas pelos diversos TCEs.

Quadro 1: Adaptação da perspectiva financeira pelos TCEs

TCE	BSC	Perspectiva Financeira
BA	SIM	Estrutura e Orçamento
ES	Não Informado	Estrutura e Orçamento
MG	SIM	Estrutura e Orçamento
MS	SIM	Finanças
SC	SIM	Financeira
TO	SIM	Financeira
PR	SIM	Logística
SP	Não Informado	Não a considerou
RS	SIM	Orçamentária
AC	SIM	Orçamento e Logística
CE	SIM	Orçamento e Logística
PA	SIM	Orçamento e Logística
RJ	SIM	Orçamento e Logística
RN	SIM	Orçamento e Logística
RO	SIM	Orçamento e Logística
SE	SIM	Orçamento e Logística
PE	SIM	Sociedade

Fonte: Elaborado pelos autores.

Não obstante as diferentes nomenclaturas utilizadas, de modo geral os Tribunais de Contas fizeram uso da perspectiva financeira com objetivo de garantir recursos orçamentários para custear suas atividades institucionais e para melhor equipar os Tribunais.

Além dos usos gerais citados acima, observou-se entre os Tribunais investigados algumas particularidades na adequação da perspectiva financeira. Cinco Tribunais consideraram a adoção de medidas que visam a otimização dos recursos financeiros, sendo que TCE-SE e TCE AC o fazem com foco em resultados, enquanto o TCE-ES, que não cita o uso do BSC, visa nessa perspectiva aprimorar o planejamento e a execução orçamentária.

Cabe notar a observação que alguns tribunais incluíram na perspectiva financeira a necessidade de melhorias e investimentos em Tecnologia da Informação e da utilização de indicadores que medem a satisfação dos profissionais do Tribunal com a estrutura interna de trabalho.

Por fim, vale citar que os Planejamentos Estratégicos do TCE-SC e do TCE-PE, considerados nesta pesquisa e atualmente disponíveis nos respectivos sítios, expiraram

respectivamente em 2011 e 2012 e que TCE-SP revisou seu Planejamento em 2013.

Uma análise crítica profunda ficou limitada, devido ao fato dos Tribunais não divulgarem em seus sítios, o acompanhamento dos indicadores durante a execução do planejamento. Dado que 64,3% desses planejamentos estão próximos da metade do seu período de execução, as informações parciais sobre o comportamento destes indicadores seriam úteis para medir o planejado frente ao executado. Dessa maneira, seria possível investigar na prática, o uso do BSC como uma metodologia de planejamento para a gestão pública.

Apesar da ausência destes indicadores, os documentos de planejamento fornecem material para execução de um conjunto de análises. Ademais, é valido notar que o planejamento funciona como um meio da alta gestão comunicar aos funcionários, jurisdicionados e para a sociedade em geral, os objetivos e metas a serem perseguidas em determinado período.

Através da adaptação da perspectiva financeira para orçamento, foi possível notar que os Tribunais deram ênfase na parte orçamentária em seus planejamentos. Sem informações precisas sobre a quantidade de recursos financeiros necessários para executar suas atividades, os Tribunais entendem que ficaria difícil cumprir com qualidade as suas obrigações.

A adaptação feita pelos Tribunais das perspectivas Logística e Estrutura, como integrantes da perspectiva financeira, demonstra a intenção da alta gestão dos Tribunais em investir parte de seus recursos orçamentários na modernização de suas estruturas físicas internas e que estes investimentos são justificados por serem necessários para que o Tribunal atenda melhor a sociedade. Cabe adicionar que 21% dos Tribunais incluíram nesta perspectiva a necessidade de maiores investimentos em tecnologia da Informação.

Observou-se que os Tribunais inseriram na adaptação da perspectiva financeira a modernização pedida pelo PROMOEX. Embora que, para medir essa modernização, tenham utilizado diferentes objetivos e indicadores, quando divulgados.

Cabe notar que, em alguns casos, não existe uma relação clara entre o objetivo, exposto no Mapa estratégico, com seus respectivos indicadores estratégicos. Este último representa a forma na qual será medido o alcance ou não do objetivo traçado.

Para corroborar o acima exposto, observou-se que 28,6% dos Tribunais contemplam na perspectiva financeira a percepção dos servidores acerca da melhoria das instalações de trabalho, como forma de medir um objetivo financeiro a ser alcançado. Considera-se este indicador questionável, dado o fato que a percepção dos servidores, por exemplo, pode não estar alinhada com a percepção da sociedade sobre o tema.

Ademais, observou-se que o TCE-SE apresentou, como um dos objetivos de seu mapa estratégico, otimizar e racionalizar recursos. No entanto, ao analisar os indicadores criados para monitorar este objetivo, observou-se que estes indicadores se limitavam a medir o cumprimento da execução orçamentária, o que não demonstra uma relação

direta com a racionalização e otimização de recursos pressupostos no objetivo.

Pode também ser citado, o fato do TCE-MG ter colocado como iniciativa estratégica a negociação com a Assembleia Legislativa do Estado, um aumento no limite de gastos com Pessoal, sem conectar isto ao indicador.

Por fim, cabe ressaltar o fato que o PROMOEX exige dos Tribunais a elaboração de um planejamento estratégico como contrapartida para liberação de recursos financeiros. Com isso, não pode ser desconsiderada a hipótese que um Planejamento tenha sido elaborado apenas para o cumprimento de uma formalidade.

Pode-se observar nesta pesquisa que não houve, por parte dos tribunais, a adoção de um procedimento padrão para a adaptação da perspectiva financeira do BSC. Em que pese as diversas nomenclaturas utilizadas na elaboração dos planejamentos, é possível inferir que as adaptações têm como objetivo assegurar aos tribunais a regularidade no recebimento das receitas, para que então seja possível um melhor planejamento das despesas.

Observou-se também nas adaptações realizadas, que os gestores dos tribunais entendem ser necessário um maior investimento em estrutura interna para melhor atender a sociedade, bem como cumprir com a modernização exigida pelo PROMOEX.

A implantação de melhorias no planejamento e execução orçamentária, a modernização estrutural e o investimento em tecnologia, se concretizadas, representam um avanço em termos de melhoria da qualidade no serviço público prestado aos cidadãos. Além disso, o investimento em tecnologia pode facilitar o acesso da sociedade e dos jurisdicionados as atividades do Tribunal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A melhoria da gestão dos órgãos públicos, principalmente em termos de eficiência, eficácia e transparência é um desejo de toda a sociedade. Por este motivo, a presente pesquisa investigou como a adaptação de uma perspectiva da metodologia BSC, tão utilizada para estes fins em empresas privadas, se comporta em um organismo público.

A adoção de uma ferramenta de planejamento estratégico por dezessete Tribunais de Contas Estaduais, sendo quinze utilizando o BSC, indica uma evolução no que tange a gestão governamental no Brasil. Através do planejamento, os gestores transmitem aos seus subordinados os valores organizacionais e as metas a serem atingidas, determinado assim o rumo a ser seguido pelo órgão para consecução de seus resultados.

Por outro lado, cabe ressaltar que a liberação de verbas do PROMOEX aos Tribunais de Contas está condicionada a elaboração, por parte destes, de um documento formal de planejamento estratégico.

Mesmo sem a publicação de dados sobre a execução do planejamento, foi possível deduzir, através dos objetivos estratégicos, a intenção dos diversos Tribunais de Contas em melhorar a sua gestão orçamentária. Os planejamentos deixam claro que o órgão deve primeiro conhecer a receita total disponível, para então planejar uma melhor execu-

ção da despesa.

Ao investigar o uso no setor público de uma ferramenta de planejamento originalmente desenvolvida para o setor privado, o presente trabalho difundiu a possibilidade dos executivos da área governamental buscar o aperfeiçoamento da gestão pública, por meio do uso de ferramentas gerenciais utilizadas com êxito na área privada.

Ademais, cabe ressaltar que a presente pesquisa contribui para o aperfeiçoamento teórico da gestão pública, uma vez que investigou a maneira na qual o BSC, cujo conteúdo teórico foi desenvolvido para o uso no setor privado, teve sua teoria adaptada de forma a viabilizar a sua utilização no setor público.

Existe o risco que alguns usuários do BSC confundam os meios com os fins. Os investimentos em estrutura, tecnologia, eficiência orçamentária e melhorias de custo-benefício não são apenas um fim em si mesmo, e sim, um meio para se gerar um melhor retorno para a sociedade. Quando isto não é observado pelos gestores públicos, o mau uso do BSC como ferramenta de planejamento pode servir como justificativa para o fracasso da execução da estratégia planejada.

Para reduzir o risco acima citado, a presente pesquisa sugere, como indicação de trabalhos futuros, novos estudos acerca da adaptação das perspectivas do BSC na área pública. Em adição, indica-se também o estudo da execução dos planejamentos estratégicos elaborados por entidades governamentais.

Tais iniciativas merecem ser investigadas, para que seja possível identificar erros e acertos na implantação e na execução dos planejamentos estratégicos. Dessa maneira, pode-se aprimorar a recente cultura de planejamento estratégico em órgãos públicos.

REFERÊNCIAS

CARMONA, S. & GRÖLUND, A. (2003). Measures vs actions: the balanced scorecard in Swedish Law Enforcement, *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 23, No. 11, pp. 1475-1496.

GIL, A. C. (2010). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, p 183.

GREASLEY, A. (2004). Process improvement within a HR division at a UK police force. *International Journal of Operations & Production Management*, v. 24, nº. 3, pp. 230-240.

KAPLAN, Robert S. & NORTON, David P. (1997). *A Estratégia em Ação*: Balanced Scorecard. 8 Ed. Rio de Janeiro: Campus. 344p.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. (2004). *Mapas estratégicos:* convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis. 7 ed. Rio de Janeiro: Elsevier.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E GESTÃO. *Contêm informações institucionais, publicações e serviços para a sociedade*. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=204&sec=18#. Acesso em 10 Jul. 2013.

NIVEN, Paul R. (2008). *Balanced Score-*

card: Step by Step for Government and Non Profit Agencies. New Jersey: John Wiley & Sons.306p.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. (1994). *Reinventando o governo*: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação.

PEREIRA, José Matias. (2008). *Curso de Administração Pública*. São Paulo: Editora Atlas. 259p.

PINTO, Rogério F. (2008). "As reformas do estado e o paradigma da Nova Economia Institucional". In: PEIXOTO, João Paulo M. (organizador). *Governando o Governo.* São Paulo: Editora Atlas. P 49-70.

QUINTAL, Renato. et al. (2012). A Atuação dos Tribunais de Contas Estaduais brasileiros na correção das demonstrações contábeis dos processos de prestação de contas dos governadores, *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v.17, n.60, p. 31-53.

RADNOR, Zoe & LOVELL, Bill. (2003). Success factors for implementation of the balanced scorecard in a NHS multi-agency setting, *International Journal of Health Care Quality Assurance*, Vol. 16 Iss: 2, pp.99 - 108.

SECCHI, Leonardo. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, v.43, n.2, p. 347-369.

TAYLOR, Frederick Winslow. (1990). *Princípios de Administração Científica*. São Paulo: Editora Atlas. 105p.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE. *Contêm informações institucionais, publicações e serviços para a sociedade.* Disponível em http://www.tce.ac.gov.br. Acesso em 01 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS. *Contêm informações institucionais, publicações e serviços para a sociedade.* Disponível em http://www.tce.al.gov.br. Acesso em 01 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAPÁ. *Contêm informações institucionais, publicações e serviços para a sociedade*. Disponível em http://www.tce.ap.gov.br. Acesso em 01 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS. *Contêm informações institucionais, publicações e serviços para a sociedade.* Disponível em http://www.tce.am.gov.br. Acesso em 01 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. *Contêm informações institucionais, publicações e serviços para a sociedade.* Disponível em http://www.tce.ba.gov.br. Acesso em 01 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ. *Contêm informações institucionais, publicações e serviços para a sociedade.* Disponível em http://www.tce.ce.gov.br. Acesso em 02 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. *Contêm informações institucionais, publicações e serviços para a sociedade*. Disponível em http://www.tce.es.gov.br. Acesso em 02 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS. *Contêm informações institucionais, publicações e serviços para a sociedade*. Disponível em http://www.tce.go.gov.br. Acesso em 02 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO. *Contêm informações institucionais, publicações e serviços para a sociedade*. Disponível em http://www.tce.ma.gov.br. Acesso em 03 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. *Contêm informações institucionais, publicações e serviços para a sociedade.* Disponível em http://www.tce.mt.gov.br. Acesso em 03 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. *Contêm informações institucionais, publicações e serviços para a sociedade.* Disponível em http://www.tce.ms.gov.br. Acesso em 03 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Contêm informações institucionais, publicações e serviços para a sociedade.* Disponível em http://www.tce.mg.gov.br. Acesso em 04 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARA. *Contêm informações institucionais, publicações e serviços para a sociedade.* Disponível em http://www.tce.pa.gov.br. Acesso em 04 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. *Contêm informações institucionais, publicações e serviços para a sociedade.* Disponível em http://www.tce.pb.gov.br. Acesso em 04 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. *Contêm informações institucionais, publicações e serviços para a sociedade.* Disponível em http://www.tce.pr.gov.br. Acesso em 05 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. *Contêm informações institucionais, publicações e serviços para a sociedade.* Disponível em http://www.tce.pe.gov.br. Acesso em 05 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ. *Contêm informações institucionais, publicações e serviços para a sociedade.* Disponível em http://www.tce.pi.gov.br. Acesso em 05 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Contêm informações institucionais, publicações e serviços para a sociedade.* Disponível em http://www.tce.rj.gov.br. Acesso em 06 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. *Contêm informações institucionais, publicações e serviços para a sociedade.* Disponível em http://www.tce.rn.gov.br. Acesso em 06 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Contêm informações institucionais, publicações e serviços para a sociedade*. Disponível em http://www.tce.rs.gov.br. Acesso em 10 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. *Contêm informações institucionais, publicações e serviços para a sociedade.* Disponível em http://www.tce.ro.gov.br. Acesso em 10 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RORAIMA. *Contêm informações institucionais, publicações e serviços para a sociedade.* Disponível em http://www.tce.rr.gov.br. Acesso em 12 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Contêm informações institucionais, publicações e serviços para a sociedade.* Disponível em http://www.tce.sp.gov.br. Acesso em 12 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Contêm informações institucionais, publicações e serviços para a sociedade*. Disponível em http://www.tce.sc.gov.br. Acesso em 15 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. *Contêm informações institucionais, publicações e serviços para a sociedade.* Disponível em http://www.tce.se.gov.br. Acesso em 15 jul. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE TOCANTINS. *Contêm informações institucionais, publicações e serviços para a sociedade.* Disponível em http://www.tce.to.gov.br. Acesso em 15 jul. 2013.

WILSON, Woodrow. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly,* v.2, p. 197-222, 1887.

WILSON, Chris & HAGARTY, David & GAUTHIER, Julie. (2003). Results using the balanced scorecard in the public sector, *Journal of Corporate Real Estate*, Vol. 6 Iss: 1, pp.53 - 64.

Análise fatorial confirmatória da escala Servqual. Um estudo com os usuários dos serviços de habilitação e veículos do Detran/RN

CONFIRMATORY FACTOR ANALYSIS OF THE SERVQUAL SCALE: A STUDY WITH USERS OF VEHICLES AND driving license SERVICES OF DETRAN/RN

ANÁLISIS FACTORIAL CONFIRMACIÓN DE LA ESCALA SERVQUAL: UN ESTUDIO CON LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS DE HABILITACIÓN Y VEHÍCULOS DEL DETRAN/RN

Resumo

O propósito deste estudo é investigar se o uso da escala Servqual é válido e compatível para os serviços públicos, considerando as expectativas e percepções de seus usuários. A pesquisa configura-se como quantitativa e se utiliza da análise fatorial confirmatória. O instrumento de coleta foi ajustado com base na escala Servqual. Foram 242 questionários válidos. Embora o instrumento de avaliação se mostre eficiente e capaz de ser refletido pelas dimensões de garantia, empatia, confiabilidade, presteza e tangibilidade, os resultados apontam que a qualidade percebida pelos usuários dos serviços de habilitação e veículos é baixa e não atende totalmente aos seus anseios.

Palavras-chave: Qualidade percebida, expectativas, percepções, modelo Servqual, serviço público.

Thaiseany de Freitas Rêgo - thaiseany@ufersa.edu.br
Universidade Federal Rural do Semiárido - UFERSA

Ana Maria Magalhães Correia - anamagalhaes@ufersa.edu.br
Universidade Federal Rural do Semiárido - UFERSA

Heitor Takashi Kato - heitor.kato@gmail.com
Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR

Eliane Cristine Francisco Maffezzolli - eliane.francisco@pucpr.br
Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR

Artigo submetido no dia 05-08-2014 e aprovado em 24-07-2015.

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract
This study aims to investigate whether the use of the SERVQUAL scale is valid and compatible for public services, considering the expectations and perceptions of their users. The research is configured as quantitative and used confirmatory factor analysis. The instrument was adjusted on the basis of the SERVQUAL scale resulting in 242 valid questionnaires. Although the assessment tool proves efficient and capable of reflecting the dimensions of assurance, empathy, reliability, responsiveness and tangibility, the results indicate that its quality, as perceived by users of vehicles and the driving license services, is low and does not fully meet their expectations.

Key words: *Perceived quality. Expectations. Perceptions. SERVQUAL model. Public service.*

Resumen
Este estudio tiene como objetivo investigar si el uso de la escala SERVQUAL es válido y compatible para los servicios públicos, considerando las expectativas y las percepciones de sus usuarios. La investigación fue cuantitativa y utilizó el análisis factorial confirmatorio. El instrumento de recolección fue ajustado con base a la escala SERVQUAL. Hubo 242 encuestas válidas. Aunque el instrumento de evaluación haya mostrado ser eficiente y capaz de ser reflejado por las dimensiones de garantía, empatía, fiabilidad, prontitud y tangibilidad, los resultados indican que existe una baja calidad de los servicios que es notada por los usuarios de habilitación y vehículos, que no satisfacen plenamente a sus expectativas.

Palavras clave: *Calidad notada. Expectativas. Percepciones. Modelo SERVQUAL. Servicio público.*

Introdução

A reflexão sobre a prestação de serviços em um ambiente marcado pelas exigências dos consumidores tem requerido mudanças no contexto organizacional, principalmente quando se trata da conscientização do ato de bem servir (Erbele, 2009; Besharov, Barabashev, Baehler & Klerman, 2013). Grönroos (2009) comenta que é nesse cenário que o termo "economia de serviços" clarifica a mudança estrutural da economia e eleva a importância dos serviços.

A filosofia da "servilização" envolve a preocupação com qualidade, atendimento e personalização das atitudes envolvidas nas operações de serviços. Tais fatores primam pela constância em termos de satisfação e retenção de clientes (Erbele, 2009), de modo a garantir a permanência das empresas no mercado. Sob essa ótica, os órgãos públicos também têm demonstrado interesse em empregar melhorias qualitativas nos serviços oferecidos aos cidadãos. O resultado disso consiste na adoção de uma administração pública gerencial, flexível, eficiente e aberta ao controle social e ao gerenciamento de resultados (Hoffmann, 2006). Assim, o reconhecimento desse princípio de gestão vem incorporando a valorização dos atributos inerentes ao serviço, principalmente quanto às expectativas e às percepções de seus usuários.

Por esse motivo, um serviço é normalmente percebido de maneira subjetiva. Os clientes, ou usuários, utilizam expressões como experiência, confiança, tato e segurança para descrevê-lo (Grönroos, 2009). O serviço pode ser expresso de forma abstrata, ou seja, não é algo palpável, mas absorve atividades ou processos, que são produzidos e consumidos simultaneamente. Nesse entendimento, Kotler e Keller (2013) afirmam que o serviço é qualquer ato ou desempenho essencialmente intangível, que uma parte pode oferecer à outra, cujo resultado não gera propriedade.

Percebe-se, com isso, que as definições de serviço deixam implícita a ideia de que cada um apresenta características peculiares, que devem ser observadas quando a intenção é o alcance da qualidade (Hoffmann, 2006). Fornell (1992) e Grönroos (1995) afirmam que a definição de qualidade deve considerar a ótica do cliente, haja vista que é a sua percepção que interessa. A orientação para a qualidade se dá a partir do julgamento a respeito da aptidão de consumo, estando a expectativa da qualidade como detentora de uma das funções prévias sobre o que os serviços devem suprir (Gibson, 2003).

Ampliando a discussão, Erbele (2009) afirma que a qualidade em serviços é considerada a partir das expectativas dos clientes e, por consequência, de acordo com a avaliação de sua satisfação. Parasuraman, Berry e Zeithaml (1988) salientam que a Qualidade Percebida (QP) é determinada pela lacuna ou discrepância entre as expectativas dos consumidores e sua percepção quanto ao produto e/ou serviço. Assim, a qualidade dos serviços volta-se à experiência vivenciada e à satisfação quanto à determinada necessidade ou a certo desejo (Albrecht & Bradford, 1992). Com isso, surge a seguinte questão de pesquisa: **O uso da escala Servqual é válido para os serviços públicos oferecidos pelo Detran/RN, considerando as expectativas e percepções de seus usuários?**

Segundo os dados do Sistema Integrado para Administração Financeira do Estado do Rio Grande do Norte (SIAF/RN, 2013), o Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Norte (Detran/RN) gerou, no ano de 2012, uma receita total de R$ 88.830.717,82, o que representa 1,03% do montante arrecadado pelo Estado. De acordo com os dados da Tribuna do Norte (2013), no RN, há cerca de 940 mil veículos em circulação e, entre 2011/2012, houve um aumento de 9,67% na frota registrada. Tais elementos demonstram o quanto os serviços oferecidos por esse órgão são essenciais para a sociedade e os cofres públicos.

Este estudo se desenvolve com base na escala *Service Quality Gap Analysis* (Servqual), apresentada por Parasuraman et al. (1988). Paralelo a isso, considerou-se as recomendações sugeridas por Parasuraman, Berry e Zeithaml (1991), bem como a validação dada por Orwing, Pearson e Cochran (1997) e indicada por Hoffmann (2006). Tudo isso com o intuito de consolidar a adoção dessa escala no serviço público, dada a importância apontada por Besharov et al. (2013), bem como servir de base para o desenvolvimento de ações de avaliação e gestão de serviços de qualidade para o Detran/RN.

Nessa perspectiva, de modo a investigar se o uso da escala Servqual é válido e compatível para os serviços públicos, considerando as expectativas e percepções dos usuários dos serviços oferecidos pelo Detran/RN, fez-se necessário: (I) apontar as expectativas dos indivíduos quanto ao serviço público de excelência; (II) indicar as percepções dos usuários dos serviços de habilitação e veículos do Detran/RN; (III) identificar a QP pelos usuários, considerando a variável de desconfirmação; (IV) avaliar a contribuição das dimensões da escala Servqual para a QP.

Logo, para atender ao objetivo proposto, o

artigo fundamenta suas hipóteses na qualidade dos serviços e em medidas de avaliação da qualidade dos serviços públicos. Posteriormente, são apontados os procedimentos metodológicos observados para a realização das análises descritiva e fatorial confirmatória, que apontam as "Expectativas com o serviço" (5,95) como superiores às "Percepções com o serviço" (3,14), o que denota baixa qualidade percebida pelos usuários dos serviços de habilitação e veículos do Detran/RN. Por fim, são apontadas considerações e recomendações a respeito da adoção de métodos de avaliação da qualidade do serviço, de forma contínua, em todos os órgãos do Poder Público.

Qualidade dos serviços

A qualidade não representa apenas um acessório de custo para as empresas agregarem aos produtos e serviços, mas deve ser compreendida como algo que os clientes necessitam e desejam efetivamente (Deming, 1990). Ou seja, a partir da percepção dos clientes, é possível tomar decisões organizacionais capazes de atender às suas demandas e consequentemente possibilitar a melhoria contínua dos produtos e serviços (Paladini, 2002). Téboul (1999) alerta que, diferentemente da qualidade de um produto, a qualidade de um serviço é julgada pelo processo de atendimento e por seus resultados.

A forma de medição da qualidade de um serviço pode ocorrer mediante o conhecimento sobre o grau com que ele atende às expectativas do cliente ou as supera. Nesse sentido, essas definições sugerem que a qualidade deve incutir a perspectiva da satisfação do cliente, do ponto de vista da prestação de serviço. Kotler e Keller (2013) a definem como o sentimento de prazer ou de desapontamento resultante da comparação do desempenho esperado pelo serviço (ou resultado) em relação às expectativas da pessoa. Fitzsimmons e Fitzsimmons (2000) também definem que a satisfação do cliente com um serviço depende do nível de atendimento e da expectativa que ele tem.

Zeithaml, Parasuraman e Berry (1990) atribuem à qualidade dos serviços a discrepância entre as expectativas e as percepções do cliente sobre o que lhe foi oferecido. A chave para assegurar uma boa qualidade de serviço é obtida quando as percepções do cliente excedem suas expectativas. Porém, não basta compreender a importância de se fornecer serviços de qualidade, é preciso que haja um processo contínuo de monitoramento quanto às percepções do cliente sobre a qualidade do serviço, identificação das causas das discrepâncias encontradas e adoção de mecanismos adequados de melhoria (Fadel & Régis Filho, 2009). Nessa perspectiva, os usuários experimentam vários níveis de satisfação após cada serviço e avaliam se suas expectativas foram superadas.

Destaca-se que a identificação da satisfação observa um estado emocional e suas reações podem envolver raiva, insatisfação, irritação, indiferença ou alegria (Lovelock & Wright, 2001). Logo, a qualidade é percebida de acordo com as preferências e percepções dos consumidores (Holbrook & Corfman, 1985). A esse respeito, insere-se o entendimento da QP, que considera a compreensão dos consumidores acerca dos atributos ou superioridade de um serviço, em relação à sua funcionalidade ou à alternativa de uso (Louro, 2000).

Grönroos (1993) comenta que os consumidores escolhem seus prestadores de serviços comparando as percepções que têm sobre o que lhes foi oferecido e o que almejavam. Desse modo, apenas quando o prestador de serviços entende o processo de avaliação dos clientes, torna-se possível gerenciá-los e influenciá-los para seguir na direção desejada. Nesse contexto, as expectativas dos clientes sobre os serviços podem ser definidas em dois níveis diferentes, o desejado e o adequado (Berry & Parasuraman, 1997). O primeiro reflete o serviço que o cliente espera receber (um misto do que o cliente acredita que pode ser com o que deveria ser), enquanto o segundo espelha o que o cliente compreende como admissível (o mínimo aceitável).

Observa-se, com isso, que há uma zona de tolerância, que separa o nível desejado do adequado, retratando elementos de desempenho satisfatório para o cliente (Berry & Parasuraman, 1997). Assim, um desempenho abaixo da zona de tolerância gera frustração ao cliente e, acima dela, o surpreende de forma agradável. Por outro lado, os níveis de expectativa e, consequentemente, a zona de tolerância podem variar segundo o cliente e a ocasião em que o serviço for prestado, devido a fatores pessoais e externos, como as promessas implícitas e explícitas de serviço e a comunicação com os clientes (Matos & Veiga, 2000).

Pautando-se na ideia do entendimento da QP com o serviço, bem como na satisfação e expectativa do cliente, têm-se na literatura métodos e ferramentas de avaliação da qualidade nos serviços, que, segundo Berry e Parasuraman (1997), simbolizam verdadeiros padrões de avaliação da qualidade do serviço. Nesse sentido, a escala Servqual é uma ferramenta que leva em consideração as expectativas dos clientes em relação a determinado serviço, em face de sua percepção em termos de qualidade do serviço recebido (Lopes, Hernandez & Nohara, 2008). A referida escala ainda é tida como a mais tradicional ferramenta para mensuração da QP no âmbito dos serviços (Hughey, Chawla & Khan, 2003).

Avaliação da qualidade nos serviços públicos

A escala Servqual foi criada por uma equipe de pesquisadores da área de marketing (Parasuraman et al., 1988) e é considerada como um instrumento adequado ao estudo da problemática da qualidade dos serviços (Rodrigues, 2001). Por essa razão, inicialmente, foi pensada para avaliar os serviços ou produtos disponíveis no mercado. Assim, é um dos modelos pioneiros que, para alcançar a excelência, considera as expectativas do cliente em relação a determinado serviço, objetivando detectar problemas para minimizá-los ou torná-los extintos (Macowski, 2007). Nesse sentido, essa escala tem sido explicitamente utilizada em outros setores da economia, como na área pública (Cardoso, 2004).

Qualquer que seja a política pública adotada na identificação dos ramos e das áreas de atuação do Estado, a Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988) impõe que a Administração pública e os serviços que ela gera atendam aos requisitos descritos em seu art. 37, no que tange a: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (LIMPE). Nessa perspectiva,

a doutrina agrega o atendimento dos interesses da sociedade como um elemento essencial para a prestação de serviços públicos (Hoffmann, 2006). Concernente a isso, se faz necessário a identificação da QP com os serviços oferecidos pelo setor público, bem como dos elementos que podem contribuir para o aperfeiçoamento do conceito de qualidade nos órgãos públicos. Estudos recentes sobre qualidade no serviço público (Fadel & Regis Filho, 2009; Baptista & Leonardt, 2011; Olsson, Friman, Pareigis & Edvardsson, 2012; Savassi, 2012; Oña, Oña & Calvo, 2012; Alawneh, Al-Refai & Batiha, 2013; Vera & Trujillo, 2013; Stiglingh, 2014; Kohlborn, 2014) têm apontado a importância dessa temática. Estefano (1996) afirma que as organizações do setor público são as que mais produzem bens e serviços, a favor dos interesses da sociedade. No entanto, é importante que o prestador do serviço se preocupe em conhecer as expectativas de seus usuários, no sentido de propor melhorias capazes de gerar percepções positivas. Dessa forma, os usuários podem julgar a qualidade percebida nos serviços públicos e também sugerir ideias úteis de melhoria (Fadel & Regis Filho, 2009).

Segundo Hoffman (2006), um ponto interessante em relação aos conceitos de serviço público e a QP consiste na satisfação do interesse ou da necessidade da sociedade e na disposição do Estado (concessor) em atuar como fiscalizador dos serviços executados. Diante disso, originalmente o modelo Servqual examina cinco dimensões (Figura 1), que têm sido consistentemente apontadas pelos consumidores como as mais importantes para a avaliação da qualidade dos serviços prestados (Macowski, 2007). Essas dimensões são definidas por Parasuraman et al. (1988) como: (1) Tangibilidade: relacionada à infraestrutura, apresentação externa, aparência, equipamento, pessoal e materiais de comunicação; (2) Confiabilidade (certeza, confiança no desempenho/funcionalidade): capacidade de desempenhar bem o serviço prometido; (3) Presteza (resposta imediata): capacidade de atender bem e prontamente aos clientes (usuários); (4) Garantia: conhecimento e cortesia dos funcionários (empregados, colaboradores) e sua habilidade em inspirar e transmitir credibilidade e confiança; (5) Empatia: Cuidado, atenção individualizada que a empresa (instituição, organização) oferece aos clientes (usuários).

Figura 1 (Anexos). Modelo conceitual da escala Servqual

Conforme o modelo teórico proposto, sugere-se, portanto, uma relação positiva entre as dimensões de tangibilidade, confiabilidade, presteza, segurança e empatia com a QP no serviço público (Parasuraman et al., 1988). Nesse sentido, considera-se que as dimensões são partes da QP. O resultado da avaliação da qualidade de serviços prestados é esperado de forma que:

H1: A Qualidade percebida pelos usuários do Detran/RN é refletida pela tangibilidade do serviço.
H2: A Qualidade percebida pelos usuários do Detran/RN é refletida pela confiabilidade transmitida durante a execução do serviço.
H3: A Qualidade percebida pelos usuários do Detran/RN é refletida na presteza com que os servidores executam o serviço.
H4: A Qualidade percebida pelos usuários

do Detran/RN é refletida pela segurança com que o serviço é executado.
H5: A Qualidade percebida pelos usuários do Detran/RN é refletida pela mútua empatia entre servidores e clientes.

Entretanto, destaca-se que, independentemente do ramo pesquisado, a dimensão de confiabilidade é mais importante do que a dimensão tangível, como pode ser observado na escala proposta por Parasuraman et al. (1988). Berry e Parasuraman (1997) destacam que os clientes tendem a ter maiores expectativas e zonas de tolerância mais estreitas quando se trata da dimensão intangível de confiabilidade. Isso ocorre porque ela se refere, em grande parte, ao resultado do serviço (se o serviço prometido é prestado), ao passo que as dimensões tangíveis (presteza, garantia e empatia) dizem respeito ao processo, como ele é prestado (Matos & Veiga, 2000).

A escala Servqual consiste em um instrumento elaborado em duas etapas. A primeira corresponde às expectativas, evidenciando os anseios gerais dos respondentes. Já a segunda visa medir o julgamento do usuário sobre o serviço efetivamente prestado, considerando especificamente a organização avaliada (Macowski, 2007). Entretanto, apesar de seu respaldado teórico, diversos autores a criticam e sugerem a proposição de modelos ou escalas alternativas, que evidenciem a percepção da qualidade pelo cliente (Macowski, 2007). Entre as principais críticas, ressalta-se a de Cronin Jr. e Taylor (1992), que compreendem a escala inerente às expectativas como inapropriada, já que somente a medição da performance se destaca na mensuração da QP. Já Philip e Hazlett (1997) comentam que a escala não contempla os possíveis atributos e dimensões, que permitem com que se compreenda o verdadeiro significado da qualidade dos serviços.

Mesmo sendo criticada, a escala Servqual ainda é tida como a mais tradicional ferramenta para a mensuração da QP (Hughey et al., 2003), já tendo sido replicada em diversas ocasiões e em vários setores da economia, seja aperfeiçoando os modelos existentes (Parasuraman et al., 1988; Teas, 1993), seja propondo outros modelos (Bolton & Drew, 1991; Cronin & Taylor, 1992), seja comparando-os (Lee, Lee & Yoo, 2000). O referido modelo apresenta diferentes atributos de qualidade, sendo capaz de auxiliar os gestores na determinação da melhor estratégia na busca da satisfação dos clientes. Porém, de acordo com Tinoco e Ribeiro (2008), cada serviço pode apresentar atributos de qualidade distintos, de acordo com a especificidade de cada setor e com os tipos de cliente estudados (Miguel & Salomi, 2004; Mondo & Fiates, 2013).

Para a utilização da escala Servqual, considera-se que as medidas de qualidade dos serviços podem ser únicas em diferentes setores, dependendo das características dos serviços prestados, o que sugere incluir ponderações na escala de medição (Carvalho, 2008). Para efeitos de estudo, o uso da Servqual baseia-se, segundo Carvalho (2008), em técnicas de avaliação quantitativas, capazes de medir as percepções e expectativas relativas a um conjunto predefinido de dimensões. Esses constructos norteiam um conjunto de dados que podem contribuir para o processo de compreensão e identificação da satisfação com os serviços públicos, como confirmado por Oliver

(1980), quando o assunto volta-se à qualidade dos serviços.

Procedimentos metodológicos

Considerando o marco teórico-empírico da escala Servqual e os pontos pertinentes ao trabalho, seguiu-se com a amostragem não probabilística por conveniência ou acessibilidade. Segundo Marôco (2011), essa técnica costuma ser adotada quando o pesquisador seleciona aleatoriamente os indivíduos que irão compor a unidade de análise do estudo. Por essa razão, foi observado se eles já haviam feito uso dos serviços de habilitação e veículos oferecidos pelo Detran/RN e tinham disponibilidade para responder ao instrumento de coleta (Figura 2).

Figura 2 (Anexos). Serviços oferecidos pelo Detran/RN

O instrumento de coleta foi construído observando quesitos pertinentes ao perfil dos usuários e o tipo de serviço utilizado por eles no Detran/RN, assegurando aos participantes do estudo o anonimato e a utilização dos dados apenas para fins de validação da escala Servqual. Além disso, foram dispostas 44 afirmações pertinentes às suas expectativas (22) em relação à prestação de serviços públicos de excelência e às suas percepções (22) quanto ao serviço disponibilizado pelo Detran/RN. As referidas afirmativas foram definidas com base nas discussões de Hoffman (2006) sobre a qualidade do serviço público, a adequação do texto ao objeto de estudo e a validação de conteúdo com quatro servidores públicos que gozam de autonomia plena sobre seus atos e atuam no setor de atendimento do órgão.

Com a definição do instrumento e adoção da escala Likert de sete pontos, procedeu-se com a realização do pré-teste com dez usuários dos serviços de habilitação e veículos do Detran/RN, que indicaram a necessidade de substituição de alguns termos. As trocas foram realizadas, considerando a necessidade de adequação da escala as terminologias utilizadas no serviço público, o que levou à substituição de "clientes" por "usuários" e de "funcionários" por "servidores". A adoção dessas técnicas permitiu validar qualitativamente o estudo, de acordo com as dimensões discutidas por Parasuraman et al. (1988).

Seguindo com a aplicação efetiva do questionário, o estudo baseou-se em um recorte transversal (Sampieri, Collado & Lucio, 2006), com 513 usuários dos serviços do Detran/RN. A coleta foi realizada entre os meses de fevereiro e abril de 2013, observando dois procedimentos distintos, com o intuito de respeitar os valores, hábitos e costumes dos indivíduos selecionados para participar da pesquisa. No primeiro momento, o questionário foi encaminhado por e-mail, com o auxílio do *Software Qualtrics Survey*®, o que resultou em 157 respostas válidas. Entretanto, ao se considerar a proporcionalidade de respostas requeridas para cada variável, bem como a dificuldade de alguns usuários para responder na ferramenta on-line, foi realizada a impressão e reaplicação de 120 instrumentos de coleta, o que resultou em mais 85 casos válidos.

Seguindo com a montagem da base para análise, procedeu-se com a inversão do quesito 12, que foi preparado com o intuito de identificar e excluir respostas incongruentes. Finalizada essa etapa, os dados foram orga-

nizados para atender à proposta do estudo, que se baseia na criação de um novo constructo, QP, cujas variáveis são construídas, observando a desconformidade, ou seja, mediante a diferença entre as expectativas e percepções dos indivíduos. Com a construção das variáveis que compõem o constructo, foram identificados saldos negativos e nulos, que requereram um tratamento mais acurado. As variáveis que apresentaram saldo negativo foram invertidas com a soma do valor máximo que a escala pode assumir, sete, já os saldos nulos foram substituídos pela média das possibilidades, a qual se refere a um posicionamento indiferente entre expectativas e percepções.

Com os ajustes das variáveis que compõem a base, o passo seguinte consistiu em analisar o diagrama de caixa, que revelou não haver observações atípicas entre os indivíduos que compõem o estudo. Contudo, compreendendo que as bases foram obtidas de forma independente e que não poderiam ser simplesmente reunidas para o processo de análise estatística, procedeu-se com o Teste t student para amostras independentes. Segundo Marôco (2011), esse tipo de exame é necessário quando se busca testar a diferença entre duas amostras obtidas de formas distintas. Com base nesses fatores, o teste de Levene revelou que há homogeneidade entre as variâncias dos dois procedimentos de coleta, observando uma significância de 0,01, ou seja, assumindo que as variâncias são iguais, não há diferenças estatísticas entre os procedimentos de coleta adotados, considerando um intervalo de 99% de confiança.

Com a união das bases e o propósito de garantir a confiabilidade das medidas estabelecidas para o estudo, foi realizada a análise de Correlação de Pearson entre as variáveis, bem como da Análise Fatorial Confirmatória (CFA). No processo de análise da CFA, foram estudadas as medidas inerentes ao Alfa de Cronbach, Confiabilidade composta (CONF) e Variância extraída (AVE), de cada dimensão. Com a mensuração dos indicadores enumerados, procedeu-se com o ajuste geral do modelo da Servqual para o serviço público, observando medidas absolutas, incrementais e de parcimônia.

Caracterização da amostra

Do total dos respondentes, observou-se que 46,3% são do gênero masculino e 53,7% do feminino. A faixa etária predominante é 18 a 27 anos (55%), seguida de 28 a 37 (32,6%). Analisando a população feminina, destaca-se que é predominantemente jovem, com idade entre 18 e 32 anos (88,46%). Entre os usuários pesquisados, 54,5% estão vinculados a cursos de nível superior e 41,3% já o concluíram.

Entre os serviços utilizados pelos usuários do Detran/RN, 60,57% foram referentes à habilitação e 39,43% a veículo. Entre os serviços de habilitação, observam-se uma procura maior pela solicitação de permissão para dirigir (16,15%), CNH definitiva (15,73%) e renovação de CNH (13,62%), processos esses que são essenciais para legitimar as ações dos condutores de veículos no trânsito. No que diz respeito aos serviços de veículo, os usuários buscam atendimentos relacionados ao primeiro registro de veículo novo (0 km) nacional ou importado (4,63%), bem como de licenciamento anual do veículo (11,38%) e sua respectiva transferência de propriedade (8,57%).

Análise descritiva

Os dados dispostos na Tabela 1 apontam que, em média, as expectativas dos usuários com o serviço público de excelência são altas (5,84), aproximando-se do índice "6 – concordância". Já a percepção deles com relação ao serviço do Detran/RN é baixa (3,14) e fica próximo do índice "3 – discordo parcialmente". Nessa situação, observa-se que os usuários dos serviços de habilitação e veículo estão insatisfeitos com a qualidade do serviço oferecido nos postos de atendimento do Detran/RN.

Seguindo com a apreciação dos dados e a construção da variável latente, QP, procedeu-se com o cálculo da diferença entre expectativa e percepção dos usuários em relação ao serviço público (desconfirmação). Tal análise aponta que, em média, as expectativas dos respondentes com o serviço público de excelência são maiores do que sua percepção em relação aos serviços oferecidos pelo Detran/RN. Além disso, depreende-se que, na opinião dos usuários pesquisados, o referido órgão não possui foco na qualidade dos serviços disponibilizados no âmbito da habilitação e veículo.

Analisando os gaps encontrados com a determinação da diferença entre as variáveis de expectativa e percepção, em que a média QP é baixa (2,66), sugere-se que os gestores públicos mantenham um sistema para autoavaliação de seus serviços. Isso se deve em razão da necessidade de eles terem condições de reunir elementos suficientes para diagnosticar a situação de seus serviços e, com isso, direcionar seus recursos para desenvolver ações em prol da qualidade no atendimento. Corroborando com essa concepção, Macowski (2007) aponta que essa é uma política de gestão pública essencial para que os serviços alcancem condições de excelência e atenda às demandas dos usuários.

Considerando as medidas calculadas, procedeu-se com a determinação do coeficiente de correlação de *Pearson*, que testa a associação entre as variáveis que compõem os constructos de expectativas e percepções. Segundo Marôco (2011), esse coeficiente permite medir a intensidade e direção da associação das variáveis, o que neste estudo destaca a existência de uma associação inversa e fraca (–0,076) entre os dois constructos.

Tabela 1 (Anexos|)
Resultado estatístico de desconfirmação (gaps)

Tal fato demonstra que, à medida que as expectativas são altas, maiores as frustrações dos usuários com o serviço público que vem sendo oferecido pelo Detran/RN, como pode ser visualizado na Figura 3.

Figura 3 (Anexos). Comparação entre expectativas e percepções

Avaliando a média das respostas obtidas com o estudo, destaca-se, com exceção do item 12, que a expectativa com o serviço público de excelência é superior à percepção dos usuários dos serviços oferecidos pelo Detran/RN. O referido item faz parte da variável de presteza e aponta que os servidores públicos do referido órgão se mostram dispostos a atender às demandas dos usuários. Esse fato induz a compreensão de que, ape-

sar das diversidades vivenciadas no ambiente de trabalho, os servidores conduzem suas atividades com o intuito de colaborar com o atendimento das demandas dos usuários dos serviços de habilitação e veículo.

Modelagem estrutural

Ponderando a respeito dos aspectos teórico-empíricos que sustentam a escala Servqual (Parasuraman et al., 1988, 1991; Orwing et al., 1997; Hoffmann, 2006), e os achados da pesquisa, procedeu-se com a apreciação do coeficiente de Pearson, CONF, AVE, *Alfa* e CFA. Segundo Marôco (2010), essas técnicas auxiliam o pesquisador na verificação da qualidade do ajustamento de um modelo teórico, observando os itens desenvolvidos para cada dimensão estudada. Partindo dessa concepção, analisaram-se as respostas obtidas após a construção da variável de desconfirmação, denominada QP.

Prosseguindo com a análise do coeficiente de correlação, observa-se que não há sobreposição entre os constructos e que elas são significativas. Avaliando as dimensões de "Tangibilidade" (*Pearson* = 0,177 a 0,447), "Confiabilidade" (*Pearson* = 0,430 a 0,637), "Garantia" (*Pearson* = 0,303 a 0,568) e "Empatia" (*Pearson* = 0,187 a 0,549), constatou-se que há correlações positivas, fracas e significativas a 0,01, entre as variáveis. Já no constructo de "Presteza", foi detectada uma correlação negativa e fraca entre o item 12 e 13 (*Pearson* = –0,156), significativa a 0,05.

Para a análise da CFA sobre as dimensões que compõem a Servqual, foram montados modelos reflexivos relacionando a variável latente de QP com os fatores de "Tangibilidade", "Confiabilidade", "Presteza", "Garantia" e "Empatia". Por sua vez, para verificar as condições pertinentes aos constructos estudados, procedeu-se com a determinação das medidas de confiabilidade e validade que permeiam a CFA. Hair Jr., Black, Babin, Anderson e Tatham (2006) comentam que tais medidas são essenciais para constatar se o constructo realmente mede o que se propõe (Tabela 2).

Tabela 2 (Anexos) - Confiabilidade do constructo

Considerando que o patamar mínimo desejável para a CONF é 0,70, destaca-se que as dimensões "Tangibilidade" e "Presteza" apresentam valores inferiores ao que se aspira, apesar de apresentarem uma estatística "t" significante. Em se tratando da QP, foco da Servqual, observa-se que apenas as dimensões de "Confiabilidade", "Garantia" e "Empatia" apresentam índices acima do aceitável. Tal fato indica que os itens que compõem esses indicadores são consistentes. No que diz respeito à AVE, o estudo indica que as variáveis latentes observadas possuem patamares abaixo do recomendado, índice de 0,50, com destaque para as dimensões de "Tangibilidade", "Presteza", "Garantia" e "Empatia". Tais dados sugerem que o modelo proposto apresenta uma parte da confiabilidade desejada para o constructo. Porém, dada à importância conceitual de cada dimensão e considerando o ineditismo do ambiente pesquisado, optou-se por manter as dimensões.

Em seguida, procedeu-se com a determinação do Alfa de Cronbach, que permite medir a confiabilidade de cada dimensão que compõe o constructo. Ponderando a respeito dos dados obtidos, o estudo revela que a variável

latente de QP apresenta dois índices abaixo do recomendável (0,70), "Tangibilidade" e "Presteza". Seguindo com a validade, observa-se que as cargas fatoriais encontram-se acima de 0,3, variando de 0,37 a 0,81, e que elas são significantes a 0,01.

Com o propósito de iniciar o ajustamento do modelo final, procedeu-se com a análise estatística, que permeia a validade das dimensões inerentes à escala Servqual. Esse tipo de validade requer a determinação dos índices de ajuste de qualidade do modelo, conforme sinaliza Hair Jr. et al. (2006). Os índices que permitem essa avaliação representam medidas absolutas, incrementais e de parcimônia, como pode ser observado na Tabela 3: Qui-quadrado (X^2), índice de qualidade do ajuste (GFI), raiz do resíduo quadrático médio (RMSR), raiz do erro quadrático médio de aproximação (RMSEA), índice de *Tuker-Lewis* (TLI), índice de ajuste comparativo (CFI), índice de ajuste ponderado (NFI), índice de ajuste relativo (RFI), índice de qualidade do ajuste de parcimônia (PGFI), índice de ajuste normado de parcimônia (PNFI).

Tabela 3 (Anexos) - Índices de adequação dos modelos (após ajustes)

Decompondo o estudo dos índices de adequação dos modelos discutidos por Hair Jr. et al. (2006), constata-se que, em termos de ajustes absolutos, que as medidas estão dentro dos parâmetros estabelecidos para reproduzir os dados observados, considerando o X^2 (< 5,0), GFI (entre 0 e 1), RMSR (< 0,1) e RMSEA (< 0,08). Isso se confirma após a exclusão dos itens 12 e 13, que possuem correlação negativa, índice de desconfirmação abaixo de 1 e alfa menor que 0,5. Tratando-se dos indicadores incrementais ou comparativos, o estudo aponta que o modelo pode obter um ajuste de referência, observando o TLI (≥ 0,9), CFI (> 0,9), NFI (entre 0 e 1) e RFI (entre 0 e 1). Partindo das informações apresentadas e considerando os indicadores de parcimônia, PGFI (entre 0 e 1) e PNFI (entre 0 e 1), o estudo indica que o constructo apresentado é estatisticamente válido.

Ao adotar o método *Maximum likelihood* (ML) como estimador, procedeu-se com o cálculo dos índices de adequação do modelo. Segundo Marôco (2010), o método da Máxima verossimilhança permite que sejam realizados ajustes de covariância entre os erros e que o arquétipo estudado possa ser reespecificado, como ilustrado na Figura 4. Analisando as estimativas obtidas, o estudo aponta índices próximos do satisfatório, para um nível de significância de $p < 0,000$.

Figura 4 (Anexos) - Modelo reespecificado com as cargas fatoriais

O modelo reespecificado na Figura 5 demonstra que as relações entre as dimensões da escala Servqual e o constructo QP apresentam cargas fatoriais satisfatórias, que variam de 0,79 a 0,90. Isso sugere uma ordem de importância para as dimensões: "Garantia" (0,92), "Empatia" (0,90), "Presteza" (0,84), "Confiabilidade" (0,84) e "Tangibilidade" (0,79). Além disso, os coeficientes de determinação indicam que as variáveis latentes permitem predizer adequadamente a variação dos itens observados e que os coeficientes de regressão estimados são significativos. Com base nas estimativas padronizadas, extraídas entre as dimensões e o constructo, procedeu-se com o teste das

hipóteses para as relações propostas no estudo, como pode ser visualizado na Tabela 4.

Tabela 4 (Anexos) - Coeficiente padronizado estimado para as relações teóricas propostas

Considerando as estimativas (β padronizado) para as variáveis latentes, constatou-se que todas as hipóteses foram confirmadas, observando estimativas positivas e significativas, como preconiza a teoria (Zeithaml et al., 1990). Nessa perspectiva, o modelo construído para determinar a QP pelos usuários dos serviços oferecidos pelo Detran/RN indica que a QP pelos usuários é baixa e que o modelo é refletido por 20 dos indicadores que compõem as dimensões da Servqual.

Considerações finais

O estudo objetivou investigar se o uso da escala Servqual é válido para os serviços públicos oferecidos pelo Detran/RN, considerando as expectativas e as percepções dos usuários. A desconfirmação dessa escala, medida pela diferença entre as expectativas e as percepções dos usuários dos serviços, é uma ferramenta que possibilita a construção da variável latente de QP. Destaca-se que, para a adoção da CFA, foram considerados os indicadores discutidos por Parasuraman et al. (1988, 1991) e as recomendações de Hoffmann (2006).

Analisando os dados coletados, o estudo indicou que as "Expectativas com o serviço" (5,95) são superiores às "Percepções com o serviço" (3,14). Tal fato pode estar ocorrendo em razão de problemas de gestão e escassez de recursos públicos para investir na contratação de pessoal, mediante concurso, bem como de problemas relacionados à capacitação técnica e infraestrutura, o que gera acúmulo de serviços e sobrecarrega os servidores. Destaca-se ainda que as expectativas com os serviços oferecidos pelo Detran/RN são elevadas, porque eles geram ônus financeiro para os usuários.

Seguindo com a análise estatística, os dados apontam que as dimensões do estudo atendem parcialmente aos preceitos de confiabilidade requeridos pela CFA. Apesar disso, procedeu-se com o ajustamento do modelo e a decomposição dos índices de adequação absolutos, incrementais e de parcimônia, que permitem validar o constructo. Considerando esses ajustes, partiu-se para a análise da interação entre as dimensões e a variável latente de QP, que sugeriu a confirmação de todas as hipóteses para um nível de significância de 99%.

Considerando que a QP pelos usuários dos serviços do Detran/RN é baixa (2,66) e que o modelo reespecificado pode auxiliar o gestor na adoção de medidas de melhoria, sugere-se a implantação de ferramentas permanentes de autoavaliação. A utilização desses mecanismos deve ser estendida a outros órgãos do Poder Público, tendo em vista que eles podem auxiliar os gestores no estabelecimento de políticas públicas e na proposição de medidas de melhoria na execução dos serviços disponibilizados à sociedade. Entre os serviços públicos que poderiam adotar esse procedimento de avaliação, destacam-se os oferecidos, presencialmente e em plataformas *on-line*, nas áreas de saúde, assistência social, habitação, saneamento, cultura, segurança, meio

ambiente, educação e combate à pobreza.

Ressalta-se que, para a gestão pública se manter atenta às expectativas dos usuários de seus serviços, ela deve adotar métodos que permitam avaliar a qualidade percebida. Nessa perspectiva, a participação dos usuários representa um elemento imprescindível para avaliar o serviço, apontar soluções e eliminar vieses. Compreendendo isso, destaca-se que, na etapa de coleta de dados, o acesso a indivíduos que atendessem às prerrogativas do objeto de análise foi dificultoso e que muitos se mostraram resistentes a responder ao questionário on-line ou presencial.

Por fim, considerando o acesso aos indivíduos – objeto de análise como um limitador –, recomenda-se a validação da escala Servqual e de outras escalas relacionadas à QP, como a de "Qualidade de serviços de varejo" (em inglês: *Retail. Service Quality* – RSQ), em ambientes do segundo e terceiro setor da economia, que disponibilizam informações para o envio de correspondência ou acesso presencial rápido. Indica-se também a realização de estudos comparativos entre entidades públicas, privadas e de interesse social, que oferecem serviços de natureza semelhante ou equivalente. Além disso, sugere-se a inclusão de mais uma variável latente, que trate sobre o constructo de "Satisfação com o serviço", com o objetivo de estabelecer uma relação de causa e efeito com a QP.

Referências

Alawneh, A., Al-Refai, H., & Batiha, K. (2013). Measuring user satisfaction from e-Government services: lessons from Jordan. *Government Information Quarterly,* 30 (1), 277-288.

Albrecht, K., & Bradford, L. J. (1992). *Serviços com qualidade:* a vantagem competitiva. São Paulo: Makron Books.

Baptista, M. M., & Leonardt, M. P. L. (2011). A qualidade dos serviços prestados e a satisfação dos usuários em uma Biblioteca Universitária. *Bibl. Univ*., 1 (1), 50-59.

Berry, L. L., & Parasuraman, A. (1997). Listening to the customer – the concept of a Service-Quality information system. *Sloan Management Review*, 38(3), 65-78.

Besharov, D. J., Barabashev, A., Baehler, K., & Klerman, J. A. (2013). Improving the quality of public services: A multinational conference on public management. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(1), 204-210.

Bolton, R. D., & Drew, J. H. (1991). A multistage model of customer's assessment of service quality and value. *Journal of Consumer Research,* 17(4), 375-384.

Cardoso, F. A. R. (2004). *Análise da qualidade no setor de serviços segundo o método de avaliação Servqual*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil.

Carvalho, C. S. M. (2008). *A qualidade do serviço público:* o caso da Loja do Cidadão (Tese de Doutorado). Universidade do Porto, Porto, Portugal.

Cronin Jr, J. J., & Taylor, S. A. (1992). Measuring Service Quality: a reexamination and extension. *Journal of Marketing*, 56(3), 55-68.

Deming, E. W. (1990). *Qualidade, a revolução da administração*. Saraiva: Rio de Janeiro.

Erbele, L. (2009). *Identificação das dimensões da qualidade em serviços*: um estudo aplicado em uma instituição de ensino superior localizada em Caxias do Sul – RS. Dissertação de mestrado, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, RS, Brasil.

Estefano, E. V. V. (1996). *Satisfação dos recursos humanos no trabalho*: um estudo de caso na biblioteca central da Universidade Federal de Santa Catarina. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil.

Fadel, M. A. V., & Régis Filho, G. I. (2009). Percepção da qualidade em serviços públicos de saúde: um estudo de caso. *Revista de Administração Pública* – RAP, 43(1), 7-22.

Fitzsimmons, J. A., & Fitsimmons, M. J. (2000). *Administração de Serviços.* 2a ed. Porto Alegre: Bookman.

Fornell, C. (1992). A national customer satisfaction barometer: the swedish experience. *Journal of Marketing*, 56(1), 6-21.

Gibson, C. B. (2003). Quality of team service: the of field independent culture, quality orientation and quality improvement focus. *Small Group Research*, 34(5), 619-646.

Grönroos, C. (2009). *Marketing*: gerenciamento e serviços. 3a ed. Rio de Janeiro: Editora Campus.

Grönroos, C. (1995). Relationship marketing: the strategy continuum. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 23(4), 252-254.

Hair Jr., J. F., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Tatham, R. L. (2009). *Análise multivariada de dados* (6a ed). Porto Alegre: Bookman.

Hoffmann, A. S. (2006). *A percepção da qualidade na prestação de serviços públicos:* estudo de caso da Niterói Terminais Rodoviários – Niter. Dissertação de mestrado, Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Holbrook, M. B., & Corfman, K. P. (1985). Quality and value in the consumption experience: Phaedrus rides again. In: *Perceived Quality,* Lexington, Massachusetts: Lexington Books. p. 31-57.

Hughey, D. W., Chawla, S. K., & Khan, Z. U. (2003). Measuring the quality of University computer labs using Servqual: a longitudinal study. *The Quality Management Journal,* 10(3), 33-44.

Kohlborn, T. (2014). Quality assessment of service bundles for governmental one-stop portals: a literature review. *Government Information Quarterly*, 31(1), 221-228.

Kotler, P., & Keller, K. L. (2013). *Administração de marketing*. 14a ed. São Paulo: Pearson.

Lee, H., Lee, Y., & Yoo, D. (2000).The determinants of perceived service quality and its relationship with satisfaction. *Journal of services marketing,* 14(3), 217-231.

Lopes, E. L., Hernandez, J. M. C., & Nohara,

J. J. (2008) Escalas concorrentes para mensuração da qualidade percebida de serviços: uma comparação entre a Servqual e a RSQ. *Anais do Encontro da Anpad*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 32.

Louro, M. J. S. (2000). Modelos de avaliação de marca. *Revista de Administração de Empresas (RAE)*, 40(2), 26-37.

Lovelock, C., & Wright, L. (2001). *Serviços*: marketing e gestão. 2a ed. E-book. São Paulo: Saraiva.

Macowski, D. H. (2007). *A qualidade dos serviços prestados por uma instituição de ensino superior pública na visão dos graduandos:* análise estatística segundo o método Servqual. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil.

Marôco, J. (2011). *Análise estatística com o SPSS statistics*. 5a ed. Pero Pinheiro: Report number.

Marôco, J. (2010). *Análise de equações estruturais:* fundamentos teóricos, software & aplicações. Pero Pinheiro: Report number.

Matos, C. A., & Veiga, R. T. (2000). Avaliação da qualidade percebida de serviços: um estudo em uma organização não governamental. *Caderno de Pesquisas em Administração,* 7(3), 27-42.

Miguel, P. A. C., & Salomi, G. E. (2004). Uma revisão dos modelos para medição da qualidade em serviços. *Revista Produção*, 14(1), 12-30.

Mondo, T. S., & Fiates, G. G. S. (2013). Os modelos de qualidade em serviços: mapeamento da produção científica de alto impacto para a área de administração no Brasil até 2012, motivo de preocupação para os pesquisadores de Marketing? *Anais do Encontro da Anpad*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 37.

Oliver, R. L. (1980). A cognitive model of the antecedents and consequences of satisfaction decisions. *Journal of Marketing Research*, 17(4), 460-469.

Olsson, L. E., Friman, M., Pareigis, J., & Edvardsson, B. (2012). Measuring service experience: Applying the satisfaction with travel scale in public transport. *Journal of Retailing and Consumer Services*, 19(1), 413-418.

Oña, J., Oña, R., & Calvo, F. J. (2012). A classification tree approach to identify key factors of transit service quality. Expert Systems with Applications, 39(1), 11164-11171.

Orwin, R. A., Pearson, J., & Cochran, D. (1997). An empirical investigation into the validity of Servqual in the public sector. *Public Administration Quarterly,* 21(1), 54-68.

Paladini, E. P. (2002). *Avaliação estratégica da qualidade*. São Paulo: Atlas.

Parasuraman, A., Berry, L. L., & Zeithaml, V. A. (1991). Refinement and reassessment of the Servqual scale. *Journal of Retailing*, 67(4), 420-450.

Parasuraman, A., Berry, L. L., & Zeithaml, V. A. (1988). Servqual: a multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality. *Journal of Retailing*, 64(1), 12-40.

Philip, G., & Hazlett, S-A. (1997). The measu-

rement of service quality: a proposed new P-C-P attributes model. I*nternational Journal of Quality and Reliability Management*, 14(3), 260-286.

Rodrigues, A. C. M. (2001). Uma escala de mensuração da zona de tolerância de consumidores de serviço. *RAC Revista de Administração Contemporânea,* 5(2), 113-134.

Sampieri, R. H., Collado, C. H., & Lucio, P. B. (2006). *Metodologia de pesquisa*. 3a ed. São Paulo: McGraw-Hill.

Savassi, L. C. M. (2012). Qualidade em serviços públicos: os desafios da atenção primária. *Rev bras med fam comunidade*, 7(23), 1-6.

SIAF/RN – Sistema Integrado para Administração Financeira do Estado do Rio Grande do Norte. *Portal da transparência*. Recuperado em: 05 jan., 2013, de <www.transparencia.rn.gov.br/despesas.aspx>.

Stiglingh, M. (2014). A measuring instrument to evaluate e-service quality in a revenue authority setting. *Public Relations Review,* 40(1), 216-225.

Teas, R. K. (1993). Expectations, performance evaluation and consumer's perceptions of quality. *Journal of Marketing*, 57(4), 18-34.

Téboul, J. (1999). *A era dos serviços*: uma nova abordagem ao gerenciamento. Rio de Janeiro: Qualitymark.

Tinoco, M., & Ribeiro, J. (2008) Estudo qualitativo dos principais atributos que determinam a percepção de qualidade e de preço dos consumidores de restaurantes à la carte. *Revista Gestão e Produção*, 15(1), 73-87.

Tribuna do Norte. *Frota do RN cresce 9,6% em 2012*. Recuperado em: 05 jan., 2013, de <http://tribunadonorte.com.br/noticia/frota-do-rn-cresce-9-6-em-2012/240489>.

Vera, J., & Trujillo, A. (2013). Service quality dimensions and superior customer perceived value in retail banks: An empirical study on Mexican consumers. *Journal of Retailing and Consumer Services*, 20(1), 579-586.

Zeithaml, V. A., Parasuraman, A., & Berry, L. L. (1990). *Delivering quality service*: balancing customer perceptions and expectations. New York: The Free Press.

Anexos

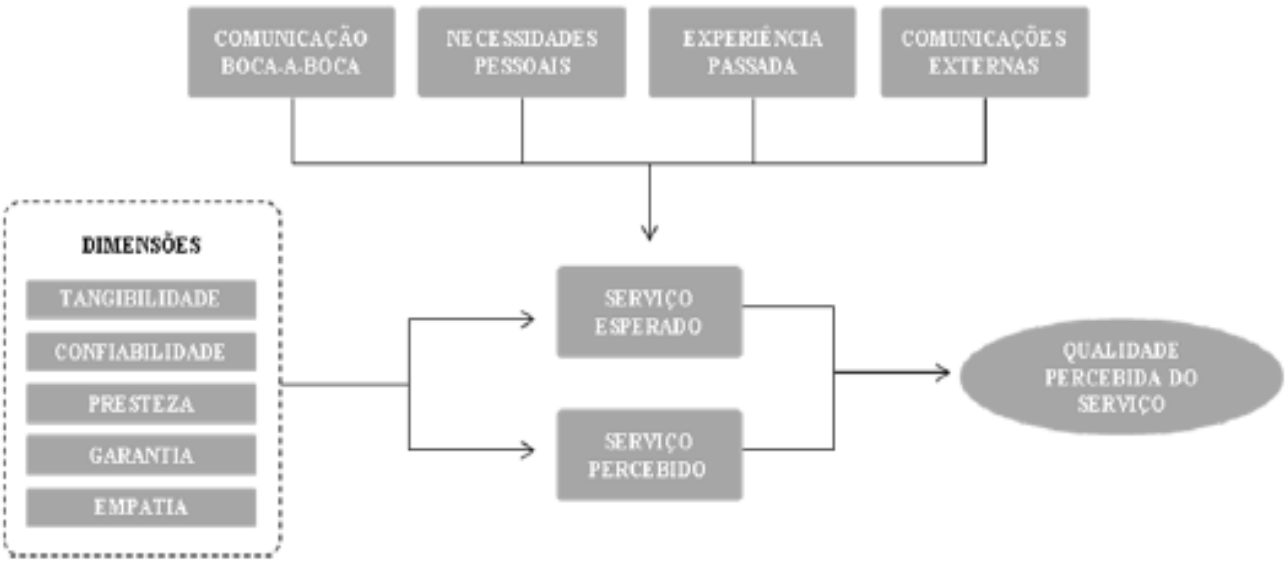


Figura 1. Modelo conceitual da Servqual
Nota. Adaptado de Zeithaml, Parasuraman e Berry (1990, p. 23).

ATUAÇÃO	TIPOS DE SERVIÇO	
HABILITAÇÃO	▪ Primeira habilitação (permissão para dirigir) ▪ CHN definitiva ▪ Segunda via da CNH ▪ Adição de categoria ▪ Mudança de categoria ▪ Alteração de dados cadastrais	▪ Renovação de carteira de habilitação ▪ Permissão internacional para dirigir (PID) ▪ Certidão negativa ou de prontuário ▪ Reinício de processo ▪ Reabilitação ▪ Registro para estrangeiro
VEÍCULO	▪ Baixa de veículo ▪ Certidão negativa e multas ▪ Comunicação de venda de veículo ▪ Emissão de 2ª via do CRV e CRLV ▪ Licenciamento de veículos ▪ Mudança de características de veículo (combustível, cor) ▪ Mudança de categoria de veículo (aluguel/ particular)	▪ Primeiro registro de veículo novo (0 km) nacional ou importado ▪ Primeiro registro de reboque ▪ Recadastramento de proprietário de veículo ▪ Regravação de chassi ▪ Transferência de propriedade de veículo ▪ Transferência de propriedade de veículo registrado em outro Estado ou Município ▪ Troca de placas (duas para três letras)

Figura 2. Serviços oferecidos pelo Detran/RN
Nota. <www.detran.rn.gov.br/index.asp>, 2013.

Tabela 1. Resultado estatístico de desconfirmação (gaps)

Dimensões	Questão	Médias das expectativas (E)	Médias das percepções (P)	Diferença (D) entre E x P	D^2
Tangibilidade	1	6,36	2,68	-3,67	13,49
	2	5,05	2,33	-2,71	7,35
	3	5,29	3,52	-1,77	3,13
	4	6,15	2,70	-3,45	11,93
Confiabilidade	5	6,53	2,85	-3,68	13,56
	6	6,24	2,70	-3,54	12,54
	7	6,23	3,52	-2,71	7,33
	8	6,52	3,24	-3,28	10,76
	9	6,51	3,65	-2,86	8,18
Presteza	10	6,21	2,89	-3,32	11,01
	11	4,78	2,25	-2,53	6,40
	12	5,51	5,26	-0,26	0,07
	13	4,71	3,90	-0,81	0,66
Garantia	14	5,29	3,12	-2,17	4,72
	15	5,74	3,36	-2,38	5,68
	16	6,21	3,08	-3,14	9,84
	17	6,38	3,28	-3,10	9,63
Empatia	18	5,44	3,71	-1,73	2,98
	19	5,73	3,50	-2,22	4,94
	20	5,57	2,56	-3,01	9,07
	21	5,89	2,82	-3,07	9,43
	22	6,05	2,98	-3,07	9,40
MÉDIAS		**5,84**	**3,18**	**-2,66**	-
				$\sum (D^2)$	**172,10**

Nota. Dados da pesquisa (2013).

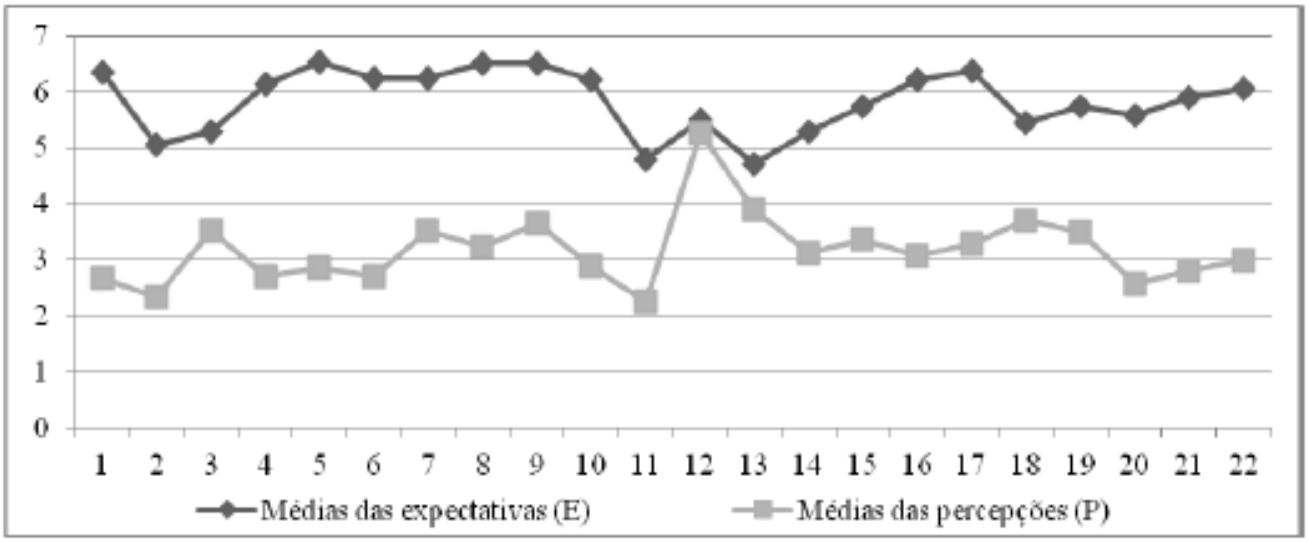


Figura 3. Comparação entre expectativas e percepções
Nota. Dados da pesquisa (2013).

Tabela 2. Confiabilidade do constructo

Dimensões	Qualidade do serviço		
	CONF	AVE	ALFA
Tangibilidade	0,66	0,34	0,66
Confiabilidade	0,85	0,53	0,84
Presteza	0,52	0,36	0,51
Garantia	0,74	0,43	0,75
Empatia	0,74	0,37	0,73

Nota. Dados da pesquisa (2013).

Tabela 3. Índices de adequação dos modelos (após ajustes)

Método	Absolutos				Incrementais				Parcimônia	
	χ^2/df	GFI	RMSR	RMSEA	TLI	CFI	NFI	RFI	PGFI	PNFI
Maximum likelihood	1,254	0,924	0,0438	0,032	0,970	0,975	0,888	0,868	0,709	0,752

Nota. Dados da pesquisa (2013).

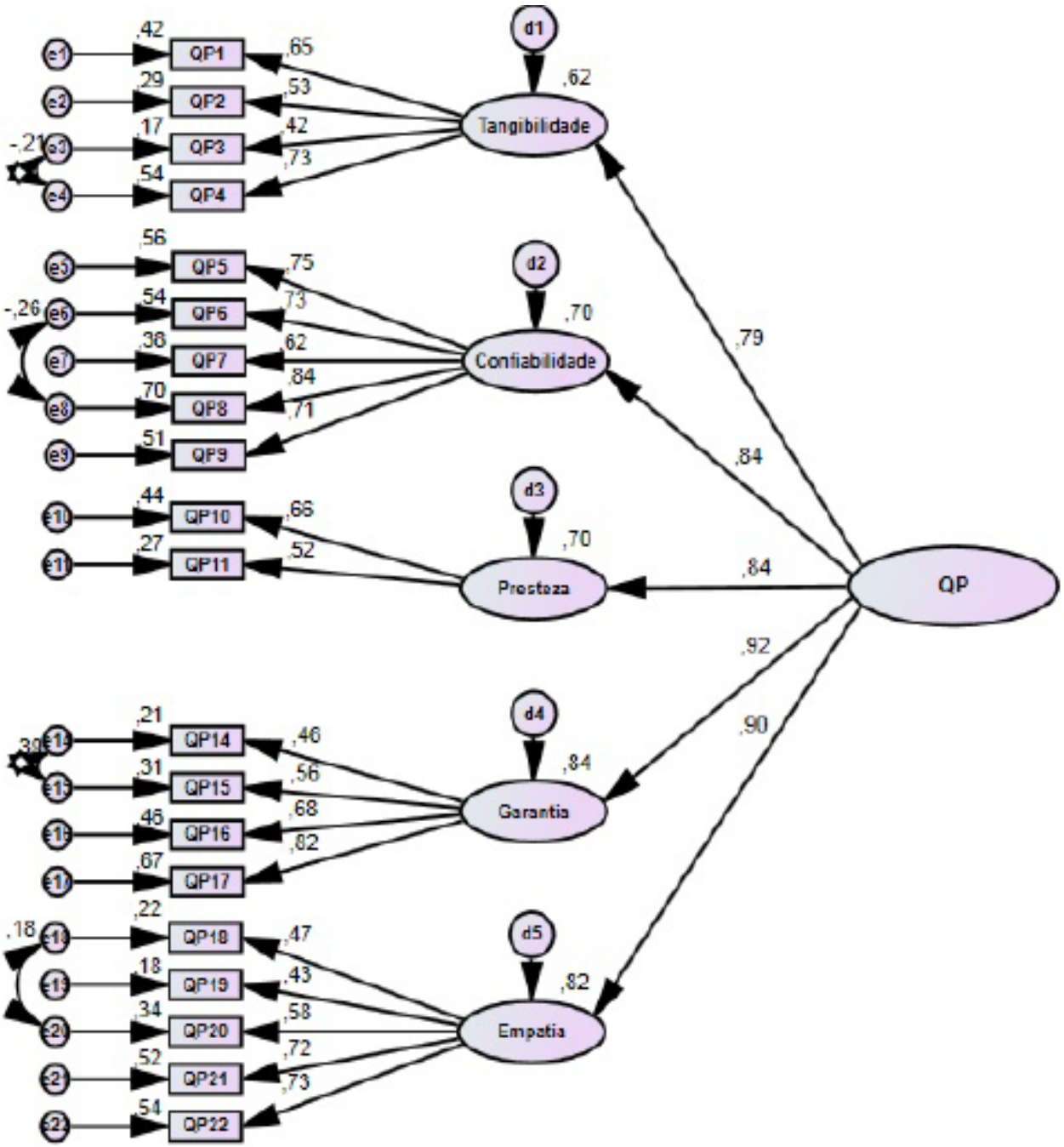


Figura 4. Modelo reespecificado com as cargas fatoriais
Nota. Dados da pesquisa (2013).

Tabela 4. Coeficiente padronizado estimado para as relações teóricas propostas

Relação estrutural			β padronizado	*p-value*	Hipótese	Verificação
Tangibilidade	←	QP	0,817	***	H_1	Confirmada
Confiabilidade	←	QP	0,838	***	H_2	Confirmada
Presteza	←	QP	0,874	***	H_3	Confirmada
Garantia	←	QP	0,913	***	H_4	Confirmada
Empatia	←	QP	0,907	***	H_5	Confirmada

Nota. ***Significativo a p < 0,000. Fonte: Dados da pesquisa (2013).

Substituição de recursos humanos na Polícia Militar de Minas Gerais: uma alternativa para o aumento quantitativo do efetivo operacional

Replacement of human resources in the Uniform Police of Minas Gerais, Brazil: an alternative to an increase in operating numbers

Sustitución de recursos humanos en la Policía Militar de Minas Gerais: una alternativa para el aumento cuantitativo del efectivo operacional

RESUMO

A Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) tem adotado uma postura gerencial moderna ao usar ferramentas gerenciais que direcionam para o desenvolvimento administrativo. Objetivou-se, neste trabalho, verificar a possibilidade de substituição do quadro de funcionários administrativos, composto de policiais militares, por técnico-administrativos civis. O estudo foi realizado num batalhão da PMMG localizado no Sudoeste de Minas Gerais. Foi realizado um levantamento das seções em que os técnicos administrativos não poderiam trabalhar e uma pesquisa quantitativa sobre a quantidade de policiais militares que podem ser substituídos. Na seção Discussão e Resultados, os dados foram tabulados e analisados com o objetivo de esclarecer se é vantajosa ou não a substituição dos policiais militares por técnicos administrativos civis. Concluiu-se que a substituição dos policiais que trabalham em funções administrativas por técnicos administrativos civis é vantajosa, tanto pela possibilidade de aumento do efetivo policial nas ruas, quanto pela economia financeira do Estado.

Palavras-chave: Terceirização, recursos humanos, policiais militares, técnico administrativo, remuneração.

Humberto Alencar Sabino - humberto_ufla@hotmail.com
Universidade Federal de Lavras.

Geovana Bardesio - daniela.andrade@dae.ufla.br
Professora de Graduação e Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Lavras

Artigo submetido no dia 26-08-2014 e aprovado em 18-06-2015.

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT
The Uniform Police of Minas Gerais (PMMG) has adopted a modern management approach, using management tools that lead to administrative development. The aim of this work is to investigate the possibility of replacing administrative staff, comprising military officers, by technical and administrative civilians. The study was conducted in a PMMG battalion located in the southwest of Minas Gerais, Brazil. A survey of those sections in which administrative staff cannot work was carried out, as was quantitative research into the number of police officers who could be replaced. The data were tabulated in the Results and Discussion section and analyzed to clarify whether or not it is advantageous to replace uniform police by civilian administrative staff. The conclusion of this study was that the replacement of officers working in administrative roles by civilian administrative staff is advantageous both because of the possibility of increasing the police force on the streets and for the financial savings accruing to the State.

Keywords: *Outsourcing. Human Resources. Military police. Administrative Technician. Remuneration.*

RESUMEN
La Policía Militar de Minas Gerais (PMMG) ha adoptado un enfoque de gestión moderna, el uso de herramientas de gestión que conducen a un desarrollo administrativo. El objetivo de este trabajo para investigar la posibilidad de sustituir el personal administrativo cuadro, compuesto por oficiales militares, por civiles técnicos y administrativos. El estudio se realizó en un PMMG batallón situado en el suroeste de MG. Se hizo una encuesta de las secciones en las que el personal administrativo no puede trabajar y una investigación cuantitativa de la cantidad de agentes de la policía que podrían ser reemplazados. En Resultados y Discusión por sección, los datos fueron tabulados y analizados con el fin de aclarar si es o no ventajoso sustituir la policía militar por parte del personal administrativo civil. Se concluye de este estudio que la sustitución de los funcionarios que trabajan en funciones administrativas por el personal administrativo civil es ventajoso tanto por la posibilidad de aumentar la fuerza de policía en las calles, así como el ahorro económico para el estado.

Palabras-Clave: *Subcontratación. Recursos Humanos. La policía militar. Técnico administrativo. Retribuciones.*

1. INTRODUÇÃO

O cenário atual brasileiro comprova que o setor público vem se transformando com o objetivo de demonstrar eficácia e efetividade nos serviços prestados.

Por esse motivo, a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) tem adotado uma postura gerencial moderna, passando a usar técnicas e ferramentas gerenciais que direcionam para o desenvolvimento de médio e longo prazo e, acima de tudo,visando melhorar a qualidade do serviço prestado à população. Avaliação de desempenho; controle científico das unidades; planejamento estratégico, com etapas de implantação, monitoramento e avaliação, e criação de Assessoria de Gestão para Resultados (AGR) e de Unidade de Gestão Estratégica (UGE), entre outras, são ferramentas que demonstram que a organização está direcionando esforços para modernizar a forma de administrar.

Todo esse processo de modernização perpassa por uma fase de aculturamento institucional, que enfrenta diversos obstáculos, mas que são necessários para o amadurecimento da organização.

A PMMG está prestes a alcançar seus 250 anos de existência, e o fato de essa organização ainda existir não é porque presta serviço essencial, mas porque conseguiu, ao longo do tempo, perceber as mudanças e amoldar-se a elas (Minas Gerais, 2012).

Uma das mudanças mais significativas para a organização, assim como para todo o País, na década de 1990, foi a reestruturação do modelo de administração burocrática para o modelo de administração gerencial (Minas Gerais, 2012).

Com base no contexto de administração gerencial, os desperdícios de recursos, de qualquer natureza, não são aceitáveis. A busca pela eficácia em todos os processos institucionais é o objetivo. Dessa forma, imagina-se que a substituição de recursos humanos na PMMG é uma das ferramentas gerenciais que podem ser usadas pela organização.

Ao assistir aos noticiários e comparar os índices de criminalidade apresentados, percebe-se que a sensação de segurança das pessoas está em queda. Isso se dá porque o crime evolui, as ações criminosas evoluem, os grupos criminosos evoluem, e a população fica com a sensação de que o Estado não consegue manter a ordem pública (Minas Gerais, 2012).

Para sair da situação atual, em que há ocorrência de crimes de toda a natureza, e chegar à situação ideal, que seria viver em uma sociedade sem a ocorrência de crimes, o que deseja a população, é preciso ter um policial militar fardado e armado em cada cruzamento da cidade.

Isso seria impossível, tanto pelo aspecto legal, quanto pelo gerencial, contudo há um contingente policial militar que é usado esporadicamente em algumas operações e não é empregado especificamente em suas funções preventivas ou repressivas na segurança pública para o qual foi treinado. Esse contingente é destinado a funções técnico-administrativas internas nas instituições militares, em seus diversos níveis.

Nesse contexto, este trabalho busca responder à seguinte questão: "O emprego do policial militar, em funções técnico-administrativas, em unidades operacionais e de execução, tem a possibilidade de ser substituído por técnicos administrativos civis?".

1.1 Objetivos gerais e específicos

Objetivou-se, neste trabalho, verificar a possibilidade de o comando da PMMG, da unidade de Passos (MG), substituir os policiais militares do quadro administrativo por técnicos administrativos civis, colocando os policiais em unidades operacionais.

Para cumprir o objetivo geral, há necessidade do cumprimento de alguns objetivos específicos, mencionados a seguir:

a) Listar em quais seções os técnicos administrativos não podem substituir os policiais militares;
b) Verificar quais funções internas um técnico administrativo civil pode exercer no 12o BPM da PMMG, em substituição aos policiais militares que as exercem;
c) Fazer o levantamento do efetivo de policiais em atividades administrativas, na sede do 12o BPM de Passos (MG);
d) Comparar o custo remuneratório mensal do policial militar com o do técnico-administrativo civil.

1.2 Justificativa

Conforme as informações contidas no sítio da PMMG, na seção Concursos Públicos, o último concurso público realizado para o preenchimento de vagas de soldado de 1a classe ocorreu em 2010. Para a 18a Região de Polícia Militar, onde se encontra o 12o BPM de Passos-MG, foram destinadas 71 vagas, as quais seriam ainda divididas entre outros quatro batalhões, ou seja, aproxima-

damente 18 vagas para cada batalhão.

Desde o último concurso para preenchimento de vagas de policiais militares, vários já deixaram de preencher o quadro de pessoal da PMMG, seja por aposentadoria, seja por decisão do próprio militar para trabalhar em outro emprego, seja por demissão.

A seção de recursos humanos da 12o BPM informou que, apenas na área do batalhão, 37 militares deixaram de pertencer ao efetivo policial militar, desde 2012. E, conforme estimativa, mais 20 militares se aposentaram no final de 2013.

O propósito central deste trabalho é mostrar que o efetivo policial pode aumentar, quantitativamente, caso sejam admitidos os técnicos administrativos civis, nas instituições militares.

O primeiro motivo é que haverá liberação de uma parcela considerável de policiais que, como dito, não trabalham efetivamente nas funções para as quais foram treinados, ou seja, prevenção e repressão à criminalidade e ações de polícia comunitária. Segundo, deve-se considerar o aumento da qualidade técnica que os técnico-administrativos podem agregar à Instituição.

Não há intenção aqui de valorizar ou menosprezar qualquer profissional, seja ele policial militar ou técnico administrativo, mas sim evidenciar que cada profissional deve trabalhar nas funções para as quais foi treinado, com o objetivo de evitar desperdício de recursos humanos e financeiros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Mandato e governança policial

Bayley ([1985], 2001 apud Muniz e Silva, 2010) nos diz que, por meio de uma perspectiva comparada sobre a evolução, a função e a política das polícias, no mundo moderno, propõe-se uma "teoria do policiamento" que ambiciona compreender os diversos mecanismos e arranjos de controle social que, de alguma maneira, possuem "poder de polícia".

Dessa forma, Muniz e Silva (2010) esclarecem o conceito de mandato policial no âmbito das polícias, destinadas ao policiamento ostensivo e à preservação da ordem pública. No entendimento desses autores, o policial é equipado tanto em termos de meios, quanto de modo para o agir decisivo, no cumprimento de seu mandato, tendo ele autorização legal e respaldo social para exercer a atividade-fim das polícias. Ele é responsável por atender a qualquer exigência, qualquer evento ou conflito que ameace dado *status quo*, cuja amplitude corresponde à paz social, pactuada entre a sociedade e seu governo.

De modo subjetivo, as polícias brasileiras desenvolvem a atividade-fim: atendendo às emergências, respaldam a lei, sustentam a ordem pública, preservam a paz social, mediam conflitos, auxiliam, assistem, advertem, socorrem, reprimem ou desempenham quaisquer outras funções sociais, de forma reativa ou preventiva (Muniz & Silva, 2010).

Assim, para execução da atividade-fim, de forma específica, as polícias militares têm como opções:

> (a) Usar da força necessária para conter e controlar a situação. (b) Resolver no local,

> harmonizando ou conciliando as partes. (c) Chamar a atenção, advertir e (ou) repreender as partes. (d) Conduzir as partes à delegacia para desdobramentos legais. (e) Conduzir para outro órgão competente. (f) Explicar às partes que não se trata de assunto da polícia e orientar a procurar os órgãos competentes para solução do problema, dentre outras (Muniz & Silva, 2010, p. 458).

No Estado Democrático de Direito, tal como se nomeia no Brasil, as questões que são demandadas pela população à polícia são de espécies diversas, porque dizem respeito a tudo aquilo que pode ser compreendido como pertencente à ordem pública, como explica Muniz e Silva (2010). A polícia como sendo um órgão com presença evidente se torna mais próxima do cidadão. Presente 24 horas por dia e à distancia de uma ligação telefônica gratuita.

Num plano ideal, governança policial se caracteriza pela articulação de interesses e de tomadas de decisão, entre os múltiplos atores, que atuam em cooperação, em ações conjuntas, a partir das quais resultam na solução mais eficaz para os problemas sociais e de segurança pública (Proença et al., 2009).

Sendo assim, a governança da polícia:

> Permite lidar com o conteúdo do exercício do mandato policial articulando fins, meios e modos. Ambiciona relacionar, como causa e efeito, ação governamental e os resultados e consequências policiais. Elege o que, no todo da polícia, seria necessário controlar para que se saiba o suficiente do conteúdo de sua práxis, de maneira a que se possa governá-la. E isso corresponde a uma apreciação do que seja o mérito do exercício do mandato policial em seus termos concretos, considerando o contexto de cada decisão policial, o que significa que qualquer governança de polícia expressa um juízo de razoabilidade sobre o que se pode saber para que se possa governar, e o que se busca controlar para saber (Proença *et al*., 2009, p. 26).

Nesse contexto, observam-se algumas tendências no que diz respeito à reestruturação da prestação de serviços de policiamento, buscando, seja pela própria polícia, seja por órgãos sociais reguladores externos, estabelecer limites de atuação, foco de ações e formas de supervisão e controle que facilitem o acompanhamento do combate às ações marginais e, consequentemente, ao aumento da sensação subjetiva de segurança.

2.2 A Nova Administração Pública

A administração pública gerencial surgiu na segunda metade do século XX e tinha como objetivos: enfrentar a crise fiscal do Estado, reduzir custos, tornar mais eficiente a administração dos serviços, implantar instrumentos para proteção do patrimônio público e eliminar a insatisfação contra a administração pública burocrática. A administração pública gerencial é orientada para o cidadão e norteada pela obtenção de resultados (Santos, 2003).

Diante disso:

> Algumas características básicas definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para a obtenção de

> resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os gestores públicos é o contrato de gestão (Bresser-Pereira, 1998, p. 28).

Assim, a modernização e a reforma do Estado constituem um processo de cidadania e otimização dos resultados públicos. O foco está na satisfação dos usuários, na qualidade de serviços e na transparência da gestão. Desse modo, buscam-se inserir técnicas de gestão que resultem em eficácia nas instituições públicas. Nessa nova etapa, as políticas de modernização do Estado são concebidas como um conjunto de processos cumulativos que se desdobram por meio de metas mensuráveis, em períodos de tempos definidos e indicadores divulgados e verificáveis. O perfil dos dirigentes e o papel desempenhado por eles devem ser mudados, privilegiando suas capacidades gerenciais e de liderança. Além disso, alcançar um papel semelhante desenvolvido por gerentes, com o propósito de conduzir as instituições públicas como unidades produtivas e prestadoras de serviços (Thoa & Solari, 1997).

2.3 Mudança organizacional na Administração Pública

As organizações públicas se deparam com a necessidade do novo, de criatividade, de proatividade, tanto em aspectos políticos, quanto em administrativos. Por isso é necessário conhecer e obter as melhores estratégias para as organizações públicas serem capazes de atingir seus objetivos, os quais são serviços eficientes à sociedade (Pires & Macedo, 2006).

Os órgãos públicos devem responder de forma ágil e com efetividade às novas demandas, buscando gerenciar adequada e responsavelmente os seus bens e recursos, tornando-os flexíveis e empreendedores (Fiates & Schmitt, 2009).

Braga e Marques (2008) alertam que a administração da mudança é complexa, uma vez que abarca não apenas a necessidade de alterar políticas, procedimentos e estruturas, mas também a admissão de novas formas de comportamento dos indivíduos e das equipes, além de se remodelar, em maior ou menor escala, à cultura da organização. Para que um processo de mudança seja bem-sucedido, é preciso que ele seja visto como um processo de construção coletiva de novos significados acerca da realidade, primando pela comunicação clara e concisa entre os atores.

Para Bressam (2004), as mudanças são relevantes para a sobrevivência da organização, mas causam os mais diferentes tipos de reação dos atores envolvidos. Essas reações variam da adesão imediata à proposta de mudança, até resistência completa a qualquer tipo de mudança. Os determinantes dessas diferentes reações são vários, desde o fato de a mudança alterar a relação de poder e a hierarquia organizacional, questões relacionadas ao indivíduo, como o requerimento de novas competências para o trabalho, até a alteração na própria forma de encarar o trabalho.

Webb (1989 *apud* Silva, 2003) cita as seguintes mudanças organizacionais: redefinição

na estrutura interna de poder, maior utilização de subcontratados, redução do número de funcionários na produção, diminuição do número de transações internas e maior flexibilidade dos trabalhadores e gerentes. Em seu artigo, Silva (2003) ainda menciona outras mudanças pós-burocráticas: redução dos níveis da hierarquia formal, mais ênfase na flexibilidade do que no seguimento de regras e a criação de fronteiras mais permeáveis entre o exterior e o interior das organizações.

Seabra (2001), em um estudo que objetivava analisar as mudanças que seriam necessárias, nas organizações públicas, para que os princípios da administração gerencial fossem efetivamente assimilados pela organização, concluiu que modificações em três importantes aspectos organizacionais (cultura, estrutura e sistemas de recompensa) são significantemente correlacionadas entre si. Dessa forma, para que a cultura gerencial da nova administração pública seja efetivamente assimilada pela organização, mudanças nos outros elementos organizacionais também serão necessárias.

Segundo Giosa (1997), a modernização é a somatória da tecnologia (parâmetro diferencial competitivo), do conhecimento da aplicação (alavanca ganho de escala com resultados positivos), da criatividade (participação do corpo funcional nos novos rumos da modernidade), da valorização dos talentos humanos (comprometendo-os com o alcance da meta da empresa, com participação, compromisso e responsabilidade) e do uso de técnicas administrativas inovadoras (somando eficiência às organizações com novos conceitos de qualidade, produtividade, comprometimento, horizontalização, reciprocidade), apontando a terceirização como um novo paradigma para a concretização da empresa moderna com excelência.

2.4 Terceirização: conceitos

Na literatura atual, vários autores definem a terceirização de serviços. Giosa (1997) define a terceirização como um processo de gestão pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros, com os quais se estabelece uma relação de parceria, ficando a empresa concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas ao negócio em que atua. Para Jeger (1996), apud Alcântara e Castor (1999), a terceirização de um serviço público pode ser considerada modalidade de parceria em que determinadas atividades de um ente público são transferidas a fornecedores particulares, conservando-se, entretanto, o controle estatal sobre quantidade, qualidade e preço dos bens e serviços fornecidos. No mesmo sentido, Queiroz (1998) define a terceirização como uma técnica administrativa que possibilita o estabelecimento de um processo gerenciado de transferência a terceiros, das atividades acessórias e de apoio ao escopo das empresas que é a sua atividade-fim, permitindo a elas se concentrarem no seu negócio, ou seja, no objetivo final.

Segundo Bernstorff (1999), a terceirização tem a capacidade de se moldar a qualquer uma das duas estruturas (burocrática e orgânica). Torna-se uma forma de gestão catalisadora, que permite às organizações unilaterais ganhar eficiência com a estrutura (ou mesmo estratégia) oposta. Isso possibilita às organizações burocráticas inovarem, mudando até mesmo de estágio de seu ciclo de vida, bem como propicia certa previsibili-

dade para as organizações altamente flexíveis, que passam por momentos de instabilidade e adaptabilidade.

Para Alves (2002), a terceirização é uma forma de contratação de empresa prestadora de serviço, fornecedora de bens, serviços ou mão de obra para o desempenho de atividades que, originalmente, eram desenvolvidas pela organização que terceirizou. É um instrumento utilizado pela administração pública para reduzir ou suprimir a participação do Estado em atividades não essenciais, buscando diminuição dos gastos públicos, aumento da qualidade e maior eficiência da máquina administrativa. A terceirização é, pois, a descentralização de serviços da atividade-meio da administração pública, para uma empresa privada que os executará como sua atividade-fim.

Fontanella et al. (1994, apud Girardi, 2008), afirmam que a terceirização é uma tecnologia de administração que consiste na compra de bens e/ou serviços especializados, de forma sistêmica e intensiva, para serem integrados na condição de atividade-meio à atividade-fim da empresa compradora, permitindo a concentração de energia em sua real vocação, com o intuito de potencializar ganhos em qualidade de produtividade.

De acordo com Teixeira (2004), as atividades-meio podem ser entendidas como as aquelas desenvolvidas pela organização, contudo elas não coincidem com suas atividades principais finais, sua missão. É uma atividade secundária da organização pública, ou seja, são tarefas que contribuem ou dão suporte, direta ou indiretamente à atividade-fim. Já a atividade-fim, o autor esclarece que ela comporta a essência da especialidade do órgão público, a função para a qual ele foi criado. Pode-se identificar a atividade-fim a partir da análise da norma legal que criou o órgão público.

No caso da PMMG, há a possibilidade de focar seu efetivo policial em atividades de prevenção e repressão, ou seja, nas atividades-fim, em vez de empregar policiais militares nas atividades-meio. Essas últimas podem ser gerenciadas pelos gestores militares.

2.5 Terceirização: vantagens

De acordo com Leiria e Saratt (1996), a contratação de terceiros é encarada como um dos caminhos mais avançados da empresa moderna.

Entre as diversas vantagens da terceirização, aceita-se a visão de que ela não é mais um modismo, e sim uma nova forma de gestão, uma estratégia que pode ser usada pelo gestor. Giosa (1997) ressalta as seguintes vantagens: acesso a novos recursos tecnológicos; agilidade na implantação de novas soluções; previsibilidade dos gastos/custos e prazos; aumento da especialização; liberação da criatividade; acesso ao pessoal qualificado; crescimento do mercado regional; mudança na cultura interna, entre outros. Em uma avaliação mais detalhada, Oliveira (2009) cita as seguintes vantagens: focalização dos negócios das empresas em sua área de atuação, maior poder de negociação, redução das atividades-meio, aumento da qualidade, ganhos de flexibilidade, redução do quadro direto de empregados, aprimoramento do sistema de custeio, ampliação do mercado para as pequenas e médias empresas, maior agilidade nas decisões, menor custo, maior lucratividade e crescimento, favorecimento da

economia de mercado, otimização dos serviços, redução dos níveis hierárquicos, aumento da produtividade e competitividade, possibilidade de crescimento sem grandes investimentos.

No mesmo sentido, Teixeira (2004) relaciona as seguintes vantagens: desenvolvimento econômico, especialização, aumento da competitividade, da qualidade e do controle dos serviços, aprimoramento do sistema de custeio, treinamento e desenvolvimento profissional, diminuição do desperdício, enfoque da Administração Pública voltada para a atividade-fim, valorização dos talentos humanos, agilidade das decisões, menor custo ao erário, crescimento organizacional.

Leite (1997) descreve uma pesquisa de campo feita no Brasil, em 1995, em que foram consultadas 125 empresas para investigar aspectos ligados a motivações para terceirizar o setor de informática. Esse autor constatou, por meio da metodologia usada, que, após a terceirização de alguns serviços, 80% das empresas pesquisadas focalizaram seus esforços em atividades-fim; 62% aumentaram sua previsibilidade de gastos (custos e investimentos); 58% melhoraram a objetividade na análise de custo beneficio; 58% ganharam em agilidade de implantação de soluções; 55% constataram objetividade na definição de prioridades; 52% alegaram redução de custos; 38% sentiram melhora da previsibilidade de prazos.

Em um estudo realizado por Reis (2011), na Secretaria Municipal de Saúde de Goiânia, que terceirizou os serviços de saúde para a Organização Idtech, o autor, dentre a população amostral, obteve os seguintes resultados, após a terceirização dos serviços: 51,16% dos usuários avaliaram a agilidade no atendimento como “bom”; 46,51% deles julgaram o preparo técnico dos terceirizados como “bom”; 65,12% avaliaram a estrutura física como “ótima”; 4,76% consideraram o quesito resolução da demanda do paciente como “ruim”; e nenhum usuário avaliou como “péssimo”. Em todos os quesitos citados houve aumento significativo no que tange à satisfação do cidadão.

2.6 Desvantagens de implantação da terceirização na Administração Pública e Privada

Contrapondo as convicções apresentadas anteriormente e buscando uma visão abrangente sobre a terceirização, apresentam-se, em seguida, dois autores, que trazem novas perceptivas à discussão.

Leite (1997) traz ainda em seu estudo, citado anteriormente, doze principais considerações, mencionadas a seguir, que devem ser levadas em conta na implantação da terceirização de serviços ou de recursos humanos: a) manter sob controle a qualidade e o nível de serviços fornecidos; b) evitar a criação de vínculos de dependência em relação à empresa contratada; c) manter sob controle os custos dos serviços contratados; d) manter sob controle os prazos estabelecidos; e) cuidar do sigilo e confidencialidade das informações em poder do parceiro; f) acompanhar os padrões do parceiro, bem como a inadequação de seus padrões às exigências da organização; g) definir procedimentos alternativos, caso venham a ocorrer problemas de relacionamento com o parceiro; h) validar direcionamento estratégico adotado ou proposto pelo parceiro; i) elaborar plano de contingência para casos de pane ou desastre nos equipamentos e

instalações do parceiro; j) prever a possibilidade de se fazer auditoria nos procedimentos e instalações do parceiro; k) evitar a subcontratação; l) evitar a possibilidade de reclamações trabalhistas por parte do parceiro ou de seus empregados.

Já Oliveira (2009) alerta que os tomadores de serviços terceirizados devem ter os seguintes cuidados principais: preocupação com eventuais ocorrências físicas e trabalhistas; investimento em treinamento do terceirizado; apreensão a resistências internas às mudanças; adaptação das culturas empresariais; prestação de serviço com qualidade deficiente; receio na transferência da tecnologia; terceirização de atividades que não deveriam ser terceirizadas; erro ao selecionar a prestadora de serviço; redação de um contrato ineficiente; subestima das questões de pessoal; perda do controle da atividade terceirizada; desconhecimento dos custos ocultos da terceirização.

Existem aspectos significativos, relacionados a seguir, que dificultam a implantação da terceirização:

> a) Desconhecimento do assunto: isso se reflete junto à alta administração sobre áreas-chave da organização, dificultando sua implantação;
> b) Resistência e conservadorismo: as resistências se sobrepõem ao novo, o conservadorismo inibe a aplicação de técnicas modernas, caracterizando aspectos da cultura de algumas organizações;
> c) Falta de parceiros competentes: a dificuldade de encontrar parceiros que possam atender às condições de qualidade e produtividade exigidas para determinadas atividades;
> d) Aspectos culturais: dificuldade de integração das culturas do contratante e do fornecedor;
> e) Desconhecimento da legislação: desconhecimento da legislação específica, ou a falta dela, risco na elaboração dos contratos, bem como reclames jurídico-trabalhistas (Girardi, 2008, p. 29).

Uma mudança cultural dessa natureza, em uma instituição militar com mais de 200 anos, pode trazer algumas dificuldades de implantação, principalmente no que tange a resistências internas, contudo a nova administração pública leva os novos gestores a enfrentar essas dificuldades e superá-las, com o objetivo de prestar um serviço público com mais qualidade e eficácia.

3 METODOLOGIA

3.1 Caracterização do objeto de estudo – 12º Batalhão de Passos (MG)

Como descrito anteriormente, após uma reunião com o comandante do 12º BPM de Passos (MG), que concedeu a devida autorização, foi realizada a pesquisa documental nos dados secundários do Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRH), do 12º BPM (Minas Gerais, 2003).

Antes de analisar os dados obtidos, cabe esclarecer que a estrutura do 12º BPM é dividida em cinco departamentos, mencionados a seguir, que comportam oito seções:

> P1: Questões relativas aos recursos humanos
> P2: Questões relativas à inteligência e contra inteligência
> P3: Ações e operações realizadas pela po-

lícia
P4: Logística
P5: comunicação organizacional, marketing interno e externo

Subordinados aos departamentos, o 12º BPM possui as seguintes seções:
a) Almoxarifado, Centro de Operações Policiais Militares (COPOM)
b) Núcleo de Atenção Integral à Saúde (NAIS)
c) Seção de Comunicação (S COM)
d) Seção de Manutenção e Transporte (S MNT TRNP)
e) Seção de Armamento e Tiro (SAT)
f) Secretaria Adjunta (SECT AJ)
g) Seção de Orçamento e Finanças (SOFI)

3.2 Elementos da pesquisa

O uso de policiais militares em funções administrativas de atividade-meio é um desperdício para a organização, visto que, a cada policial militar, foi dado um treinamento específico para a realização do trabalho ostensivo, em contato direto com a população atendida.

Quando o policial militar é alocado em funções administrativas, focadas na atividade-meio, ele não exerce suas funções de pedagogo da cidadania: instruir as pessoas sobre seus direitos e cobrar delas seus deveres (Minas Gerais, 2012).

Para isso, há necessidade de se fazer um levantamento sobre a quantidade de efetivo policial que está atuando nessas funções. É imprescindível saber o custo remuneratório dessa alocação e ainda o trabalho que pode ser exercido por um técnico administrativo civil, em um batalhão de polícia.

O tipo da abordagem será a pesquisa quantitativa, que possibilita fazer comparações numéricas das variáveis.

Zanella (2009) afirma que a pesquisa quantitativa é aquela que se caracteriza pelo emprego de instrumentos estatísticos, tanto na coleta quanto no tratamento de dados, e que tem como finalidade medir relações entre as variáveis.

Dias (2000) esclarece que a pesquisa quantitativa, normalmente, mostra-se apropriada quando existe a possibilidade de medidas quantificáveis de variáveis e inferências, a partir de amostras de uma população, usando medidas numéricas para testar constructos científicos e hipóteses, ou a busca de padrões numéricos, relacionados a conceitos cotidianos.

Nesse contexto, Serapioni (2000) diz que a investigação quantitativa atua em níveis de realidade e tem como objetivo trazer à luz dados, indicadores e tendências observáveis.

A pesquisa será realizada por meio de um levantamento de dados de todo o efetivo policial que trabalha, administrativamente, na sede do 12º Batalhão de Polícia Militar de Passos – MG (12º BPM).

A técnica de coleta de dados constitui-se em um levantamento de informações secundárias junto ao Sistema Interno de Recursos Humanos (SIRH) do 12º BPM, ou seja, uma pesquisa documental. Esse modo de coleta de dados foi escolhido por ser mais seguro que outros métodos, permitindo levantar informações concretas e confiáveis, que serão

analisadas.

Zanella (2009) esclarece que a pesquisa documental utiliza dados secundários (internos ou externos) e podem ser empregados em pesquisas quantitativas ou qualitativas. Quanto aos dados secundários internos, eles podem ser obtidos por meio de nota fiscais, manuais ou relatórios de entrada e saída de recursos financeiros ou sistemas informatizados, com auxílio de um usuário da empresa.

Para que fosse possível realizar uma pesquisa documental, no sistema informatizado da Unidade, foi realizada uma reunião com o comandante, que autorizou o uso dele para consultas e disponibilizou um policial, usuário do sistema, para que ele fizesse o relatório com os dados necessários. Esse sistema possui filtros que podem especificar detalhadamente a alocação de cada policial militar no 12º BPM, separando os que trabalham administrativamente dos que atuam ostensivamente.

Essa metodologia tem a possibilidade de ser reaplicada em outros batalhões de Polícia Militar de Minas Gerais, respeitando as peculiaridades de cada local, já que se trata de uma pesquisa exploratória quantitativa.

> Os métodos quantitativos, por suas possibilidades de réplica, pelo fato de adotarem procedimentos intersubjetivamente controláveis e por seu rigor de indicar as margens de erro que podem ocorrer na formulação da inferência, são aptos a dar sólidos fundamentos às descobertas e às hipóteses formuladas (Delli Zotti, 1997 apud Serapioni, 2000, p. 190).

De acordo com Kerlinger (1980, apud Zanella, 2009), a análise de dados é o processo de categorização, ordenação, manipulação e sumarização de dados e tem por objetivo reduzir grandes quantidades de dados brutos, de modo interpretável e mensurável.

No método de análise de dados da pesquisa, será usada a estatística descritiva para tabular e apresentar as respostas dos objetivos específicos. Esse método de análise de dados foi escolhido porque permite ao pesquisador descrever, resumir, totalizar, comparar e apresentar, graficamente, as variáveis.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Das atribuições administrativas exercidas pelos policiais militares

Durante os levantamentos na sede do 12o BPM, foi possível verificar a existência de algumas seções ocupadas por policiais militares especialistas, ou seja, aqueles que prestaram o concurso público para preencher as vagas, em seções com funções específicas e especializadas.

As seções: Seção de Armamento e Tiro (SAT), chefiada e ocupada por um sargento especialista em armas; Seção de Comunicação (S COM), ocupada por dois sargentos com formação em eletrônica. Vale ressaltar que ela não pode ser utilizada por técnicos administrativos, justamente pela incompatibilidade das atribuições.

Na seção SAT, são realizados trabalhos referentes a armazenamento de armamentos e munições, manutenção de armamentos, controle do inventário de armas do batalhão, acesso a armamentos de uso restrito (que

não pode ser manuseado por civis), treinamento de tiro aos militares, entre outros serviços que dizem respeito ao manuseio e à conservação do armamento policial.

Na seção S COM, são realizados serviços de conservação e manutenção do sistema de comunicação do 12º BPM, sejam eles via rádio, telefonia fixa e móvel ou por acesso à internet.

A P2 é o departamento onde são tratados assuntos referentes à inteligência e contra inteligência. Os documentos e atribuições, nesse departamento, são de caráter sigiloso e confidencial, além de serem tratadas informações de segurança tanto internas quanto externas. Não há muitas informações sobre esse departamento, visto que até a entrada no departamento é controlada.

Para se trabalhar nas seções SAT e S COM, o servidor deve ter formação acadêmica específica, comprovada por diploma em instituição reconhecida pelo Ministério da Educação (MEC). Já para trabalhar no departamento P2, é necessário que o militar preencha uma série de requisitos rigorosos, como possuir alto nível de disciplina, não ter nenhuma punição civil, administrativa ou penal (mesmo antes de ser militar), ser idôneo, discreto e ter conduta ilibada dentro e fora da instituição. Tais exigências podem ser empecilhos para a alocação do técnico administrativo nessas seções.

Conforme proposto pelo primeiro objetivo específico, o técnico administrativo civil pode exercer suas atividades nas demais seções descritas na seção 4.1, visto que as atribuições dos policiais que trabalham nessas seções são compatíveis com as do técnico administrativo civil.

O segundo objetivo específico era verificar as funções que um técnico administrativo pode exercer em um batalhão de polícia militar, sem comprometer a segurança, seja ela documental ou física do servidor civil e dos militares.

Entre os serviços realizados pelos policiais militares nas seções do 12º BPM, pode-se relacionar os seguintes: organizar e manter atualizados cadastros, arquivos, fichários, livros e outros instrumentos de escrituração, relativos aos registros funcionais dos militares e servidores civis, assim como o sistema de legislações e informações legais e regulamentares; redigir documentos – ofícios, atas e outros expedientes –; coletar, apurar, selecionar, registrar e consolidar dados para a elaboração de informações estatísticas, entre outros.

Essas atribuições desenvolvidas pelo policial militar são coincidentemente as mesmas que um técnico administrativo civil pode executar, conforme previsto no Anexo III da Lei Estadual n. 15.301, de 10/08/2004.

Tal anexo ainda prevê outras atribuições, que complementam as já citadas, aumentando, dessa forma, a eficiência dos serviços prestados: realizar trabalhos de digitação, mecanografia, de protocolização, seleção, classificação, registro e arquivamento de documentos e formulários; atender, orientar e encaminhar o público interno e externo; encarregar-se da expedição, controle e organização de materiais; realizar operações em sistemas informatizados, e executar outras atividades administrativas compatíveis com o cargo (Minas Gerais, 2004).

Conforme direciona o segundo objetivo específico, após levantamento das funções administrativas exercidas pelos militares no 12o BPM, nota-se que elas podem ser realizadas por técnicos administrativos civis, sem qualquer prejuízo produtivo para a instituição.

Presume-se que, com essa substituição, haverá um ganho de produtividade, pois o técnico-administrativo, obrigatoriamente, exercerá apenas as funções administrativas. Por esse motivo, o tempo de trabalho dedicado a essas funções será maior do que o exercido pelo militar que atua administrativamente.

Cabe ressaltar que os militares que trabalham em funções administrativas são aproveitados, eventualmente, em operações policiais militares, como, por exemplo, na operação Fecha Batalhão. Essa operação consiste em empenhar todo o efetivo militar administrativo em ações de prevenção ao crime. Para isso, as atividades internas no batalhão são paralisadas até o termino da operação, o que, de certa forma, prejudica a continuidade dos serviços executados internamente.

4.2 Do quantitativo de policiais militares

A Tabela a seguir atende ao terceiro objetivo específico: fazer o levantamento do efetivo policial militar que trabalha em atividades administrativas, na sede do 12o BPM de Passos (MG).

Tabela 1. Quantidade de policiais que trabalham em funções administrativas por seção – PMMG – 2013.

	QUANTIDADE DE POLICIAIS POR SEÇÃO				
SEÇÃO	1º SARGENTO	2º SARGENTO	3º SARGENTO	CABO	SOLDADO
P1	3		1	1	3
P3			2	1	
P5			1	1	
ALMOXARIFADO			2	2	
COPOM			6	8	1
NAIS				1	3
SECRETARIA	1		1	1	
MANUTENÇÃO E TRANSPORTE		1		3	
ORÇAMENTO E FINANÇAS			1		
TOTAL	4	1	14	18	7

Fonte: PMMG – Sistema Integrado de Recursos Humanos (2013)

A partir dos dados da Tabela 1, é possível verificar que 44 policiais ocupam as funções de técnico-administrativo, que são aqueles que podem ser substituídos por técnico-administrativos civis, devido à compatibilidade de serviços que exercem. Quanto aos que atuam em atividades de policiamento ostensivo em Passos (MG) – 12º BPM –, são 116 policiais.

Analisando os dados obtidos do quantitativo de policiais militares, nota-se que, se os técnicos administrativos forem contratados, o 12o batalhão terá um crescimento de 38% em seu efetivo. Assim, passaria de 116 militares para 160.

A PMMG desenvolveu um indicador que mede a presença do efetivo na atividade

operacional.

> Este indicador refere-se à metrificação do emprego do efetivo da PMMG, diferenciando-se a atividade operacional (fim) e administrativa (meio). O comportamento por ele orientado é o de acompanhar a disponibilidade do efetivo na atividade-fim, com o objetivo de priorizar o atendimento às demandas da sociedade (Minas Gerais, 2012, p. 57).

O cálculo do indicador é feito pela divisão do efetivo PM nas atividades operacionais pelo efetivo PM, multiplicado por 100.

$$\frac{efetivo\ PM\ lançado\ na\ atividade\ operacional}{efetivo\ PM\ da\ Unidade}\ x\ 100$$

A polaridade do indicador é quanto maior melhor. A periodicidade dos dados é aferida mensalmente, e a fonte de dados é fornecida pelo SIRH.

A premissa desse indicador é que o foco principal é o emprego do efetivo que será lançado na atividade operacional, com a otimização desses recursos na produção dos serviços.

O resultado tem como parâmetro os seguintes dados: maior que 100% – verde, entre 70 e 99,9% – amarelo e menor que 69,9% – vermelho.

Ao submeter os dados de efetivo do 12o BPM à fórmula proposta pela PMMG, tem-se um resultado igual a 72,5%, ou seja, situação amarela. Isso ocorre porque 27,5% do efetivo total do batalhão está empregado em funções administrativas internas que poderiam ser substituídas por técnicos administrativos civis.

4.3 Remunerações

O quarto objetivo específico diz respeito ao comparativo do custo salarial mensal do policial militar e do técnico administrativo civil. Realizou-se o comparativo salarial com os vencimentos dos policiais militares, conforme publicado no Decreto n. 45421, de 01/07/2010, acrescido dos aumentos salariais concedidos de 2011 a 2013, contudo não foi considerada nenhuma vantagem pecuniária que o militar possa ter, como adicional por tempo de serviço – quinquênio. Utilizou-se um dado público para não constranger qualquer envolvido neste trabalho. Já a remuneração do técnico administrativo foi obtida por meio da Lei Estadual n. 19.576, de 16/08/2011, e, da mesma forma que nos vencimentos dos policiais militares, não foi acrescida nenhuma vantagem pecuniária (Minas Gerais, 2010).

Tabela 2. Remuneração do policial militar, ocupante de cargo administrativo e do técnico administrativo civil.

COMPARATIVO DO CUSTO SALARIAL ENTRE MILITAR E TECNICO ADMINISTRATIVO			
MILITARES	QTD	REMUNERAÇÃO MENSAL	TOTAL POR SERVIDOR
1° SARGENTO	4	4.796,66	19.186,64
2° SARGENTO	1	4.187,17	4.187,17
3° SARGENTO	14	3.694,75	51.726,50
CABO	18	3.202,35	57.642,30
SOLDADO	7	2.766,96	19.368,72
TOTAL			**152.111,33**
TECNICO ADMINISTRATIVO	44	1.123,56	49.436,64

Fonte: Minas Gerais (2010; 2011)

Pelos custos remuneratórios, é possível notar que há uma grande vantagem em substituir os policiais militares por técnico-administrativos civis.

De acordo com Tavares (2011), a média aritmética é um valor típico do conjunto de dados que pode assumir um novo valor e serve como parâmetro em comparação com outros dados.

Assim ao se calcular a média aritmética do custo salarial dos policiais militares, mensalmente, chega-se a R$ 3.457,07 por militar. Comparando-se esse valor com o custo salarial de um técnico-administrativo, que é R$ 1.123,56, nota-se que o custo salarial de um policial militar é, em média, 207,5% maior que o custo salarial do técnico administrativo.

Assim, caso os policiais militares fossem substituídos por técnicos administrativos, mantendo-se a graduação dos militares e sua locação, comparando-se o custo remuneratório mensal conforme mostra a Tabela 2, haveria uma economia ao erário de, aproximadamente, 67,49%.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante a execução deste trabalho, procurou-se uma alternativa para o aumento de efetivo na PMMG, por meio da gestão administrativa interna, ou seja, aumentar o efetivo policial em atividades ostensivas de prevenção e repressão ao crime, sem a realização de concurso público para contratar policiais.

Para aumentar o efetivo, o comando da PMMG deveria usar o efetivo existente e alocá-lo nas atividades-fim da organização. A alternativa proposta é a contratação de técnicos administrativos civis para substituírem os policiais que trabalham em funções administrativas, ou seja, em atividades-meio.

Essa substituição é uma terceirização, pois a organização passaria a terceiros suas atividades-meio e focaria seus esforços nas atividades-fim, no caso, a PMMG deixaria a cargo dos técnicos administrativos as atividades internas administrativas e aumentaria o número de policiais em atividades de prevenção e repressão ao crime.

Para avaliar se isso seria vantajoso ou não, foi necessário cumprir alguns objetivos espe-

cíficos para a realização da análise e das conclusões deste estudo. Entre eles, verificar em quais seções os técnicos administrativos podem trabalhar, sem que isso comprometa a segurança daqueles contratados, das informações tratadas e do próprio batalhão. Depois verificamos atividades ou funções que são compatíveis com o técnico administrativo e com o policial, buscando relacionar as atribuições que um técnico administrativo teria na organização policial.

Após essas verificações, acreditamos que seria possível a substituição de 44 policiais militares por técnicos administrativos no 12o BPM de Passos (MG) e que, financeiramente e quantitativamente, a permuta dos policiais militares, empregados em funções administrativas, por técnicos administrativos civis é vantajosa para o Estado.

As vantagens observadas neste estudo quanto à substituição dos policiais militares são: aumento do efetivo policial em ações de prevenção e repressão, e economia de recursos financeiros ao erário.

Foi possível notar que haveria um aumento de 38% no efetivo policial militar e, consequentemente, uma economia ao erário de, aproximadamente, 67,49% ao mês. Como o comando passaria a ter um efetivo policial maior em contato direto com a população atendida, a sensação subjetiva de segurança aumentaria e, possivelmente, os índices criminais diminuiriam.

Como aspecto positivo, acreditamos que o estudo trouxe informações claras e objetivas sobre um assunto ainda pouco estudado dentro da PMMG e, como aspecto negativo, verificamos que uma análise qualitativa dessa substituição seria importante para complementar o objetivo geral.

Cabe ressaltar que o estudo qualitativo, que verificaria as relações de mando e obediência entre o técnico civil e o comandante militar, o nível de satisfação no trabalho do técnico administrativo, a existência ou não de algum tipo de preconceito ou assédio moral ao técnico administrativo, existência ou não de violação da segurança das informações ou das instalações da organização e da melhora na qualidade dos serviços prestados pelos técnicos administrativos em comparação à atuação do policial militar, entre vários outros aspectos qualitativos a serem pesquisados. Essa seria uma proposta para novos estudos. Contudo, o estudo qualitativo só será possível quando a substituição se efetivar, o que ainda não aconteceu na organização estudada.

É sabido que um gestor, para a tomada de decisão, deve munir-se de todas as informações possíveis para que sua deliberação seja produtiva e eficaz. O tema atribuído a esta pesquisa é recente, ainda há pouca literatura sobre o assunto. Dessa forma, quanto mais estudos sobre o assunto, seja pelo lado qualitativo, seja pelo quantitativo, melhor amparo terá o gestor para decidir.

REFERÊNCIAS

Alcântara, C. M., & Castor, B. V. J. (1999, nov./dez.). Processo decisório de terceirização em secretarias municipais de saúde; decision making process of outsourcing in municipal health departments. *Revista de Administração Pública*, 33(6), 25-40.

Alves, O. N. 2002. *Terceirização de serviços na administração pública.* Recuperado em 5 abr., 2013, de <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/769538.PDF.

Bernstorff, V. H. (1999). Terceirização: problema ou solução. In: *Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração*, 23, 1999, Foz do Iguaçu. Anais... Foz do Iguaçu: Anpad.

Braga, C. D., & Marques, A. L. (2008, jan./jun.). Comunicação e mudança: a comunicação como elemento facilitador do processo de mudança organizacional. *Revista da FAE*, Curitiba, 11(1), 9-17.

Bressan, C. L. (2004). *Mudança organizacional: uma visão gerencial*. Bragança Paulista: Universidade São Francisco, p. 1-14. Recuperado em 10 set., 2013, de <http://www.unifae.br/publicacoes/pdf/art_cie/art_25.pdf>.

Bresser-Pereira, L. C. (1998). *Gestão do setor público*: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: Bresser-Pereira, L. C., & SPINK, P. (Orgs.). Recuperado em 10 set., 2012, de <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/98-GestaoDoSetorPublico--Estrategia&Estrutura.pdf>.

Bresser-Pereira, L. C. & Spink, P. (1998) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas (v. 1, 21-38).

Dias, C. A. (2000). Grupo focal: técnica de coleta de dados em pesquisas qualitativas. *Informação & Sociedade:* estudos, João Pessoa, 10(2), 1-12. Recuperado em 10 dez., 2013, de <http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/ies/article/view/330>.

Fiates, G. G. S., & Schmitt, D. M. (2009). *Modelos de gestão pública*: uma análise crítica do modelo utilizado pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Recuperado em 20 out., 2012, de <http://tjsc25.tj.sc.gov.br/academia/cejur/artigos>. Acesso em: 20 out. 2012.

Giosa, L. A. (1997). *Terceirização:* uma abordagem estratégica. São Paulo: Pioneira. 144 p.

Girardi, D. M. (2008). A importância da terceirização nas organizações. *Revista de Ciências da Administração*, Florianópolis, 1(1), 23-31. Recuperado em 10 dez., 2013, de <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/7998>.

Leiria, J. S., & SARATT, N. (1996). Terceirização: uma alternativa de flexibilidade empresarial. 9. ed. São Paulo: Editora Gente. 176 p.
Leite, J. C. (1997, jul./set.). Terceirização em informática no Brasil. *RAE: revista de administração de empresas*, São Paulo, 37(3), 68-77. Recuperado em 15 dez., 2013, de <http://www.scielo.br/pdf/rae/v37n3/a08v37n3>.

Minas Gerais. Governo do Estado. (2004). *Lei Estadual n. 15301, de 10 de agosto de 2004*. Institui as carreiras do grupo de atividades de defesa social do poder executivo. Belo Horizonte (MG). Recuperado em 20 out., 2013, de <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br;minas.gerais:estadual:lei:2004-08-10;15301>.

Minas Gerais. Governo do Estado. (2011). *Lei Estadual n. 19.973, de 27 de dezembro de 2011*. Estabelecem diretrizes e parâmetros para a política remuneratória dos servidores públicos da administração direta, autárquica

e fundacional do poder executivo e dos militares e dá outras providências. Belo Horizonte, MG. Recuperado em 20 out., 2013, de <http://www.assemamg.com.br/files/LEI_N%C2%BA_19973.pdf>.

Minas Gerais. Governo do Estado. (2010). *Decreto n. 45421, de 01 de julho de 2010*. República as tabelas de vencimento básico a que se referem os incisos i a xvi do art. 1o, i a v do art. 2o, o art. 3o e o art. 15, na forma do art. 18, todos da lei n. 18.802, de 31 de março de 2010, e altera os decretos n. 44.775, de 10 de abril de 2008, e n. 44.890, de 9 de setembro de 2008. Belo Horizonte, MG. Recuperado em 20 out., 2013, de <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=45421&comp=&ano=2010&texto=original#texto>.

Minas Gerais. Polícia Militar. (2012). *Sistema de Gestão Estratégica da Polícia Militar.* Diretriz n. 002/2012- CG. Organiza e disciplina a metodologia de gestão para resultados na PMMG. Belo Horizonte: Assessoria de Gestão para Resultados/Estado-Maior. 152 p. Recuperado em: 10 jan., 2014, de <http://pt.scribd.com/doc/171129565/Sistema-de-Gestao-Estrategica-2012-2015>.

Muniz, J. O., & Silva, W. F. (2010, dec.). *Mandato policial na prática*: tomando decisões nas ruas de João Pessoa. Cad. CRH, Salvador, 23(60), 449-473.

Oliveira, A. L. A. de. (2010). *Terceirização e satisfação com o trabalho.* Dissertação de mestrado em Administração Pública, Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro (RJ), Brasil.

Pires, J. C. de S., & Macêdo, K. B. (2006, jan./fev.). Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. RAP: revista de administração pública, Rio de Janeiro, 40(1), 81-105.

Proença Júnior, D., Muniz, J. O., & Poncioni, Paula. (2009). Da governança de polícia à governança policial. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 5, 14-37.

Queiroz, C. A. R. S. de. (1998). *Manual de terceirização:* como encontrar os caminhos para a competitividade, com flexibilidade empresarial e atendimento do mercado, ganhando da concorrência e satisfazendo os anseios e interesses dos consumidores. São Paulo: STS. 313 p.

Reis, L. M. (2011). *Avaliação dos resultados da terceirização de serviços em saúde pública*. Recuperado em 24 maio, 2013, de <http://www.frentecontraprivatizacaope.com.br/blog/wp-content/uploads/2011/12/Artigo-de-Terceirizacao-Final.pdf>.

Santos, A. C. M. 2003. *Administração pública gerencial.* Porto Alegre: Faculdades Porto-Alegrenses. 15 p.

Seabra, S. N. (2001). A nova administração pública e mudanças organizacionais. *RAP: Revista de Administração Pública*, 35(4), 19-43.

Serapioni, M. (2000, jan./mar.). Métodos qualitativos e quantitativos na pesquisa social em saúde: algumas estratégias para a integração. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 5(1), 187-192.

Silva, R. C. da. (2003, jul./ago.). Controle or-

ganizacional, cultura e liderança: evolução, transformações, e perspectivas. *RAP: Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 37(4), 797-816.

Tavares, M. (2011). *Estatística aplicada à administração.* Florianópolis: UFSC – Departamento de Ciências da Administração/ CAPES/UAB. 222 p.

Teixeira, D. R. 2004. *Terceirização na administração pública*: fatores positivos e restritivos. Rio de Janeiro. 62 f.

Thoá, C., & Solari, R. (1997). A modernização do Estado e a gerência pública. *Revista do Serviço Público*, 48(3), set./dez. Recuperado em 15 out., 2012, de <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fGraacad48.pdf#page=84>.

Zanella, L. C. H. 2009. *Metodologia de estudo e de pesquisa em administração*. Florianópolis: UFSC – Departamento de Ciências da Administração/CAPES/UAB. 164 p.

A DESCENTRALIZAÇÃO NA VIGILÂNCIA SANITÁRIA: TRAJETÓRIA E DESCOMPASSO

DECENTRALIZATION IN HEALTH SURVEILLANCE SERVICES: BACKGROUND AND MISMATCH

LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA VIGILANCIA SANITARIA: TRAYECTORIA Y DESCOMPAZ

RESUMO

Este trabalho descreve as características do processo de descentralização no Sistema Único de Saúde (SUS) e na vigilância sanitária, quanto à relação entre as esferas de gestão: centralização e descentralização. Utilizou-se uma abordagem analítica com foco na relação entre as esferas governamentais como fator constitutivo da gestão de uma política social. Os resultados indicam que a vigilância sanitária desenvolveu um processo lento e irregular de descentralização, que expressa claro descompasso com o mesmo processo no SUS, em relação à estrutura institucional e a estratégias de pactuação da relação entre as esferas. Conclui-se que as dificuldades enfrentadas no processo de descentralização estão relacionadas também às tensões advindas de diferentes projetos políticos que coexistem nesses espaços institucionais.

Palavras-chave: Descentralização, Sistema Único de Saúde, Vigilância Sanitária.

Regina Lucena - regina.lucena@ig.com.br

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

Artigo submetido no dia 07-09-2014 e aprovado em 10-04-2015.

ABSTRACT:

This paper describes characteristics of the decentralization process in the Unified Health System (SUS) and health surveillance, with regard to the relationship between their management levels: centralization and decentralization. An analytical approach was used that focused on the relationship between levels of government as a constituent factor in the management of social policy.The results indicate that decentralization in health surveillance developed slowly and unevenly, which indicates a clear mismatch with the same process in the SUS with regard to their institutional structures, strategies for negotiation and relationship between the spheres. We conclude that the difficulties faced in the decentralization process are also related to tensions arising from different political projects that coexist in these institutional spaces.

KEYWORDS: *Decentralization; Unified Health System; Health Surveillance.*

RESUMEN:

En este trabajo se describen las características del proceso de descentralización en el Sistema Único de Salud (SUS) y la vigilancia de la salud, en cuanto a la relación entre los niveles de gestión: la centralización y la descentralización. Se utilizó un enfoque analítico centrado en la relación entre los niveles de gobierno como un factor constitutivo de ejecutar una política social. Los resultados indican que la vigilancia de la salud desarrolló un proceso lento y desigual de descentralización, que expresa un claro desequilibrio con el mismo proceso en el SUS, en relación con la estructura institucional, las estrategias para la negociación y la relación entre las esferas. Se concluye que las dificultades que enfrentan en el proceso de descentralización también están relacionados con las tensiones que surgen de diferentes proyectos políticos que conviven en estos espacios institucionales.

PALABRAS CLAVE: *Descentralización; Sistema de Salud; Vigilancia Sanitaria.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

1 Introdução

A criação do Sistema Único de Saúde (SUS), em 1988, implicou a mudança não apenas da forma de organização da rede de saúde no país, mas também dos princípios que a regem, modificando seu conteúdo e lugar no campo das políticas sociais. Desde sua criação, o SUS é orientado por princípios doutrinários – universalidade, equidade e integralidade nos serviços e nas ações de saúde – e por princípios organizativos (ou diretrizes) – descentralização, regionalização e hierarquização da rede e participação social (Brasil, 2000). Nesse período, foram criados mecanismos e instrumentos que visaram ao aprofundamento da descentralização, diretriz que até hoje representa um grande desafio para o Sistema.

Durante as duas décadas de implementação do SUS, a vigilância sanitária sofreu marcantes transformações em seu modelo institucional e de atuação. As principais delas dizem respeito, por um lado, à criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), em 1999, e, por outro, aos esforços crescentes para a diminuição do distanciamento histórico entre a vigilância sanitária e as práticas de saúde. Entretanto, a despeito dessas iniciativas, até hoje persistem muitas dificuldades para a composição de um arranjo sistêmico para o chamado Sistema Nacional de Vigilância Sanitária – SNVS (Lucchese, 2001b & De Seta, 2007). Estabelecido legalmente, o SNVS é definido como o conjunto de ações de vigilância sanitária, "executado por instituições da administração pública direta e indireta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que exerçam atividades de regulação, normatização, controle e fiscalização na área de vigilância sanitária" (Brasil, 1999).

Este trabalho tem por objetivo analisar as características do processo de descentralização no Sistema Único de Saúde e na vigilância sanitária, no que diz respeito aos papéis assumidos pelas três esferas de gestão.

2 Percurso metodológico

Segundo Behring e Boschetti (2008), a análise de políticas sociais consiste na compreensão dos aspectos que lhe imprimem forma e configuração. Para isso, a análise deverá superar o enfoque gerencialista que vem sendo tradicionalmente adotado e permitir um entendimento que leve em conta fundamentalmente o papel e a ação do Estado na formulação e no desenvolvimento das políticas sociais. A partir do reconhecimento do caráter histórico-estrutural das políticas sociais, quatro dimensões perpassam sua análise, de forma complexa e imbricada: história, economia, política e cultura.

Neste estudo, adotou-se a abordagem analítica proposta por Boschetti (2006), que aponta três aspectos para o desenho do quadro institucional que conforma a política a ser analisada: (i) configuração e abrangência dos direitos e benefícios; (ii) configuração do financiamento e gasto; (iii) gestão e controle social. Desse conjunto de aspectos, o terceiro, gestão e controle social, inclui a relação entre as esferas governamentais em seus fatores constitutivos.

A presente análise se concentra nos papéis assumidos pelas três esferas de gestão nas trajetórias de descentralização do SUS e da vigilância sanitária. Os elementos empí-

ricos utilizados foram: estrutura institucional e competências; estratégias de pactuação, e relação entre as esferas. A Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Saúde estabelecem a descentralização como princípio operativo do SUS, com autonomia das esferas e controle social. Busca-se, a partir do estabelecido legalmente, identificar as características da implantação desse processo, com base nos três elementos empíricos estudados. A análise incluiu revisão bibliográfica e análise de documentos e normativas relacionadas ao processo de descentralização no SUS e na vigilância sanitária.

3 A descentralização no Sistema Único de Saúde

3.1 Estrutura institucional e competências

A estrutura institucional do SUS está definida na Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, segundo a qual a direção única do Sistema é exercida em cada esfera de governo. Na União, a direção do SUS é realizada pelo Ministério da Saúde; nos estados, Distrito Federal e municípios, pela respectiva secretaria de saúde ou órgão equivalente. Essa Lei estabelece diferentes competências para cada esfera, que devem guiar suas decisões e ações e permitir a sua complementariedade (Brasil, 1990). Em síntese, a direção nacional possui competência para formular, avaliar e apoiar políticas e sistemas em diversas áreas, estabelecer normas, critérios e padrões em vários setores , prestar cooperação técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios e promover a descentralização de serviços e ações de saúde para unidades federadas e municípios. A direção estadual possui competência para promover a descentralização de serviços e ações de saúde para os municípios, acompanhar, controlar e avaliar as redes hierarquizadas do Sistema, coordenar, prestar apoio técnico e financeiro e, em caráter complementar, executar ações e serviços de saúde. A direção municipal possui competência para planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde.

Na prática, o processo de descentralização do SUS na década de 1990 e, consequentente, a concretização dessas competências foram orientados pelas Normas Operacionais Básicas (NOBs). Nesse período, publicaram-se quatro instrumentos normativos desse tipo – 1991, 1993, 1996 e 1998 –, que representaram a síntese das negociações e dos pactos firmados entre os gestores das três esferas de direção do SUS e do Conselho Nacional de Saúde. As NOBs trataram de aspectos referentes à divisão de responsabilidades e a relações entre gestores e critérios de transferência de recursos federais para estados e municípios (Levcovitz, Lima, & Machado, 2001; Brasil, 2007a). De um modo geral, as NOBs estabeleceram critérios que condicionaram o repasse financeiro a determinadas condições de gestão de ações e serviços de saúde, para que os municípios se tornassem responsáveis pela gestão do sistema local de saúde. Em 2004, por meio da Portaria n. 2.023/GM, de 23 de setembro, o Ministério da Saúde estabelece a Gestão Plena de Sistema Municipal como única modalidade de habilitação de municípios, o que consolidou as competências legais previstas para essa esfera no SUS.

3.2. Estratégias de pactuação

O uso de indicadores – operacionais e epidemiológicos – foi uma prática adotada desde a criação do SUS e mais marcantemente a partir de 1996, com a criação do Pacto de Indicadores da Atenção Básica. Inicialmente estabelecido como um conjunto de indicadores utilizado para avaliar o desempenho de estados e municípios e a situação de saúde, o Pacto se firmou como instrumento nacional de monitoramento e avaliação de ações e serviços referentes à atenção básica, visando à qualificação da gestão municipal (Bastos, 2009). Criou-se, ainda, a Programação Pactuada Integrada, um instrumento voltado para a organização da assistência e dos recursos, que explicitava competências das três esferas de governo no setor saúde. Nesse momento, a questão da responsabilidade sanitária já era sinalizada como eixo central de um novo pacto federativo na saúde (Oliveira, 2004).

Uma mudança marcante no processo normativo do SUS, com o encerramento do exercício de descentralização tutelada, aconteceu em 2006, com o lançamento do Pacto pela Saúde, um conjunto de diretrizes e compromissos articulados pelos entes federativos em três dimensões: o Pacto pela Vida, o Pacto em Defesa do SUS e o Pacto de Gestão. A sua implementação ocorreu a partir da substituição dos processos de habilitação em condições de gestão pelo Termo de Compromisso de Gestão, que estabelece metas e compromissos para cada ente da federação que a ele adere. Assim é que ficou instaurado o conceito de responsabilidade sanitárias das três esferas na gestão do SUS.

Em 2011, foi publicado o Decreto n. 7.508, que regulamenta a Lei n. 8080/1990 e estabelece uma nova dinâmica no sistema de saúde, particularmente no que diz respeito às relações interfederativas. O Decreto estabelece o Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde (Coap) como instrumento de gestão compartilhada e definição de responsabilidades no SUS. A relação contratual entre os gestores, estabelecida a partir de então, destina-se à organização e ao financiamento de ações e serviços de saúde, para garantir a integração dos entes federativos e a integralidade da assistência à saúde dos usuários (Brasil, 2011).

3.3 Relação entre as esferas

Segundo Kugelmas e Sola (1999), o regime federativo brasileiro foi marcado por uma alternância entre períodos de centralização e descentralização: um longo período centralizador a partir da Revolução de 1930, que culmina com o Estado Novo; um período democrático da Constituição de 1946; o período do regime militar de 1964, quando a centralização autoritária atinge seu ponto máximo, e a transição democrática e a promulgação da Constituição de 1988, um marco de descentralização federativa. Para os autores, o panorama atual é de indefinição do padrão de relações intergovernamentais, um reflexo do que consideram o "caráter inconcluso da institucionalização democrática no país" (p. 76).

A década de 1990, período de implantação do SUS, e, portanto, de sua diretriz de descentralização, consolida, por um lado, a abertura democrática, mas, por outro, é um período marcado por tensões e obstáculos ao desenvolvimento de políticas sociais. É nesse momento que os governos brasileiros incorporam o ideário neoliberal, caracteriza-

do, entre outros, pela redução da intervenção do Estado e consequente desmantelamento dos sistemas de proteção social (Diniz, 1996). Viana e Machado (2009) apontam algumas repercussões do predomínio de políticas que priorizam o mercado sobre o processo de descentralização político-administrativo em saúde nessa década. Entre elas, destacam-se a baixa incorporação das especificidades regionais no desenho das estratégias de descentralização e a insuficiente articulação com outras políticas públicas econômicas e sociais. Apesar dessas dificuldades, muitos avanços aconteceram e a descentralização ganhou força, especialmente a partir da última metade dessa década.

Em meio aos conflitos gerados no processo de redefinição dos papéis, o modelo de descentralização caminhou em direção à municipalização da gestão, da explicitação, na esfera federal, da função coordenadora do sistema de referência intermunicipal e do fortalecimento da função indutora e regulatória da esfera federal sobre o processo de descentralização (Levcovitz et al., 2001). Ao mesmo tempo, os espaços de negociação intergestores se consolidaram como instâncias de articulação e pactuação do SUS na esfera federal e nos governos locais – as Comissões Intergestores Tripartite, na direção nacional, e Bipartite, na direção estadual. Instituídas na década de 1990 como espaços privilegiados para negociação e decisão sobre a descentralização das ações e dos serviços do SUS, as Comissões se tornaram, ao longo desse período, "importantes arenas políticas de representação federativa nos processos de formulação e implementação das políticas de saúde" (Brasil, 2007a, p. 53).

Não há consenso sobre se o modelo de federalismo sanitário brasileiro tem um componente predominante de cooperação ou de competição. O fato é que ambos se manifestam na formação do modelo institucional do SUS. A cooperação pode ser observada, por exemplo, nas instâncias permanentes de pactuação, que garantem o caráter de federalismo intraestatal (Brasil, 2006). Entretanto, o componente de competição é verificado no processo de municipalização, muitas vezes "solitário", como apontado por Solla (2006), resultado da dificuldade de assunção de funções e de cooperação entre estados e municípios.

4 A descentralização na vigilância sanitária

4.1 Estrutura institucional e competências

A discussão sobre a necessidade de implementar serviços descentralizados e articulados em vigilância sanitária remontam à década de 1980, na I Conferência Nacional de Saúde do Consumidor, que aconteceu em 1986. A partir de então, ocorreram várias tentativas de instituir o SNVS, sem sucesso (De Seta, 2007). A Portaria n. 1.565 do Ministério da Saúde, de 26 de agosto de 1994, e a NOB n. 01/1996 apontaram a necessidade de construção de um sistema de atuação estratégica em vigilância sanitária, que envolvesse responsabilidades nas três esferas de governo.

Essa construção foi concretizada na Lei n. 9.782/1999 (de criação da Anvisa), que institui o SNVS, definido como o conjunto de ações executado por instituições da Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Mu-

nicípios, que exerçam atividades de regulação, normatização, controle e fiscalização na área de vigilância sanitária (Brasil, 1999). Segundo a mesma Lei, a coordenação do Sistema, que seria definido *a posteriori* pela União, compete à Anvisa. O Sistema permanece sem definição formal quanto à sua composição e relação entre as partes. De acordo com definição não formal da Anvisa, que consta no portal eletrônico da Agência, o Sistema inclui:

> (...) o Ministério da Saúde, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (CONASS), o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS), os Centros de Vigilância Sanitária Estaduais, do Distrito Federal e Municipais (VISAS), os Laboratórios Centrais de Saúde Pública (LACENS), o Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde (INCQS), a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), e os Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais de Saúde, em relação às ações de vigilância sanitária (Brasil, 2009a).

Entretanto, outros órgãos interagem direta ou indiretamente com essas ações e a falta de contorno desse arranjo é uma primeira dificuldade para considerá-lo como sistema (Lucchese, 2001b). Portanto, se características desse Sistema, tais como composição, estrutura ou operacionalização, não foram objeto de debates antes de sua formalização em lei, tampouco essa definição foi discutida durante a implementação desse arranjo (Lucchese, 2001a).

A Lei n. 9.782/1999 define as competências da União quanto à atuação em vigilância sanitária. Em se tratando dos estados e municípios, as competências das esferas de gestão seguem, de um modo geral, a mesma lógica de descentralização estabelecida pela Lei n. 8080/1990. Não houve regulamentação das competências e atribuições de estados e municípios no que diz respeito à vigilância sanitária e, portanto, esse entendimento não foi definido. Isso é problemático porque a vigilância sanitária apresenta características diferentes das ações assistenciais de saúde, às quais as competências dos entes federados são aplicáveis (Lucchese, 2001b).

4.2 Estratégias de pactuação

Na vigilância sanitária, o marco inicial importante de pactuação no SUS ocorreu por meio da NOB n. 01/1996, que estabeleceu duas estratégias de pagamento direto pela execução de ações por parte das secretarias estaduais e municipais de saúde: (i) o Programa Desconcentrado de Ações de Vigilância Sanitária (PDAVS), referente às ações de competência exclusiva da Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde; (ii) Ações de Média e Alta Complexidade em Vigilância Sanitária (de competência estadual e municipal).

Apesar do repasse regular de recursos financeiros pelo órgão federal para induzir a execução dessas ações, não houve a correspondente estruturação e o funcionamento de serviço correspondente nos municípios. A execução da maioria das competências de vigilância sanitária permaneceu sob responsabilidade dos serviços estaduais. Mesmo nessas instâncias, a insuficiência e fragilidade do financiamento da vigilância sanitária contribuíam para a sua condição marginal no sistema de saúde (Covem, 2010).

De 2000 a 2006, vigorou uma forma de pactuação das ações, o Termo de Ajuste e Metas (TAM), mediante a definição de metas organizativas e finalísticas para estados e municípios. Embora tenha contribuído para a estruturação dos órgãos de vigilâncias sanitárias no país, algumas dificuldades foram identificadas ao longo desse período nos mecanismos de pactuação do TAM (Brito, 2007): viés financeiro na implementação em detrimento do compromisso sanitário; repasse tardio dos recursos financeiros aos municípios, apenas em 2004; baixa adesão, especialmente dos municípios, pelo descompasso entre as novas atribuições assumidas pelos gestores e os valores insuficientes de financiamento; pactuação de metas generalistas, incoerentes e não raro desvinculadas do quadro de saúde local; monitoramento precário das ações pactuadas, com baixa articulação entre as esferas na programação, execução e, principalmente, avaliação de resultados, e assimetria de relações e estratégias entre as três esferas de gestão.

Por muito tempo, portanto, o SNVS permaneceu como "um arranjo restrito aos serviços de vigilância sanitária, com baixo grau de coesão entre os componentes federal e estadual, incipiência do componente municipal e precário controle social" (Abrasco, 2009). Uma tentativa de modificar esse quadro aconteceu a partir da implantação do Pacto pela Saúde pelo Ministério da Saúde, quando um novo modelo de pactuação das ações foi adotado pela vigilância sanitária, a partir de 2007.

A mudança principal se refere à adoção do Teto Financeiro de Vigilância Sanitária (TFVISA), formado por dois pisos. O primeiro, o piso estruturante, é destinado à estruturação e fortalecimento da gestão por meio de elementos, como instalações físicas, equipamentos, sistema de informações, marco legal, capacitação de equipe técnica e instalação de serviço de acolhimento de denúncias. O piso estratégico é composto por ações estratégicas para o gerenciamento do risco sanitário, tais como monitoramento de qualidade de produtos, investigação de surtos e controle de doenças cujos fatores determinantes estejam em seu campo de atuação. Esse conjunto de elementos e ações é pactuado por meio do plano de ação em vigilância sanitária, um instrumento anual de planejamento com a descrição dos resultados esperados e recursos financeiros necessários (Brasil, 2007b; Brasil, 2007c).

Essas mudanças resultaram em avanços para a descentralização das ações de vigilância sanitária no país. Destaca-se o fortalecimento da pactuação nos municípios. Em 2006, o número de municípios com TAM pactuado era 791, o que corresponde a 14% do total de municípios do país. Em 2009, existiam 3.131 municípios com planos de ação pactuados com a Comissão Intergestores Bipartite (CIB), o que representa um aumento de quase quatro vezes da participação dessa esfera de gestão na pactuação de vigilância sanitária (Brito, 2007; Covem, 2010). A implementação dos planos de ação resultou em aumento do volume de recursos financeiros alocados e o acompanhamento de sua execução pela Anvisa sinalizou maior visibilidade da vigilância sanitária na gestão de saúde e ampliação no elenco de ações desenvolvidas (Brasil, 2009b).

A partir de 2009, essa normativa foi atua-

lizada, com a definição de dois pisos para o Componente de Vigilância Sanitária do Bloco de Vigilância em Saúde. O Piso Fixo de Vigilância Sanitária (PFVISA) visa ao fortalecimento do processo de descentralização, à execução das ações de vigilância sanitária e à qualificação das análises laboratoriais de interesse para a vigilância sanitária. O segundo piso, Variável de Vigilância Sanitária, é destinado a incentivos específicos para implementação de estratégias nacionais de interesse da vigilância sanitária, definidas na forma tripartite (Conass, 2014). Os critérios para a manutenção do repasse dos recursos passaram a depender da regularidade na alimentação dos dados nos Sistemas de Informação em Saúde e do detalhamento das ações de vigilância sanitária, inserido na Programação Anual da Saúde (PAS).

A despeito desses avanços, persistem problemas a serem enfrentados, principalmente quanto à coordenação do SNVS, à gestão de pessoas e ao suporte laboratorial na vigilância sanitária (Ferraro, Costa & Vieira-da-Silva, 2009; Brasil, 2009b). Assim é que tem sido identificado o risco do plano de ação se tornar um instrumento burocrático, que não assegure o planejamento nem a implementação das ações necessárias ao cumprimento das metas pactuadas (Correa et al., 2009). Além disso, segundo Lucchese (2010), nesse processo, houve apenas a transferência de tarefas para os municípios, sem o devido debate e a formulação de propostas inovadoras de (re)organização de suas ações no plano nacional, o que resultou na continuidade do *modus operandi* "cartorial e bacharelesco".

Outra dificuldade diz respeito à baixa inserção da vigilância sanitária na agenda do SUS, tanto nas instâncias formais, quanto nos conselhos de saúde e colegiados gestores, como em outros fóruns estratégicos para a Política Nacional de Saúde (Brito, 2007). Como forma de superar essa limitação, foi criado, em 2002, o Comitê Consultivo de Vigilância Sanitária no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite. Durante o período de seu funcionamento, até 2006, o Comitê tratou de temas que ofereceram as bases para a redefinição de diretrizes para o financiamento da vigilância sanitária. No entanto, no mesmo período, houve o esvaziamento político do Comitê (De Seta, 2007), que não conseguiu estabelecer adequada integração técnica e política com o Grupo de Trabalho de Vigilância em Saúde da Comissão Intergestores Tripartite (CIT).

Posteriormente, as funções do Comitê foram transferidas para o Grupo Técnico de Vigilância em Saúde (GTVS) da CIT, mas a representação da vigilância sanitária era minoritária. Isso contribuiu para o enfraquecimento da coordenação federativa exercida pela Anvisa e, portanto, manutenção ou de reforço da separação político-institucional das ações de vigilância sanitária (De Seta & Dain, 2010). Considerando que os colegiados de gestão funcionam como instância de harmonização, publicização e pactuação dos diferentes interesses presentes nas três esferas de governo (Santos e Merhy, 2006), esse aspecto fica comprometido sem a devida articulação com essas instâncias.

4.3 Relação entre as esferas

Durante as décadas de 1970 e 1980, a vigilância sanitária teve a sua gestão marcada por uma característica centralizadora, com

ações de vigilância de produtos distribuídas entre União e estados, mas sem instrumentos normativos que garantissem a articulação dessas duas esferas. Dessa forma, a Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), criada em 1976, atuava de forma esporádica e assistemática junto às secretarias estaduais de saúde. Isso resultou num modelo de vigilância defasado, insuficiente e cartorial (Lucchese, 2001a).

Somente na década de 1990 foram efetivamente implantadas estratégias para a organização de um arranjo nacional de vigilância sanitária (Lucchese, 2001b). Ao mesmo tempo, inicia-se, na SNVS, um processo intenso de desregulamentação, sob o pretexto de busca de maior eficiência e modernização da gestão. Entretanto, as medidas adotadas para esse fim se mostraram voltadas ao interesse do setor privado por meio da desresponsabilização do Estado, provocando o sucateamento da instituição, já bastante precária (Piovesan, 2002).

Esse período foi bastante conturbado para a vigilância sanitária, marcada por denúncias de corrupção na Secretaria, tragédias no setor da saúde relacionadas à fragilidade de atuação da vigilância sanitária e sucessivos episódios de falsificação de medicamentos. Nesse ambiente de crise, o debate sobre a organização nacional de vigilância sanitária foi preterido e as discussões giravam, ao final da década, em torno da necessidade de uma nova autarquia especial para a área, o que culminou com a criação da Anvisa, em 1999 (Lucchese, 2001a).

De Seta (2007) tipifica três categorias de constrangimentos à efetivação do SNVS: os decorrentes do pacto federativo pós-1988; os relacionados à descentralização no SUS implementada como municipalização, e os referentes à descentralização na vigilância sanitária. Nesta última, destaca-se a análise de que, após a criação da Anvisa, o modelo de descentralização continuou a favorecer o desequilíbrio de relação entre os entes federados, com reforço predominante à esfera estadual. Além disso, estabeleceu-se também uma assimetria de poder entre os órgãos de vigilância sanitária, com diferentes modelos institucionais e capacidades financeiras. Assim é que, em 2006, já se apontavam problemas como o acompanhamento insuficiente do processo de descentralização nos municípios e uma relação de baixa aproximação entre as esferas (Brito, 2007).

Considerações finais

Apesar de ser um componente indissociável do SUS, a vigilância sanitária adquiriu, ao longo de sua trajetória, características que a distanciam da Política Nacional de Saúde. Esse distanciamento histórico das práticas de saúde, evidenciado pela escassez de indicadores que expressem a efetividade de suas ações, reforçou a noção de vigilância sanitária como prática centrada apenas no controle, sendo muitas vezes vista como alheia ao conceito de vigilância em saúde pública (Silva Júnior, 2004). As ações de vigilância sanitária nas três esferas, embora representem um espaço privilegiado de promoção e garantia do direito à saúde (Campos, 2009), são marcadas pela baixa vinculação ao SUS.

Essas diferenças ficam evidentes nas trajetórias de descentralização da vigilância sanitária e do SUS. Nos anos de 1990, enquanto normativas e pactuações faziam evo-

luir a descentralização no SUS, a vigilância sanitária era pautada por modelo centralizador, em meio a graves problemas político-institucionais. Após a criação da Anvisa, em 1999, inicia-se um processo lento e irregular de descentralização, o que expressa um claro descompasso com o mesmo processo no SUS. Nessa época, os municípios já estavam em vias de assumir plenamente a competência de gestão de ações e serviços de saúde, o que ocorreu em 2004.

As estratégias de pactuação também evoluíram de forma diferente no SUS e na vigilância sanitária. Enquanto no primeiro as pactuações caminharam desde o início na direção da responsabilidade dos entes e do monitoramento e da avaliação por meio de indicadores operacionais e epidemiológicos, na vigilância sanitária o caráter financeiro foi predominante por muito tempo, ao lado da fragilidade dos mecanismos de acompanhamento. As estratégias de pactuação da vigilância sanitária, portanto, refletem as dificuldades decorrentes, por um lado, da falta de mecanismos formais e legais da direção do SNVS, e, de outro, da baixa capacidade de avaliação do processo de descentralização nesse campo (Lucchese, 2006).

O Quadro 1 sintetiza a análise das características do processo de descentralização na vigilância sanitária e no SUS, de acordo com as categorias utilizadas.

Quadro 1. Síntese do processo de descentralização do SUS e da vigilância sanitária, segundo categorias analíticas.

	ESTRUTURA INSTITUCIONAL E COMPETÊNCIAS	ESTRATÉGIAS DE PACTUAÇÃO	RELAÇÃO ENTRE AS ESFERAS
SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE	Competências estabelecidas na Lei n. 8.080/1990. 1990: Definição de responsabilidades por meio das NOBs. 2004: Gestão Plena de Sistema Municipal.	Descentralização tutelada na década de 1990. Pactos de gestão a partir dos anos de 2000. Contrato Operativo de Saúde Pública em 2011.	Marcado por um modelo misto de cooperação e competição.
VIGILÂNCIA SANITÁRIA	Definição parcial de competências na Lei n. 9.782/1999. Os componentes e a dinâmica do Sistema não foram explicitamente definidos.	NOB 01/1996: indução à descentralização de ações 2000 a 2006: metas organizativas para estados e municípios (Termo de Ajuste e Metas). A partir de 2007: Teto Financeiro da Vigilância Sanitária.	Centralizadora até a década de 1990. Após 1990, o modelo de descentralização com desequilíbrio de relação entre os entes federados: esfera estadual predominante.

Fonte: Elaboração própria

Mesmo se levando em conta as dificuldades inerentes ao arranjo federativo (Arretche, 2002) e as especificidades da vigilância sanitária nesse arranjo (De Seta, 2007), ela também se mostra defasada em relação ao SUS quanto à relação entre as esferas. O desencontro na autonomia dos entes federados, a carência de dimensão doutrinária e política e a baixa coesão entre as esferas são alguns dos problemas apontados por Lucchese (2001b) e ainda não resolvidos no SNVS. Assim, a delimitação clara dos objetivos e das diretrizes do SNVS é um dos principais requisitos para a superação dessas dificuldades.

De acordo com Hofling (2001), a relação estabelecida entre Estado e políticas sociais determina as estratégias governamentais adotadas em determinado período histórico: o Estado pode atuar, então, como regulador a serviço da manutenção das relações capitalistas. Dessa forma, o impacto das políticas implementadas é o resultado da tentativa de mediação – pelo Estado – de interesses conflitivos. Nesse caso, o próprio modelo institucional de agência, adotado na vigilância sanitária, diz respeito ao ideário neoliberal, que preconiza a não intervenção estatal, de forma a permitir que o livre mercado se encarregue de equalizar as relações entre os indivíduos. Esse conjunto de contradições impressas na trajetória da vigilância sanitária, além de trazer esses novos desafios, aprofundou o distanciamento histórico com as políticas de saúde. Some-se a isso o fato de o SUS ser o resultado de uma agenda progressista e fruto de mobilização de setores da sociedade, que propôs um modelo contra-hegemônico aos interesses mercantilistas. A reversão desse quadro pressupõe, portanto, não apenas questões relacionadas ao arcabouço normativo e a estratégias de pactuação, mas também as tensões inerentes ao projeto político assumido por cada um desses espaços institucionais.

REFERÊNCIAS

Abrasco – Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva. Grupo Temático de Vigilância Sanitária. *Síntese do Relatório da Oficina "Subsídios para Consolidação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária"*. (2004). Recuperado em 10 dez., 2009, de <http://www.abrasco.org.br/grupos/arquivos/ 20060717152551.pdf>.

Arretche, M. T. S. (2002). Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e Sociedade*, 80(23), 25-48.

Bastos, M. M. A. (2009). *Avaliação da implementação do pacto de indicadores da atenção básica em Secretarias Estaduais de Saúde no Brasil.* Dissertação de mestrado em Saúde Pública, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 162 p.

Behring, E. R.; Boschetti, I. (2008). *Política social:* fundamentos e história. pp. 25-36. São Paulo: Cortez.

Brasil. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Agência/SNVS – *Sistema Nacional de Vigilância Sanitária*. Recuperado em 10 dez., 2009a, de <http://portal.anvisa.gov.br/wps/portal/ anvisa/agencia/snvs>.

Brasil. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. (2009b). *Relatório de Atividades 2008/ Agência Nacional de Vigilância Sanitária.*

Brasília: Anvisa. 133 p.

Brasil. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. (2007a). *Sistema Único de Saúde* (Coleção Progestores – Para entender a gestão do SUS, 1). Brasília: Conass. 291 p.

Brasil. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. (2007b). *Sistema Único de Saúde* (Coleção Progestores – Para entender a gestão do SUS, 7). Brasília: Conass. 132 p.

Brasil. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. (2006). *SUS*: avanços e desafios. Brasília: Conass. 164 p.

Brasil. *Decreto n. 7.508, de 28 de junho de 2011.* (2011, 29 jun.). Regulamenta a Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde – SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.

Brasil. *Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990*. (1990, 20 set.). Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.

Brasil. *Lei n. 9.782, de 26 de janeiro de 1999*. (1999, 11 fev.). Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.

Brasil. Ministério da Saúde. (2011). *Contrato Organizativo da Ação de Saúde Pública*. Brasília: Ministério da Saúde

Brasil. Ministério da Saúde. (2009c). *O SUS no seu município*: garantindo saúde para todos (Série B. Textos Básicos de Saúde). Brasília: Ministério da Saúde. 46 p.

Brasil. Ministério da Saúde. (2000). *Sistema Único de Saúde (SUS):* princípios e conquistas. Brasília: Ministério da Saúde. 44 p.

Brasil. *Portaria 1.998, de 21 de agosto de 2007*. (2007c, 22 ago.). Regulamenta o repasse de recursos financeiros destinados à execução das ações de vigilância sanitária na forma do Componente de Vigilância Sanitária do Bloco de Financiamento de Vigilância em Saúde. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.

Boschetti, I. (2006). *Dimensões, categorias e indicadores para análise e avaliação de políticas sociais.* Texto didático preparado para a disciplina Análise de Políticas Sociais. Programa de Pós-graduação em Política Social. SER-UnB.

Brito, R. L. (2009). A construção do Plano Diretor de Vigilância Sanitária: um processo inovador de planejamento, pactuação e gestão no âmbito do SUS. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v.14, supl.esp.

Brito, R. L. (2007). *Análise da Política de Descentralização das Ações de Vigilância Sanitária no Brasil:* do debate sobre o repasse de recursos ao compromisso com a responsabilidade sanitária. 206p. Disserta-

ção de mestrado em Saúde Pública, Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife.

Campos, G. W. S. *Vigilância Sanitária*: responsabilidade pública na proteção e promoção da saúde. p. 10. Recuperado em 12 dez. 2009, de <http://www.anvisa.gov.br/divulga/conavisa/cadernos/eixo1_ texto01.pdf>.

Conass – Conselho Nacional de Secretários de Saúde. (2013). *Nota Técnica 25/2013 – financiamento de vigilância sanitária*. Recuperado em 25 jun., 2014, de <http://www.conass.org.br/Notas%20t%C3%A9cnicas%202013/NT%2025%20-%20Financiamento%20de%20VISA.pdf>.

Correa, C. B. et al. (2009). Plano de ação de vigilância da saúde: instrumento para planejamento ou instrumento burocrático? *Ciência e Saúde Coletiva*, 14(supl.esp).

Covem, E. M. (2010). Descentralização das ações de vigilância sanitária. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 15(supl. 3), 3318-3328.

De Seta, M. H. (2007). *A Construção do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária*: uma análise das relações intergovernamentais na perspectiva do federalismo. 188 p. Tese de doutorado em Saúde Coletiva, Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

De Seta, M. H., & Dain, S. (2010). Construção do Sistema Brasileiro de Vigilância Sanitária: argumentos para debate. *Ciência e Saúde Coletiva*, 15(supl. 3), 3307-3317.

Diniz, E. (1996). Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. *São Paulo em Perspectiva*, 10(4), 13-26.

Ferraro, A. H. A., Costa, E. A., & Vieira-da-Silva, L. M. (2009). Imagem-objetivo para a descentralização da vigilância sanitária em nível municipal. *Cadernos de Saúde Pública*, 25(10), 2201-2217.

Hofling, E. M. (2001). Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, 21(55), 30-41.

Kugelmas, E., & Sola, L. (1999). Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Revista de Sociologia da Universidade de São Paulo,* 11(2), 63-81.

Levcovitz, E., Lima, L. D., & Machado, C. V. (2001). Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. *Ciência e Saúde Coletiva*, 6(2), 269-291.

Lucchese, G. (2001a). A Vigilância Sanitária no Sistema Único de Saúde. In: *Conferência Nacional de Vigilância Sanitária*, 1, pp. 53-69, Brasília, DF. Caderno de textos. Brasília: Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

Lucchese, G. (2010). Descentralização e modelo sistêmico: o caso da vigilância sanitária. *Ciência e Saúde Coletiva*, 15(supl. 3), 3318-3328.

Lucchese, G. (2001b). *Globalização e regulação sanitária.* Os rumos da vigilância sanitária no Brasil. 2001. 245 p. Tese de doutorado em Saúde Pública, Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz,

Rio de Janeiro.

Lucchese, G. (2006). A vigilância sanitária no Sistema Único de Saúde. In: De Seta, M. H.; Pepe, V. L. E., & Oliveira, G. O. *Gestão e Vigilância Sanitária:* modos atuais do pensar e fazer. pp. 33-48. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

Oliveira, F. J. F. O. (2004). *A Programação Pactuada e Integrada (PPI) no contexto da Norma de Assistência à Saúde (NOAS) e o Conselho Nacional de Saúde:* Uma discussão sobre a gestão do SUS. 155p. Dissertação de mestrado em Gestão de Sistemas e Serviços da Saúde, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro.

Piovesan, M. F. (2002). *Construção Política da Agência Nacional de Vigilância Sanitária*. 108 p. Dissertação de mestrado em Saúde Pública, Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro.

Santos, F. P., & Merhy, E. E. (2006). A regulação pública da saúde no Estado brasileiro – uma revisão. *Interface – Comunicação, Saúde, Educação*, 9(18), 25-41.

Silva J., J. B. (2004). *Epidemiologia em Serviço: uma avaliação de desempenho do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde*. 318 p. Tese de doutorado em Saúde Coletiva, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, SP.

Solla, J. J. S. P. (2006). Avanços e limites da descentralização no SUS e o "Pacto de Gestão". *Revista Baiana de Saúde Pública*, 30(2), 332-348.

Viana, A. L. A., & MACHADO, C. V. (2009). Descentralização e coordenação federativa: a experiência brasileira na saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 14(3), 807-817.

EXTINÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SÍNTESE TEÓRICA SOBRE A FASE ESQUECIDA DO POLICY CYCLE

POLICY TERMINATION: A THEORETICAL SYNTHESIS OF THE FORGOTTEN STAGE OF THE POLICY CYCLE

EXTINCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA SÍNTESIS TEÓRICA ACERCA DE LA ETAPA OLVIDADA DEL CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA

Resumo

A extinção de política pública é a etapa derradeira de seu ciclo ou processo, em que ela é descontinuada ou substituída. Por mais corriqueiro e relevante que seja o fenômeno, percebe-se certa escassez de estudos empíricos com base teórica sobre isso no Brasil. Este ensaio resgata a construção teórica desenvolvida na literatura sobre a extinção de políticas públicas nos Estados Unidos e na Europa. Argumenta-se que uma política pública pode ter seu fim e existem categorias de análise adequadas para entender essa questão. Este estudo apresenta conceitos, tipos, principais razões e obstáculos relacionados à extinção de políticas públicas e conclui apresentando a sistematização das diferentes contribuições teóricas já desenvolvidas na literatura mundial.

Palavras-chave: política pública; extinção de políticas públicas.

Yalle Hugo de Souza - yallehs@gmail.com
PPGA/ESAG/UDESC

Leonardo Secchi - leosecchi@gmail.com
PPGA/ESAG/UDESC

Artigo submetido no dia 17-11-2014 e aprovado em 18-03-2015.

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

POLICY TERMINATION: A THEORETICAL SYNTHESIS OF THE FORGOTTEN STAGE OF THE POLICY CYCLE.

Abstract

Policy termination is the last phase of the policy cycle or policy-making process, when a public policy is discontinued or replaced. Even though the phenomenon is recurrent and relevant, there is a perceived shortage of empirical studies about policy termination in Brazil that have a theoretical foundation. This essay captures the theoretical construction developed in books and scientific papers with regard to policy termination in the United States and Europe. It is argued that a public policy may come to an end and there are analytical categories that are appropriate for understanding this phenomenon. This paper presents concepts, types, and the main reasons and obstacles related to terminating a policy. It concludes by presenting a systematization of the different theoretical contributions already developed in the field.

Key words: *public policy; policy termination.*

EXTINCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA SÍNTESIS TEÓRICA ACERCA DE LA ETAPA OLVIDADA DEL CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA.

Resumen

La extinción de una política pública es la última etapa del ciclo o proceso de política pública, en el que la política pública se interrumpe o es reemplazada. Por más corriente que sea el fenómeno en cuestión hay una percibida escasez de estudios empíricos con base teórica sobre la extinción de las políticas públicas en Brasil. En este ensayo se captura el constructo teórico desarrollado en la literatura científica acerca de la extinción de políticas públicas en Estados Unidos y Europa. Se argumenta que, de hecho, una política pública puede llegar a su fin y hay categorías de análisis adecuados para comprender este fenómeno. Este artículo presenta los conceptos, tipos, motivos principales, y obstáculos relacionados con la extinción de política pública y concluye con una clasificación de los diferentes aportes teóricos ya desarrollados en la literatura.

Palabras clave: *política pública, extinción de políticas públicas.*

1. Introdução

A segunda metade do século XX foi palco da consolidação da área disciplinar de estudos de políticas públicas, sobretudo com a publicação do livro *The governmental process* (1951), de David B. Truman, e *The policys ciences* (1951), de Daniel Lerner e Harold D. Lasswell. Essa área de conhecimento destacou-se da ciência política para ser um campo multidisciplinar, normativo e voltado para a resolução de problemas públicos concretos (Dror, 1971, & Howlett, Ramesh & Perl, 2013).

Contudo, foi somente na década de 1970 que os estudos sobre a extinção de políticas públicas tiveram atenção dos acadêmicos. Em um contexto de crise internacional dos preços do petróleo e de redimensionamento dos *Welfare States*, Eugene Bardach (1976), Herbert Kaufman (1976) e Peter DeLeon (1977) foram pioneiros ao estudar a extinção de programas, organizações e políticas públicas.

Bardach (1976) editou a primeira coleção de estudos sobre esse tema em uma edição especial da revista *The Policy Sciences* e incluiu no artigo introdutório generalizações sobre como ocorre o processo de extinção, suas causas e seus obstáculos. Para o autor, a extinção da política pública pode ocorrer de forma previsível e gradual, em que uma sucessão de decisões incrementais ao longo do tempo vão esvaziando sua capacidade regulatória ou esvaziando os recursos financeiros que a sustentam. Bardach (1976) mostra também que a extinção pode ser repentina, na qual uma decisão autoritária ou politica-

mente hábil acaba com a política pública de forma inesperada.

Também em 1976, Kaufman publicou a obra *Are Government Organizations Immortal?* usando dados empíricos de agências federais criadas e extintas nos Estados Unidos no período de 1923 a 1973. Concluiu que é difícil, mas não impossível, extinguir uma organização governamental.

Em 1977, Peter DeLeon publicou um artigo no qual analisa os principais fatores que favorecem e que obstaculizam a extinção de políticas públicas e, posteriormente, tornou-se referência para os estudos de extinção (Daniels, 1997). A partir de então, quase quatro décadas se passaram e poucos estudos acadêmicos têm se devotado ao tema. Para Daniels (1997), um dos fatores refere-se ao fato de que os pesquisadores dão mais valor empírico a novas políticas públicas do que àquelas ultrapassadas, falhas ou ineficazes. O próprio DeLeon (1977) já justificava a escassez desses estudos devido à conotação negativa dada ao objeto de estudo e à inviabilidade de um fenômeno que muitas vezes é percebido como ajustes incrementais de políticas passadas. Alia-se a isso o baixo valor político que se dá à extinção das políticas públicas.

No Brasil é possível encontrar estudos que tratam do tema da descontinuidade de políticas, com problemática similar àquela abordada pela produção existente sobre extinção de políticas públicas. Contudo, trata-se de artigos setoriais somente preocupados em descrever as idiossincrasias da extinção da política pública, a organização ou o programa a que estão relacionados. Trabalhos como o de Loureiro e Abrucio (2004) sobre reformas fiscais e seus impactos sobre a extinção e mudanças nos regramentos das finanças públicas, o de Monteiro (2008) sobre a extinção da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) e o de Paula (2014), que trata da extinção da malha ferroviária pelo regime militar são exemplos de estudos empiricamente competentes, mas com pouca preocupação com a acumulação teórica sobre o fenômeno da "extinção de política pública". Por esse motivo, uma simples busca nos periódicos nacionais de referência nas áreas de ciências políticas e administração pública identifica a virtual inexistência de estudos empíricos que adotem literatura específica sobre a extinção de políticas públicas.

Diante dessa carência, este ensaio tem como objetivo organizar as principais contribuições teóricas relacionadas à extinção de políticas públicas, seus conceitos e tipos, fatores ignitores, obstáculos e justificativas. Busca-se contribuir para a sumarização de uma base teórica na temática de extinção de políticas públicas, com o intuito defomentar pesquisas nacionais sobre esse fenômeno.

2. Fase de extinção no ciclo da política pública

De acordo com a lógica multicêntrica (Hajer, 2003, Goodin, Rein, Moran, 2008, Aligica, Tarko, 2012, & Secchi, 2013), uma política pública pode ser entendida como uma diretriz ou conjunto de diretrizes voltadas para o enfrentamento de um problema público.

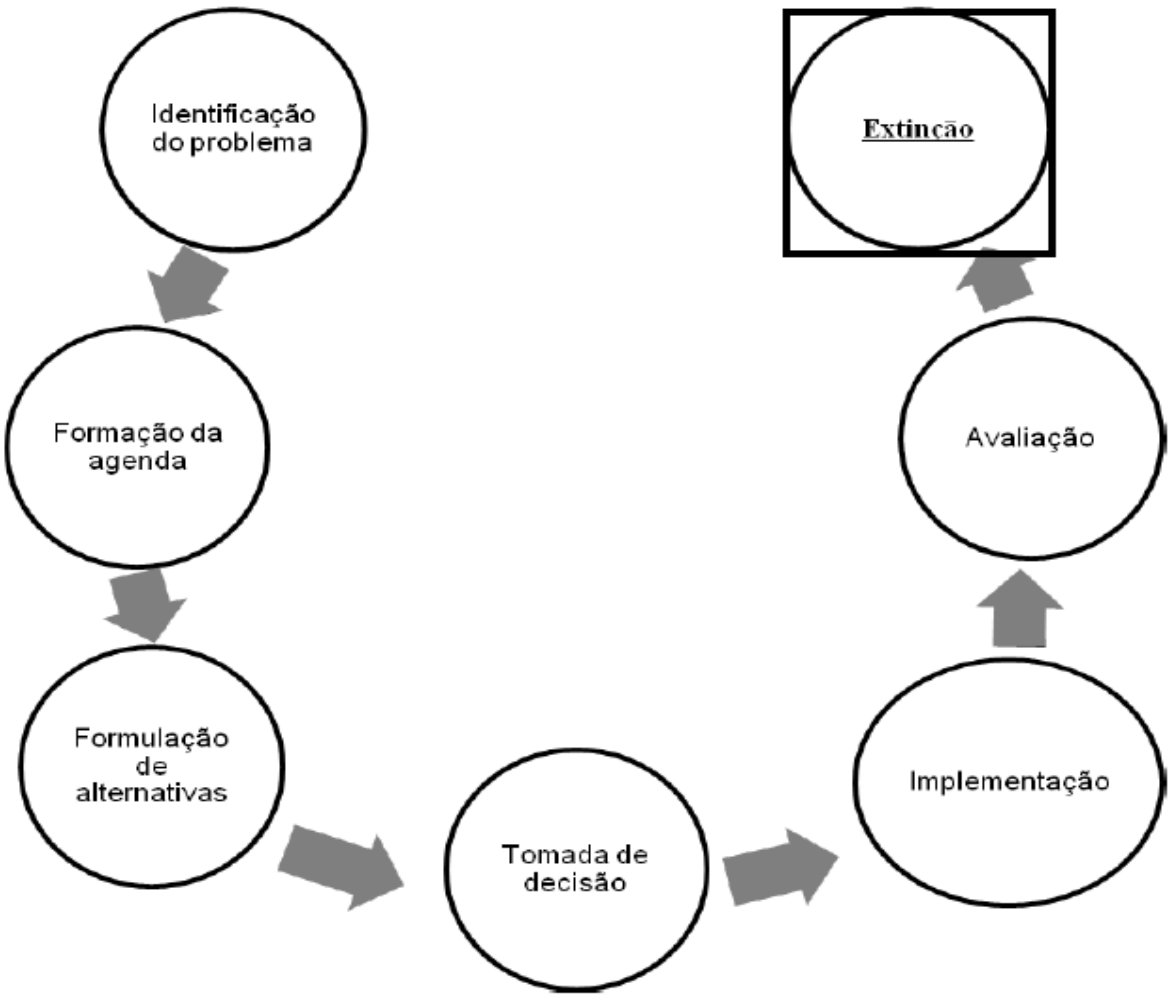
A política pública é uma entidade abstrata, que se materializa por instrumentos concretos, tais como programas, projetos, obras,

organizações, campanhas e leis nas diversas áreas de atuação pública: saúde, educação, meio ambiente, gestão pública, infraestrutura, segurança e tantas outras.

Uma forma de simplificar o entendimento do processo de política pública (*policy-making process*) é o desdobramento em uma sequência de fases interdependentes, que em conjunto são conhecidas como ciclo de política pública (Howlett et al., 2013). Segundo Souza (2007), o ciclo é formado por estágios, em um processo dinâmico, que facilita a aprendizagem.

É importante destacar que nem sempre o ciclo de políticas públicas funciona de forma sequencial e raramente reflete a dinâmica empírica de desenvolvimento de uma política pública. A utilidade do ciclo de políticas públicas é heurística e de simplificação da análise do processo desse fenômeno político (Howlett et al., 2013, & Secchi, 2013).

Figura 1. A extinção da política pública como última fase do policy cycle



Fonte: Adaptado de Secchi (2013).

Como visto na figura 1, o último estágio do ciclo ou processo é representado pela extinção da política pública. Diferentemente das reformas ou da manutenção do *status quo*, a opção da extinção de uma política pública prevê a interrupção do ciclo de *policy* (Howlett et al., 2013). Esse fenômeno também é conhecido como descontinuidade, morte ou terminação. Na literatura anglo-saxã, o termo usualmente utilizado é *policy termination.*

Da mesma maneira que acontece com as organizações e com qualquer sistema socialmente construído, as políticas públicas também chegam ao fim, e é necessário compreender seu definhamento e sua morte.

3. Extinção de funções, políticas, organizações e programas públicos

O conceito mais citado por autores no campo da extinção de políticas públicas refere-se àquele utilizado por Peter DeLeon (1977) em seu artigo entitulado *Public policy termination: an end and a beginning*. Nesse estudo, o autor conceitua a extinção de políticas públicas como a "conclusão deliberada ou a cessação de específicas funções, programas, políticas, ou organizações governamentais" (DeLeon, 1976, p. 2).

Segundo Bardach (1976), "mesmo que as políticas públicas, programas e unidades organizacionais sejam, por vezes, analiticamente separáveis, é útil usar o termo 'extinção de políticas públicas' genericamente para cobrir todas as três" (Bardach, 1976, p. 124). Peter DeLeon (1977) complementa essa afirmação ao incluir as funções governamentais sob a expressão "extinção de políticas públicas (*policy termination*)".

Vale ressaltar que as organizações públicas, funções governamentais, políticas públicas (*policies*) e programas representam separadamente os aspectos diferentes do processo político. A extinção de um não significa, necessariamente, o fim do outro (Geva-May, 2004).

De modo notório, na prática, pode ser difícil a diferenciação entre organizações públicas, funções governamentais, políticas públicas (*policies*) e programas. No entanto, é possível distinguir a extinção deles (Daniels, 1997).

As funções governamentais são conceitos social e politicalmente construídos que evoluem e se modificam de forma notória ao longo dos anos, variando de acordo com o momento político-econômico. Segundo Daniels (1997, p. 7), as funções governamentais referem-se essencialmente àqueles serviços definidos como de "interesse comum, que não seriam providos, ou que seriam impossíveis de serem providos, se não pelo governo". Em outras palavras, uma função governamental é definida como um serviço fornecido pelo governo para atender às demandas da coletividade. Como exemplo, citamos a regulamentação do comércio internacional e a defesa nacional, funções particulares do governo em benefício do bem comum.

No Brasil, por exemplo, a Reforma do Estado na década de 1990, as privatizações e o avanço de conceitos como coprodução e governança fizeram com que as funções governamentais fossem abandonadas em sua integralidade, ou pelo menos compartilhadas entre Estado e sociedade. Por esse mo-

tivo, o conceito de extinção está relacionado a funções relativas à produtividade econômica na área de minério, energia, telefonia e crédito no varejo, as quais foram redimensionadas nos governos federal e estaduais. As políticas públicas são diretrizes elaboradas para o enfrentamento de um problema público. Trata-se de "abordagens gerais ou estratégias aplicadas para a resolução de um problema particular" (DeLeon, 1977, p. 13). Se inteiras funções governamentais como saúde e saneamento são dificilmente extintas, no âmbito de política pública como o Sistema Único de Saúde (SUS) e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), a dificuldade de extinção é menor, embora ainda assim passível de extinção. Políticas públicas resistem à extinção por sua importância junto à administração pública e aos cidadãos.

No nível organizacional, a extinção também pode ocorrer. Uma organização pode ser conceituada como um conjunto de pessoas que compõe um arranjo social estabelecido para alcançar determinados objetivos e perpetuar sua existência (Parsons, 1967, Barnard, 1971, Etizioni, 1976, Champion, 1985, & Hall, 2004). As organizações públicas podem ser estatais ou não estatais. As primeiras são conceituadas como "centros de competência criados para o desempenho de funções" do Estado (Meirelles, 2010, p. 69). São compostas por funções, cargos e agentes (exemplos: ministérios, secretarias de estado, órgãos legislativos, autarquias e fundações públicas).

Já as organizações públicas não estatais são aquelas que não integram a estrutura do Estado, "mas como estão a serviço do bem comum e sem o intuito de lucro, também não pertencem ao mercado" (Berquó, 2004). Em outras palavras, as organizações públicas não estatais prestam serviços de interesse público de forma complementar aos papéis do Estado e do mercado (exemplos: organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP). Neste artigo, optou-se por abordar o estudo das organizações públicas estatais.

Diferentemente dos estudos sobre as organizações do setor privado, em que a extinção ocorre de forma um pouco mais frequente e generalizada, as organizações públicas costumavam ser percebidas como estáveis. Estudos destacam que poucas organizações públicas tendiam à extinção. Isso trouxe a ideia de "imortalidade", a qual encontrou ampla aceitação entre os primeiros estudiosos da administração pública (Adam et. al., 2007).

Um dos primeiros pesquisadores a investigar empiricamente a hipótese da imortalidade foi Herbert Kaufman (1976), que concentrou seu estudo em organizações públicas federais dos Estados Unidos. O autor coletou dados sobre o número de organizações governamentais existentes em 1923 e comparou-os com as organizações ainda "vivas", em 1973. Para tanto, ele excluiu da pesquisa o Departamento de Defesa, o serviço postal dos Estados Unidos, as agências reguladoras independentes, os conselhos especiais, os comitês e as comissões devido à dificuldade de se trabalhar com organizações muito grandes ou muito pequenas. Como resultado, Kaufman (1976) descobriu que 27 organizações de fato haviam sido extintas, enquanto no mesmo período 294 novas organizações haviam sido criadas.

No Brasil, a criação e a extinção de organizações estatais dependem de lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo, a quem compete dispor sobre a organização e o funcionamento desses órgãos públicos (Brasil, 1988). Dessa forma, embora as organizações públicas sejam raramente submetidas à completa extinção, elas não estão a salvo.

Os programas são uma forma de organizar a estratégia governamental para que as políticas públicas sejam implementadas. Exemplos de programas governamentais: Programa Bolsa Família e Programa Mais Médicos, do Governo Federal brasileiro.

Se mal planejados ou executados de forma insatisfatória, os programas "podem literalmente causar danos às pessoas. Por estas razões, o *policy maker* não deve hesitar em examinar e extinguir determinados programas" (DeLeon, 1977, p. 14).

Os programas são mais suscetíveis à avaliação, pois estão próximos aos problemas, causando impactos diretos sobre seus beneficiários. Por isso, os programas podem ser facilmente mensurados em termos de resultados, tornando mais simples as decisões de extinção (Daniels, 1997).

Além de funções, políticas, organizações e programas, o tema extinção pode ser aplicado a qualquer outro tipo de instrumento de política pública. Os instrumentos de política pública são operacionalizações do termo genério "política pública" e tomam forma de campanhas, impostos, taxas, leis, obras, seguros, subsídios, entre outros (Secchi, 2014). Para efeitos de simplicidade, utiliza-se ao longo do texto o termo genérico "extinção de política pública" para conotar a extinção de qualquer uma das variações terminológicas já mencionadas.

3.1 Razões para a extinção de políticas públicas

Os estudos sobre extinção de políticas públicas já acumularam tantas interpretações sobre as razões para sua extinção, que muitas vezes parecem razões similares, sobrepostas ou contraditórias. Para organizar este conteúdo, decidimos adotar o *insight* analítico de Kindgon (1984), que trata dos fluxos inerentes para a mudança de política pública: o fluxo dos problemas (*problem*), o fluxo das soluções (*policy*) e o fluxo do ambiente político (*politics*). Embora Kingdon tenha adotado tal categorização para estudar a formação da agenda e o nascimento de políticas públicas, o modelo dos fluxos revale-se também útil para categorizar as razões para a extinção da política pública por tratar-se de decisões políticas.

3.1.1 Razões de extinção relativas ao problema público

Elementos do fluxo de problema incluem questões públicas que necessitam de ação governamental. DeLeon (1977) aponta duas possibilidades para a extinção de políticas públicas. A primeira ocorre quando o problema público foi resolvido seja por efeitos da política pública ou não, fazendo com que a sua continuidade e aplicabilidade sejam reconsideradas. A segunda ocorre quando o problema se agrava ou cria efeitos colaterais tão nocivos que tornam a política pública insustentável.

Giuliani (2005) aponta as mesmas razões admitidas por DeLeon (1977) e inclui ainda

a falta de atenção ao problema como outra possibilidade para a extinção das políticas públicas. Em outras palavras, um problema, embora não resolvido, pode perder aos poucos sua importância e cair no esquecimento dos atores políticos, justificando a extinção da política pública.

Daniels (1997) aponta a mudança do entendimento de sua natureza ou causa como outra razão relacionada ao problema público. Um exemplo é a questão do acesso da população negra ao ensino superior público, que pode ter inicialmente uma interpretação de causa relacionada ao pertencimento étnico e ceder espaço para uma versão vinculada à classe social, alterando drasticamente as estratégias e os instrumentos de política pública.

3.1.2 Razões de extinção relativas à solução

O fluxo das soluções consiste em ideias, alternativas, propostas e soluções desenvolvidas por *experts* em política pública (Kingdon, 1984). O processo de avaliação de política pública tem como um de seus resultados gerar informações para a continuidade, alteração ou extinção da política pública. Assim, uma política pública pode ser avaliada como redundante, desatualizada ou que revela uma disfunção (Brewer, 1974). Um exemplo nacional foi a extinção do kit médico como item obrigatório nos automóveis, que, por ser considerado inefetivo, foi retirado do Código de Trânsito Brasileiro (Felinto, 1999). A extinção também pode ser fruto do sucesso da política pública, como, por exemplo, o fim das isenções de Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) para automóveis e a linha branca (geladeiras, freezer, microondas etc.), após o Ministério da Fazenda perceber que as isenções já tinham cumprido seu papel na manutenção da atividade econômica após a crise econômica mundial de 2008.

Nesse contexto, vale destacar as extinções previsíveis, que também ocorrem com aquelas soluções que possuem prazo de validade definido. São "políticas criadas para resolver um problema específico ou contextual e têm vigência determinada em lei ou de acordo com a discricionariedade do *policy maker"* (Secchi, 2013, p. 67). No Brasil, exemplos típicos são as medidas provisórias.

Nesse sentido, Geva-May (2004) alerta que a antecipação da extinção nas primeiras fases de concepção de uma política pública pode fazer com que a terminação aconteça de forma menos dolorosa e com custos reduzidos.

Vale ressaltar que, quando a extinção chega à agenda de decisão, ela pode ser vista como fim de uma política pública e como possível novo começo de outra (Hogwood & Gunn 1984). Esse fenômeno chama-se "substituição de política pública". DeLeon (1977, p. 5) corrobora com essa ideia ao afirmar que "a etapa da extinção pode ser tratada como um fim e um início – um fim para um programa que serviu ao seu propósito, e um começo para corrigir uma política errante ou um conjunto de programas".

Segundo Bardach (1976), os atores políticos que lutam pela substituição de uma política pública (extinção seguida de criação) são chamados de "reformadores". Para eles, a extinção de uma política pública é justificada como necessária para o sucesso na implementação de outra.

Uma forma parecida com a substituição de política pública é a incorporação em outra em plena atividade. Pode-se citar como exemplo brasileiro a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1986. A empresa pública foi incorporada à Caixa Econômica Federal (CEF), evitando-se a extinção da política habitacional. Essas situações ocorrem quando a política pública precisa ser redirecionada, ajustada ou aperfeiçoada para se tormar mais sensível aos problemas em questão, ou então, quando o próprio problema que a originou ou o contexto em que está inserida é alterado (DeLeon, 1977).

Decisões sobre extinção requerem a reconsideração de uma política pública em vigência. Com isso, é o tomador de decisão quem resolve, no estágio da avaliação, se a opção de extinção completa precisa ser exercida, ou se a substituição ou incorporação podem fornecer os ajustes suficientes aos propósitos políticos (DeLeon, 1977, & Graddy & Ye, 2008).

3.1.3 Razões de extinção relativas ao ambiente político

O fluxo político consiste basicamente no ambiente político e nas respectivas jurisdições público-administrativas. Por esse motivo, existem algumas razões de *politics* que podem influenciar as decisões sobre a extinção de políticas públicas. Entre elas, DeLeon (1982) destaca as seguintes: pressão da mídia e da opinião pública, mudança na administração e no governo, ideologia política, imperativos financeiros e eficiência organizacional.

Geralmente essas razões ocorrem em conjunto, afetando de modo notório as decisões sobre a extinção de polítcas públicas. Vale ressaltar que as razões discutidas a seguir não são coletivametne exaustivas ou mutuamente exclusivas, podendo existir outras razões para a extinção de uma política pública, e mesmo a sobreposição dessas razões.

Pressão da mídia e da opinião pública

Segundo Secchi (2013, p. 113), "a mídia desempenha um papel de construção de consensos em torno da continuação, correção ou extinção de uma política pública". Com isso, a mídia – quando a serviço da população – pode fazer com que os tomadores de decisão passem a considerar certas questões, entre elas a extinção de políticas públicas. Isso pode ocorrer, sobretudo, quando questões relacionadas a elas são altamente salientes para o público e pouco ou nada complexas (Gormley, 1986).

Existem alguns fatores que fazem com que a mídia tenha algum efeito sobre a agenda governamental. Primeiro, a mídia age como difusora de informações, trazendo ideias novas ou consolidadas para as pessoas. Segundo, a mídia pode selecionar os pensamentos de certos movimentos que iniciaram em algum segmento da sociedade ou até mesmo de dentro do governo e acelerar seu desenvolvimento ou ampliar seus impactos (Kingdon, 2003). Terceiro, a mídia pode ter um efeito indireto sobre os tomadores de decisão, à medida que ela pode afetar a formação da opinião pública. Esta, por sua vez, pode influenciar diretamente o rumo das decisões sobre a extinção. Com isso, é possível afirmar que a opinião pública pode influenciar o futuro de determinadas

políticas públicas (Kingdon, 2003, & Zhang, 2009).

Mudança na administração e no governo

A segunda razão de ambiente político para a extinção de políticas públicas refere-se às mudanças na administração e no governo. Assim, alternativas que na administração anterior eram desconsideradas podem passar a ser valorizadas e discutidas pela administração vigente e vice-versa. Contudo, Geva-May (2004, p. 321) nos alerta para três aspectos relevantes:

> (a) embora a mudança de governo possa se tornar uma 'janela', isso não implica que todas as necessidades sejam extintas só porque há uma mudança de administração; (b) em alguns casos, a nova administração pode decidir levar apenas passos incrementais, politicamente cuidadosos; (c) como a extinção não é fácil de implementar, as novas administrações podem preferir evitar este desafio.

Contudo, ainda assim as políticas públicas não estão livres de ser extintas quando ocorre uma mudança na administração ou no governo. Fatores como opinião pública, mídia, casos de corrupção da administração anterior e ideologia política podem fortalecer as decisões de extinção quando da entrada de uma nova administração e governo.

Ideologia política

A ideologia política pode ser definida como um sistema de crenças ou valores aceitos como verdadeiros por determinado grupo de pessoas que veem o mundo como ele é e como ele deveria ser. Envolve um conjunto de atitudes, que contêm componentes cognitivos, afetivos e motivacionais (Jost, 2006). De acordo com DeLeon (1982), a ideologia política é a fonte mais importante das causas de extinção. Para o autor, "mesmo em períodos de relativa abundância financeira, preceitos ideológicos identificam certos programas para ataque" (DeLeon, 1982, p. 8). Seguindo essa linha, Kirkpatric, Lester e Peterson (1999) destacam que a ideologia política dominante é crítica na determinação das políticas públicas que serão extintas. Segundo os autores, isso é mais claramente visto nos primeiros anos de uma nova administração.

De fato, a ideologia política pode ser um subprodudo de uma mudança na administração e no governo, mas também influenciar os tomadores de decisão tanto contra quanto a favor da extinção. Geva-May (2004, p. 322) ressalta essa afirmação ao argumentar que, "paradoxalmente, a ideologia pode incitar a extinção, mas também pode torná-la mais difícil de empreender".

Determinados atores políticos que lutam pela extinção de uma política pública por questões ideológicas podem ser denominados "oposicionistas". São aqueles que têm antipatia com determinada política pública, pois fere seus valores ou princípios ou, então, porque traz prejuízo real ou suposto a seus interesses sociais, econômicos ou políticos (Bardach, 1976).

Dessa forma, a extinção de determinada política pública por questões puramente ideológicas envolve aspectos sobre os serviços que o governo deve oferecer e como eles devem ser providos (Daniels, 1997).

Imperativos financeiros

De acordo com Daniels (1997), os imperativos financeiros referem-se aos grandes *deficits* orçamentários e ao encolhimento das receitas. Segundo o autor, as políticas públicas tendem a ser reduzidas quando tais cortes são considerados politicamente viáveis. Graddy e Ye (2008, p. 222) reforçam esses argumentos ao destacar a hipótese de que "quanto maior o declínio nos recursos governamentais, mais provável é a extinção da política pública". De acordo com as autoras, as politicas públicas são praticamente dependentes de recursos financeiros do governo, por isso se tornam vulneráveis às reduções no apoio governamental. Essas reduções, quando severas, podem promover a reconsideração das políticas públicas (Graddy & Ye, 2008).

Hogwood e Gunn (1984, p. 241) corroboram com essa ideia ao ressaltar que um dos interesses envolvidos na extinção de programas públicos surge quando "um clima político de limtação orçamentária levanta a possibilidade de eliminação de algumas atividades pelo governo [...]".

De acordo com Bardach (1976), atores políticos preocupados com questões financeiras são denominados economizadores, os quais consideram necessária a realocação de recursos de uma função, um programa, uma política ou uma organização governamental considerada pouco importante para outra que, em sua opinião, é mais importante. De acordo com o autor, há também economizadores preocupados apenas com a redução de custos do governo, por isso fazem pressão para que o governo elimine funções, corte impostos e encerre organizações.

Nessa perspectiva, Adam et. al. (2007) destacam que quanto maior a pressão por austeridade, mais se deve esperar que os tomadores de decisão considerem a extinção como forma de resolver crises orçamentárias. Contudo, isso depende, entre outros fatores, dos custos que envolvem a extinção de uma política pública. Assim, quanto mais recursos financeiros forem necessários para extingui-las, mais as restrições orçamentárias vão favorecer a permanência do *status quo*.

Eficiência organizacional

Segundo Denhardt (2012, p. 342), a eficiência refere-se à "habilidade da organização de produzir resultados (outputs) com o menor consumo possível de recursos (*inputs*). As medidas de eficiência são expressas em termos de consciente, como custo/benefício, custo/produto, e custo/tempo".

De acordo com DeLeon (1982), uma política pública é eficiente se consegue prover determinado serviço utilizando o menor espaço de tempo possível. Ou seja, para o autor, a eficiência refere-se à capacidade de uma política pública produzir resultados com perfeição e velocidade.

Obviamente, se uma política pública não está respondendo às expectativas num tempo hábil, é uma provável candidata à extinção (DeLeon, 1982). Vale destacar que questões de ineficiência organizacional podem chegar à agenda governamental pela mídia, opinião pública ou pelo próprio governo. Dessa forma, políticas públicas consideradas ineficientes aos olhos dos tomadores

de decisão têm chances maiores de serem extintas (DeLeon, 1977).

3.2 Obstáculos à extinção de políticas públicas

Extinguir uma política pública não é tarefa fácil, pois existem alguns obstáculos que podem inibir ou até mesmo proibir o ato de extinção. Entre eles, destacam-se: relutância intelectual, permanência institucional, coalizões antiextinção, complexidade e custos iniciais elevados. (DeLeon, 1977). Muitos dos obstáculos são tratados pela teoria neo-institucional como relativos à dependência de percurso (*path dependence*), em que as decisões e ações realizadas no presente são fortemente influenciadas pelas decisões e ações passadas (Pierson, 2000, & Mahoney, 2000).

Importa ressaltar que esses obstáculos podem influenciar fortemente as decisões sobre extinção de políticas públicas na arena política. Os obstáculos geralmente ocorrem em conjunto e envolvem atores tanto de dentro quanto de fora do governo (DeLeon, 1982). A seguir, cada obstáculo será discutido de forma separada.

Relutância intelectual

O primeiro obstáculo refere-se à resistência à mudança. Existem pessoas que resistem à ideia de que uma política pública, criada para enfrentar determinado problema público, pode tornar-se falha ou deixar de ser relevante (DeLeon, 1977).

Segundo Zhang (2009), as pessoas relutantes ao fim da política podem ser classificadas em três grupos: decisores políticos (*decision-makers*), executores ou implementadores de políticas (*policy-executors*) e destinatários da política (*policy-takers*).

Os primeiros, "por um lado, tendem a acreditar que a política existente é bem pensada e cuidadosamente elaborada; por outro lado, eles podem assumir que a admissão de fracasso da política é igual a reconhecer erros de trabalho" (Zhang, 2009, p. 98).

Já os executores da política são geralmente relutantes em admitir o fracasso dela, porque investiram tempo e energia no processo de aplicação da política pública. Eles se mostram relutantes "especialmente quando o fim da política pode ser prejudicial para os seus interesses ou perspectivas de desenvolvimento" (Zhang, 2009, p. 99).

Por fim, os destinatários da política pública fornecem barreiras à sua extinção, pois têm receio de perder os benefícios relacionados aos próprios interesses. Vale ressaltar que os destinatários de políticas públicas "são indivíduos, grupos e organizações para as quais a política pública foi elaborada" (Secchi, 2012, p. 115). Nessa senda, Graddy e Ye (2008, p. 225) argumentam "que a eficácia deles dependerá da sua capacidade de organizar e influenciar os tomadores de decisão". De acordo com os autores, quanto mais poderoso em termos de tamanho e organização o grupo destinatário, menos provável de ocorrer a extinção da política. Segundo Kirkpatric et al. (1999), essa variável é a mais amplamente reconhecida na literatura sobre extinção. Os autores afirmam que o número de pessoas que se beneficia de uma política pública e o grau com que elas percebem esses benefícios como úteis poderão fazer a diferença.

Pode-se afirmar que a relutância intelectual centra-se no fato de que as pessoas não gostam de lidar com "finais" e preferem lidar com "inícios". Por essa razão, é importante haver atenção à questão de um possível fracasso ou à necessidade futura de extinção de determinada política pública.

Permanência institucional

As políticas públicas e especialmente as organizações públicas são deliberadamente projetadas para durar. Isso é ainda mais nítido em relação a organizações públicas, porque elas são criadas para institucionalizar serviços considerados necessários à população em geral, aqueles cujas demandas são geralmente consideradas para durar mais que um único mandato político (DeLeon, 1977).

Com isso, Geva-May (2004) destaca duas tendências em estruturas organizacionais no estudo das organizações públicas: estabilidade e incerteza. A primeira é característica fundamental de qualquer organização, que faz com que mudanças nas organizações aconteçam lentamente. A segunda refere-se ao fato de que os indivíduos nas organizações tendem a evitar a incerteza, por isso seguem padrões que foram institucionalizados ao longo do tempo e que passaram a ser considerados adequados e úteis.

Nessa perspectiva, vale destacar que as características internas das organizações públicas também oferecem reais obstáculos à extinção. Adam et. al. (2007) se referem a essa dimensão como "rigidez organizacional", a qual determina se as barreiras para a mudança organizacional serão "grandes" ou "pequenas". Assim, quanto mais institucionalizadas as características internas de uma organização, maior será sua resistência à extinção.

Por fim, cabe ressaltar que as organizações, suas políticas e muitos de seus programas são conscientemente projetados para vida longa, e isso torna a opção de extinção extremamente difícil. A ideia é semelhante à "inércia" como conceito físico, a qual faz com que as organizações instintivamente criem resistência a qualquer tipo de mudança (DeLeon, 1982, & Zhang, 2009).

Coalizões antiextinção

O terceiro obstáculo refere-se aos grupos chamados de coalizões de defesa (*advocacy coalitions*), "compostos por pessoas de várias organizações que compartilham um conjunto de crenças normativas e causais, e que muitas vezes agem em conjunto" (Sabatier, 1988, p. 133). As coalizões de defesa visam exercer pressão sobre as decisões públicas e influenciar seus resultados, além de canalizar seus interesses por meio de partidos políticos, sindicatos, associações empresariais, movimentos sociais, organizações não governamentais e *lobby*.

Cada grupo tem seus próprios ativos e táticas, mas "eles são particularmente bem-sucedidos quando formam coalizões para bloquear ameaças de atos de extinção" (DeLeon, 1977, p. 23). O tamanho, a força e a determinação dessas coalizões são variáveis do ambiente político, que podem afetar as decisões de extinção de uma política pública de forma significativa (Kirkpatric, Lester e Peterson, 1999).

Diante disso, é possível afirmar que as ações e interações das coalizões de defesa podem ser vistas como forças importantes para mudanças efetivas nas políticas públicas e servir de real obstáculo para as ameaças de extinção.

Complexidade e custos iniciais elevados

A noção de que existem custos consideráveis que podem ser despendidos com a extinção muitas vezes justifica a manutenção do status quo de determinadas política públicas (Daniels, 1997).

Assim, quem se posiciona a favor da extinção enfrenta argumentos relacionados aos custos iniciais de concepção e implementação da política. Com isso, quanto maior o custo investido, de forma mais árdua acontece a extinção. Segundo DeLeon (1982) e Zhag (2009), os tomadores de decisão geralmente escolhem persistir na política atual, ajustando-a aos poucos.

Outro fator que pode servir como grande obstáculo refere-se à complexidade de extinção de determinadas políticas públicas. Nessa perspectiva, Frantz (1992, p. 182) destaca que, "quando questões técnicas ou científicas estão envolvidas, os formuladores de políticas e o público são menos propensos a questionar as decisões de supostos especialistas". Com isso, assim como os custos iniciais elevados, a complexidade também pode oferecer uma bareira real à extinção, podendo ser utilizada como justificativa para a manutenção do status quo de determinada política pública.

4. Conclusão

É fato que uma política pública não vive eternamente, em algum momento poderá ou deverá ser extinta. Na década de 1970, autores como Eugene Bardach (1976), Herbert Kaufman (1976) e Peter DeLeon (1977) lançaram as bases para que novos estudos relacionados à extinção de políticas públicas surgissem. Apesar disso, esse tema têm permanecido escasso no meio acadêmico.

Como visto, a extinção é a parte derradeira do ciclo de políticas públicas, sendo precedida das fases de identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação (Secchi, 2013).

O propósito deste artigo foi organizar, em categorias de análise, as principais contribuições teóricas dos estudos sobre a extinção de políticas públicas. Para tanto, foram feitas distinções em termos de formas de extinção, níveis de extinção, razões para extinção e os principais obstáculos apresentados pela literatura. O quadro 1 a seguir sintetiza essas categorias:

Quadro 1. Matriz sintética dos estudos sobre a extinção de políticas públicas

Autores precursores	– Eugene Bardach (1976) – Herbert Kaufman (1976) – Peter DeLeon (1977)
Formas de extinção	– Gradual – Repentina
Níveis de extinção	– Função pública – Política pública – Organização pública – Programa público – Extinção de outros instrumentos como campanhas, impostos, obras, leis, incentivos etc.
Razões para extinção	– Razões relativas ao problema (*problem*) • Problema resolvido • Problema agravado • Atenção ao problema diminuído • Mudança no entendimento da natureza do problema – Razões relativas à solução (*policy*) • Política pública ineficaz • Política pública eficaz • Política pública com prazo expirado • Política pública substituída • Política pública incorporada – Razões relativas ao ambiente político (*politics*) • Pressão da mídia e da opinião pública • Mudança na administração e no governo • Ideologia política • Imperativos financeiros • Eficiência organizacional
Obstáculos para extinção	– Relutância intelectual – Permanência institucional – Coalizões antiextinção – Complexidade e custos iniciais elevados

Fonte: Elaborado pelos autores.

Este texto não tem a ambição de exaurir todas as categorias relativas à extinção de políticas públicas, porém busca apresentar pistas iniciais com base nos estudos da área nos últimos 40 anos. A agenda de pesquisa sobre extinção é longa e pode tocar alguma das categorias apresentadas ao longo deste artigo ou fazer inter-relações entre as categorias.

Estudos de natureza descritiva são necessários para ampliar, rever e refutar as categorias de análise. Estudos de natureza explicativa são necessários para testar a relação causal entre as categorias. Por exemplo: extinções de organizações públicas são feitas de forma mais gradual que extinções de programas públicos? Extinções emperradas por coalizões antiextinção são mais prováveis em momentos de restrição (imperativos) financeira? O modelo dos fluxos múltiplos de Kingdon (1984) pode ser aplicado para a análise da extinção de políticas públicas?

A busca pela resposta dessas e outras perguntas são essenciais para o preenchimento desta lacuna teórico-empírica e para a promoção do avanço de conhecimento na ciência da política pública.

Referências

Adam, Christian et al. (2007). The Termination of Public Organizations: Theoretical Perspectives to Revitalize a Promising Research Area. *Public Organization Review*, 7(3), 221-236.

Aligica, Paul D., & Tarko, Vlad (2012, April). Polycentricity: from Polanyi to Ostrom, and beyond. *Governance*, 25(2), 237-262.

Bardach, Eugen (1976). Policy Termination as a Political Process, *Policy Sciences*, 7(2), 123-131.

Barnard, Chester I (1971). *As funções do executivo.* São Paulo: Editora Atlas.

Berquó, Laura T. A. P. P. (2004). O princípio da eficiência e o setor público não estatal. *Prim@ Facie International Journal,* 3(4), 140-146.

Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal.

Brewer. Gary D (1974). The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline. *Policy Sciences*, 5(3), 239-244.

Bovens, Mark, Hart, Paul, & Kuipers, Sanneke (2008).The Politics of Policy Evaluation. In: Moran, Michael, Rein, Martin, & Goodin, Robert E. *The Oxford Handbook of public policy.* pp. 319-335. Oxford: Oxford University Press.

Champion, Dean J. (1985). *A sociologia das organizações*. São Paulo: Saraiva.

Cobb, R., Ross J., & Ross, M. H. (1976). Agenda building as a comparative political process, *The American Political Science Review*, 70(1), 126-138.

Daniels, Mark. R (1997). Terminating Public Programs: An American Political Paradox. New York: ME Sharpe.

Denhardt, Robert. B (2012). *Teorias da Administração Pública.* Tradução técnica Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage.

DeLeon, Peter (1977). Public policy termination: an end and a beginning, *Policy Analisys*, 6(01), 01-38.

DeLeon, Peter (1982). Policy Evaluation and Program Termination. *Policy Studies Review*, 2(4), 631-647.

Dror, Yehezkel (1971). *Design for policy sciences.* Nova York: American Elsevier Pub.

Etzioni, Amitai (1976). *Organizações modernas.* São Paulo: Pioneira.

Frantz, Janet E. (1992, may). Reviving and Revising a Termination Model. *Policy Science*, 25(02), 175-189.

Felinto, Marilene (1999, jan). O kit médico e as ineficiências das leis brasileiras, *Folha de São Paulo (Cotidiano).* [online]. Recuperado em 6 março, 2015, de <www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff26019906.htm>.

Graddy, Elizabeth A., & YE Ke (2008). When Do We Just Say No? Policy Termination Decisions in Local Hospital Services. *The Policy Studies Journal*, 36(2), 219-242).

Geva-May, Iris (2004, jul.). Riding the Wave of Opportunity: Termination in Public Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 14(3), 309-333.

Gormley Jr. (1986). William. T. Regulatory issue networks in a Federal system. *Polity*, 18(4), 595-620.

Goodin, Robert E., Rein, Martin, & Moran, Michael (2008). The Public and Its Policies. In: Goodin, Robert E., Rein, Martin, & Moran, Michael. *The Oxford Handbook of public policy*. pp. 03-35. Oxford: Oxford University Press.

Giuliani, Marco (2005). Policy termination. In: Capano, Gilberto, & Giuliani, Marco. *Dizionario di Politiche Pubbliche.* pp. 290-291. Roma: Carocci.

Hajer, Maarten (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences*, 36, 175-195.

Hall, Richard H. (2004). *Organizações*: estruturas, processos e resultados. 8. ed. São Paulo: Prentice Hall.

Hogwood, Brian W., & Gunn, Lewis A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press.

Howlett, Michael, Ramesh, M., & Perl, Anthony (2013). *Política Pública*: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Tradução técnica Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier.

Jost, John. T. (2006, oct.). The End of the End of Ideology, *American Psychologist*, Washington, 61(7), 651-670.

Lerner, Daniel, & Lasswell, Harold D. (1951). *The policy sciences*: recent developments in scope and method. Stanford: Stanford University Press.

Lowi, Theodore J. (1964). American business, public policy, case studies, and political theory. *World Politics*, 16(4), 677-715.

Loureiro, Maria Rita, & Abrúcio, Fernando

Luiz (2004, jan.-mar.). Política e reformas fiscais no Brasil recente. *Revista de Economia Política*, 24(1), 50-72.

Mahoney, James (2000). Path dependence in historical sociology, *Theory and Society*, 29(4), 507-548.

Meirelles, Hely L (2010). *Direito Administrativo Brasileiro.* São Paulo: Malheiros.

Monteiro, Jorge Vianna (2008, mar.-abr.). Extinção da CPMF e privacidade do cidadão. *Revista de Administração Pública*, 42(2), 413-423.

Kaufman, Herbert (1976). *Are government organizations immortal?* Washington: Brookings Institution.

Kingdon, John W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman.

Kirk Patrick, Susan E., Lester, James P., & Peterson, Mark R. (1999). The Policy Termination Process: A Conceptual Framework and Application to Revenue. *Policy Studies Review,* 16(01), 209-235.

Mintrom, Michael, & Norman, Phillipa (2009). Policy entrepreneurship and policy change. *The Policy Studies Journal,* 37(4), 649-667.

Parsons, T (1967). Sugestões para um tratado sociológico da teoria das organizações In: Etzioni, A. *Organizações Complexas.* São Paulo: Atlas.

Paula, Dilma Andrade de (2014, maio). Passado-presente: a extinção de ramais ferroviários durante a ditadura civil-militar. *Revista HISTEDBR* On-line, 56, 186-201.

Pierson, Paul (2000, jun.). Increasing returns, path dependence, and the study of politics.*The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.

Sabatier Paul A., & Mclaughlin, Susan M. (1998). Belief congruence of governmental and interest group elites with their constituencies. *American Politics Quarterly*, 16(1), 61-98.

Sabatier. Paul (1988). A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21, 129-168.

Secchi, Leonardo (2013). *Políticas Públicas:* conceitos, esquemas de análise e casos práticos. São Paulo: Cengage.

Secchi, Leonardo (2014). Instrumentos de políticas públicas. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). *Dicionário para a formação em gestão social.* pp. 103-105. Salvador: CIAGS/UFBA.

Siraque, Vanderlei (2005). *Controle Social da Função Administrativa do Estado:* possibilidades e limites na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva.

Souza, Celina (2007). Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: Hochman, Gilberto, Arretche, Marta, & Marques, Eduardo (Orgs.). pp. 65-86. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz.

Truman, David B (1951). *The governmental process:* political interest and public opinion. New York: Alfred A. Knopf.

Zhang, Lizhen (2009). Study on Obstacles to Policy Termination. *Jornal of Politics and Law*, 2(4), 98-192.

Notas

Agradecemos os comentários, críticas e insights dos dois revisores da CGPC e as orientações do editor Mário Aquino Alves e dos professores Luís Moretto Neto, Francisco Gabriel Heidemanne e Paula Chies Schommer, que contribuíram de forma decisiva para a qualificação da dissertação que deu origem a este artigo.

Indicadores de desempenho do Programa Minha Casa, Minha Vida: avaliação com base na satisfação dos beneficiários

Performance indicators of the "Minha Casa, Minha Vida" Program: evaluation based on consumer satisfaction

Los indicadores de desempeño del Programa "Mi Casa, Mi Vida": Evaluación basada en la satisfacción de los consumidores

Resumo

O propósito deste artigo é construir indicadores de desempenho a partir da percepção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida, com a utilização de recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV/FAR), do primeiro conjunto habitacional contratado e entregue no município de Viçosa, localizado na Zona da Mata do estado de Minas Gerais. O processo de avaliação seguiu cinco passos: a) resgate do desenho do Programa; b) elaboração das categorias avaliadas; c) preparação do instrumento de coleta de dados; d) pesquisa de campo; e) construção e análise dos indicadores. Verificou-se que os indicadores fornecem importantes informações sobre a realidade habitacional, o que contribui para que o PMCMV alcance seus objetivos e se aprimore.

Palavras-chave: habitação, avaliação, políticas públicas.

Vinicius de Souza Moreira - vinicius.souza@ufv.br

Programa de Pós-Graduação em Administração, Departamento de Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Viçosa

Suely de Fátima Ramos Silveira - sramos@ufv.br

Programa de Pós-Graduação em Administração, Departamento de Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Viçosa

Artigo submetido no dia 04-12-2014 e aprovado em 18-06-2015.

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract
The objective of this article is to build performance indicators from the perception of the beneficiaries of the Minha Casa, Minha Vida [My House, My Life] Program with funds coming from the Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV/FAR) with regard to the first housing units built and delivered in Viçosa, located in the Zona da Mata region in Minas Gerais. The evaluation process followed five steps: the design of the bailout program; preparation of the categories evaluated; preparation of the data collection instrument; field research; and the construction and analysis of indicators. It was found that the indicators provide important information about the housing situation and this allows the PMCMV to reach its goals and enhance itself.

Keywords: housing; evaluation; public policies.

Resumen
El objetivo de esta ponencia fue construir indicadores de desempeño desde la percepción de los beneficiarios del Programa Minha Casa, Minha Vida, con recursos del Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV/FAR) en las primeras viviendas contratadas y entregadas en Viçosa, ubicado en la Zona da Mata de Minas Gerais. El proceso de evaluación seguido de cinco pasos: diseño de programa de rescate; preparación de categorías evaluadas; preparación del instrumento de recolección de datos; investigación de campo, y la construcción y análisis de los indicadores. Se encontró que los indicadores proporcionan información importante sobre la situación de la vivienda y esto permite contribuir al PMCMV a alcanzar sus metas y mejorar.

Palabras clave: *vivienda; evaluación; políticas públicas.*

1 INTRODUÇÃO

Uma das marcas do governo Lula (2003-2010) foi a criação de programas sociais que visavam ao atendimento de setores específicos – saúde, educação, emprego –, por exemplo, tendo como premissa a erradicação da pobreza e o desenvolvimento nacional. Dentre esse rol de iniciativas, destaca-se a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), no ano de 2009.

Esse Programa, que se tornou o carro-chefe da política habitacional do país, surgiu como uma ação anticíclica para evitar o aprofundamento da economia interna na crise do *supbrime*, em ebulição a partir de meados de 2008. A opção pelo setor da construção civil decorreu da possibilidade de englobar fatores que contribuem para a geração de empregos, a taxa de juros associada ao crédito imobiliário e o desenvolvimento da infraestrutura nacional (Oliveira & Oliveira, 2012).

Nota-se, nessa perspectiva, que o PMCMV emerge como um pacote econômico direcionado à habitação de mercado. Entretanto, com a intervenção da Secretaria Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Programa passou a incorporar a Habitação de Interesse Social (HIS), segmento composto por famílias com rendimento mensal inferior a três salários mínimos. É nesse estrato da população que se concentra a maior parte dos brasileiros em situação de *deficit* habitacional: 66,6% dos 6,9 milhões de moradias na condição mais imediata de construção de novas unidades habitacionais para a solução de problemas sociais e específicos de habitação (Fundação João Pinheiro [FJP], 2014).

Ao trazer para seu escopo a HIS, quatro linhas de atuação foram desenvolvidas pelo PMCMV, das quais se destaca a modalidade com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), atuante em municípios com população superior a 50 mil habitantes.

O PMCMV/FAR, por sua vez, tem o objetivo, conforme a Portaria n. 168, de 12 de abril de 2013, de realizar a aquisição e a requalificação de imóveis destinados à alienação para famílias com renda mensal de até mil e seiscentos reais, por meio de operações feitas por instituições financeiras oficiais federais. Para cumprimento dessa finalidade, diversos são os atores envolvidos: Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal, Instituições Financeiras Oficiais Federais, Distrito Federal, Estados e Municípios (ou respectivos órgãos das administrações direta ou indireta) e empresas do setor da construção civil.

O padrão do provimento habitacional deve obedecer às especificações mínimas, aos valores máximos de aquisição das unidades e às orientações projetuais estabelecidas pelo Programa. Assim, as moradias devem seguir a seguinte disposição: casa com sala; dormitório para casal e dormitório para duas pessoas; cozinha; área de serviço (externa) e banheiro, totalizando, no mínimo, 36 m².

Os conjuntos habitacionais devem ser dotados de infraestrutura urbana básica: vias de acesso e de circulação pavimentadas, drenagem pluvial, calçadas, guias e sarjetas, rede de energia elétrica e iluminação pública, rede para abastecimento de água potável, soluções para o esgotamento sanitário e coleta de lixo. As redes de energia elétrica e iluminação pública, abastecimento de água potável e as soluções para o esgotamento sanitário devem estar operantes até a data de entrega do empreendimento.

Outra indicação é que os empreendimentos habitacionais estejam inseridos na malha urbana ou em zonas de expansão urbana. Aqueles localizados em zona de expansão devem estar contíguos à malha urbana e possuir no entorno áreas destinadas para atividades comerciais locais.

O conjunto das ações supracitadas são consequências das políticas públicas na busca por sanar o *deficit* habitacional do país que, pela sua realidade, requer adequada condução, evitando gastos desnecessários e desvios de rotas que possam inviabilizar a ampliação de iniciativas nesse sentido.

Por essa razão, no âmbito das políticas públicas, têm-se a análise e a avaliação de políticas, as quais são essenciais para a sociedade, uma vez que a demanda é crescente e os recursos, escassos. Embora Heller e Castro (2007) comentem sobre o reconhecimento dos pesquisadores da área de ciências sociais sobre a persistente fragilidade conceitual e metodológica para o estudo e desenvolvimento das políticas públicas, esse campo do conhecimento é apontado como importante via para debate, tanto no plano teórico quanto no metodológico (Schofield & Suausman, 2004).

Assim, após a implementação de uma política e/ou programa, é importante verificar seus efeitos, pois, de acordo com os resultados obtidos, podem-se promover mudanças no curso ou até mesmo encerrar o ciclo de vida de determinada política. Esses efeitos podem ser mensurados pelo estabelecimento de indicadores, tendo como fonte de informações a ótica dos variados atores envolvidos nos programas.

Wu et al. (2010) argumentam que avaliação de políticas públicas pode ser direcionada a representantes governamentais ou não. To-

davia, complementam os referidos autores que "os atores não governamentais mais importantes são, obviamente, os usuários do serviço, que têm a experiência em primeira mão de como o programa em questão está funcionando na prática" (Wu et al., 2010, p. 120). Logo, destacam-se, em especial, os beneficiários – aqueles que de fato são os experimentadores e usuários dos produtos entregues pelo PMCMV.

Diante do contexto ora apresentado, a questão da pesquisa que motivou a construção desse estudo foi: como os indicadores, fundamentados na satisfação dos beneficiários, podem auxiliar na mensuração do desempenho do Programa Minha Casa, Minha Vida com recursos FAR?

Para responder ao questionamento norteador da pesquisa, estabeleceu-se como objetivo central a construção de indicadores de desempenho a partir da percepção dos beneficiários do PMCMV/FAR do primeiro conjunto habitacional contratado e entregue no município de Viçosa, Minas Gerais.

A construção dos indicadores tangenciou os principais produtos entregues pelo Programa: a moradia, o conjunto habitacional em si e sua ligação com o entorno limítrofe ao empreendimento. Ademais, de acordo com Moares e Abiko (2006), pesquisas de satisfação e/ou percepção dos moradores dos ambientes construídos têm fundamental importância nas avaliações de pós-ocupação, pois informações essenciais sobre os projetos podem ser capturadas.

Assim sendo, justifica-se a escolha do município de Viçosa (MG) devido à facilidade em acompanhar de perto a implementação do Programa e pelo fácil acesso às famílias beneficiadas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Políticas públicas e programas sociais

Tendo em vista a relevância das políticas públicas e dos programas sociais para o desenvolvimento da gestão pública, é interessante compreender os conceitos e os aspectos norteadores que permeiam essa ampla temática.

A política pública (*public policy*) é conceituada por diversos autores (Rua, 1997; Saravia, 2006; Souza, 2006; Dye, 2008; Matias-Pereira, 2008; Secchi, 2010). Embora existam variações entre as definições, elementos em comum podem ser destacados, sendo eles: (i) existência de um problema público; (ii) resolução pacífica de conflitos; (iii) procedimentos formais e informais; (iv) atores (agentes envolvidos); (v) ações e "não ações"; (vi) articulação e estratégia.

Portanto, a política pública é um instrumento de atuação do governo (em conjunto, ou não, com outros atores), que tem como cerne a solução não conflituosa de um problema percebido no público. Sua materialização ocorre por meio de procedimentos e regras e da proposição de linhas de atuação e programas, público-alvo, fonte de recursos, entre outros.

Simão et al. (2010) trazem um olhar complementar, tratando-a como o exercício constante do setor público com o objetivo de devolver à população as contribuições tributárias realizadas. Dessa forma, é a ação do governo buscando solucionar os problemas do país,

como os socioeconômicos, os distributivos, ambientais e os de infraestrutura, de modo a retornar à população o valor arrecadado pelos tributos.

Um montante considerável de recursos arrecadados é destinado à implementação e à manutenção de políticas públicas. Essa alocação de recursos possibilita alcançar o desenvolvimento do país, de regiões e de municípios, pois as políticas públicas estimulam áreas essenciais para o bem-estar socioeconômico (Mattos, Teixeira & Fontes, 2011).

Ressalta-se que a gestão pública pode utilizar diversos instrumentos para transformar as políticas públicas em ações concretas, entre as quais programas, projetos, leis e campanhas publicitárias (Mendes, Lima, Hammerschmidt, Lourenço & Guaragni, 2010). O foco do estudo em questão são os programas sociais decorrentes do amplo rol de políticas públicas.

O programa, por sua vez, é o instrumento de organização da ação governamental para enfrentar os problemas identificados e alcançar os objetivos preteridos (Brasil, 2009). Em outras palavras, trata-se do conjunto de projetos e atividades que perseguem os mesmos objetivos (Cohen & Franco, 2008; Morra-Imas & Rist, 2009).

A mensuração do alcance (ou não) das iniciativas realizadas pelos programas é obtida a partir do uso ou construção de indicadores, o que traz a oportunidade de reconhecer carências e demandas socioeconômicas da população (Brasil, 2009).

Assim, o cumprimento da responsabilidade do Estado em promover o bem-estar dos cidadãos pode ser alcançado mediante a gestão governamental eficaz, que cumpra seus objetivos por meio da elaboração de políticas, programas e projetos coerentes com as necessidades da população. Nesse contexto, emerge a importância da constante avaliação dos resultados das ações governamentais, seja ela pelo acompanhamento dos processos ou pela avaliação dos impactos das políticas (Simão et al., 2010).

2.2 Avaliação: definições, características e critérios

Segundo Rossi, Lipsey e Freeman (2004), a aplicação de métodos de avaliação de programas sociais coincide com o crescimento e o aperfeiçoamento dos próprios métodos de pesquisa, bem como com as mudanças ideológicas, políticas e demográficas. Devido a esses acontecimentos, o processo avaliativo dos programas ganha notoriedade a partir da transferência de responsabilidades aos órgãos governamentais e da demanda social por respostas dos dirigentes públicos. Nessa direção, conforme indicação de Ramos e Schabbach (2012), a avaliação é uma ferramenta importante para melhorar a eficiência do gasto público, a qualidade da gestão e o controle social sobre a efetividade das ações do Estado.

Desse modo, o ato de avaliar compreende ao processo de medição sistemática da operação e/ou dos resultados de um projeto, programa ou política, em relação ao desempenho, eficácia e impacto (ambos esperados ou não) haja vista os objetivos predeterminados (implícitos ou explícitos), como forma de contribuir para o aprimoramento das ações (Morra-Imas & Rist, 2009; Rossiet

et al., 2004). Ao incorporar elementos valorativos e de julgamento, a avaliação passa a contemplar aspectos qualitativos, não se confundindo com o mero acompanhamento das atividades governamentais (Ramos & Schabbach, 2012).

Portanto, a avaliação mede o desempenho com base em diferentes critérios, que podem variar de acordo com os objetivos das ações, sendo eles: eficiência, eficácia e impacto (ou efetividade) (Costa & Castanhar, 2003).

A eficiência representa a competência para produzir resultados com gasto mínimo de recursos e esforços, e conduz, na avaliação da menor relação, o custo/benefício para o alcance dos objetivos; a eficácia está relacionada ao propósito de mensurar o grau de êxito para o alcance dos objetivos e das metas, e a efetividade (ou impacto), que é entendida como a capacidade de promover resultados (econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais), refere-se ao aprimoramento dos objetivos (Façanha & Marinho, 2000).

Em decorrência do momento de realização da avaliação, essa pode ser classificada como *ex-ante*, de processo e *ex-post*. A avaliação *ex-ante* ocorre antes de se iniciar a elaboração do programa (Cohen & Franco, 2008), visa subsidiar o processo decisório apontando a conveniência ou não de se realizar o projeto (Cotta, 1998).

A avaliação de processo, realizada durante a execução, também denominada de gestão contínua ou monitoração, levanta informações sobre o andamento do programa. A avaliação *ex-post*, por sua vez, requer que o programa (ou uma de suas etapas) tenha sido concluído para poder ser avaliado (Costa & Castanhar, 2003).

Davidson (2005) traça os elementos essenciais para tornar a avaliação um instrumento de ação efetivo, a saber: (i) propósito claro para a avaliação; (ii) estratégia que envolva os atores-chave; (iii) perguntas importantes e abrangentes para nortear todo o processo; (iv) respostas claras para as perguntas abrangentes.

Um dos primeiros passos da avaliação, assim como indicam Barbosa e Freitas (2012) é o resgate do desenho inicial do projeto, dos objetivos, resultados e metas. Complementam que a avaliação busca estimular a reflexão e a discussão entre diferentes atores, uma vez que um bom processo faz com que eles reflitam e aprendam entre si.

2.3 Indicadores de desempenho

O processo de avaliação será facilitado e mais útil se for baseado em um planejamento consistente e capaz de estabelecer relações causais, processo conhecido como cadeia de causalidade. É a factibilidade dessas relações que imprime consistência ao planejamento a ponto de a intervenção, em uma instância particular desse processo, produzir determinado efeito em certa instância mais abrangente (Costa & Castanhar, 2003). Espera-se que todo esse processo contribua para garantir a definição clara e plausível dos objetivos do programa e a identificação de indicadores relevantes de desempenho (Cassiolato & Gueresi, 2010).

A boa escolha de indicadores tem relação direta com o desenho do Programa. Nessa

perspectiva, para selecionar os indicadores, é pré-requisito realizar a avaliação de adequação do objetivo do Programa, bem como saber a consistência desse objetivo quanto à capacidade de intervenção, materializada nas ações que o compõem (Brasil, 2010).

Quando criados com a finalidade de avaliar o desempenho e legitimar as políticas públicas, os indicadores são instrumentos para disponibilizar informações para a construção de diagnósticos sobre a realidade social, sendo que são elaborados não apenas para avaliar, mas também para subsidiar e amparar o desenho de determinadas políticas e programas públicos. Portanto, a construção dos indicadores dependerá do uso específico ao qual servirá e deve adequar-se àquilo que se pretende medir (Caldas & Kayano, 2001).

Na avaliação, o indicador é a unidade que permite mensurar o alcance de um objetivo específico (Cohen & Franco, 2008). À luz do objetivo proposto, os indicadores são os principais instrumentos para verificar se os resultados do Programa foram satisfatórios ou insatisfatórios, por isso a necessidade de defini-los em linearidade com o que se pretende entregar e alcançar (Brasil, 2010), pois eles apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente (Januzzi, 2005).

Os indicadores podem ser classificados como analíticos e sintéticos. O que os diferencia é o compromisso com a expressão analítica ou de síntese do indicador. O primeiro tipo constitui-se de medidas comumente empregadas para análise de questões sociais específicas. O segundo procura sintetizar várias dimensões empíricas da realidade econômica e/ou social em uma única medida (Januzzi, 2005).

Uma das características fundamentais dos indicadores é que, necessariamente, estabelecem padrão normativo (standard) a partir do qual se avalia o estado social da realidade, construindo-se um diagnóstico que alimente o processo de definição de estratégias e prioridades, ou avalia-se o desempenho das políticas e programas, medindo-se o grau em que seus objetivos foram alcançados (eficácia), o nível de utilização de recursos (eficiência) ou as mudanças operadas no estado social da população alvo (impacto) (Banco Mundial, 1996).

De acordo com o Guia Metodológico de Indicadores de Programas, são consideradas propriedades essenciais dos indicadores: (i) validade: ter a capacidade de representar a realidade que se deseja medir; (ii) significância: dar significado ao que está sendo estudado e manter isso ao longo do tempo; (ii) confiabilidade: ter origem em fontes confiáveis, que utilizem metodologias reconhecidas e transparentes de coleta, processamento e divulgação; (iv) simplicidade: ser de fácil obtenção, construção, manutenção, comunicação e entendimento pelo público em geral (Brasil, 2010).

O indicador pode ser construído de diversas formas, de acordo com seus atributos e os aspectos que visa conhecer. No estudo em tela, a obtenção dos indicadores partiu da perspectiva dos beneficiários, ou seja, mensuraram-se os resultados do PMCMV com base na satisfação daqueles que receberam as casas. E foi justamente as respostas des-

ses indivíduos que subsidiaram a elaboração dos indicadores. Segundo Unicef (1990) e Costa e Castanhar (2003), essa avaliação visa medir a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento que está obtendo do programa.

Interessante mencionar alguns estudos que utilizam a referida perspectiva para construção de indicadores de desempenho. Isto é, os beneficiários tiveram papel ativo no processo criador desse instrumento de avaliação, como é o caso dos estudos de Christopoulos, Farias e Marques (2015), Moreira, Silveira e Motter (2014) e Hernández e Velásquez (2014).

Em especial, sobre os estudos envolvendo programas e projetos habitacionais e sua relação com a percepção dos beneficiários, destacam-se as pesquisas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 2014), de Morais, Carneiro & Barros Neto (2014), Schäfere Gomide (2014) e Moraes e Abiko (2006), que trazem estudos teórico-empíricos, com enfoque quantitativo e convergindo, principalmente, para pesquisas relacionadas à medição de resultados, produtos ou impactos causados por projetos executados, particularmente, pela administração pública municipal.

Diante das escolhas teóricas e conceituais ora apresentadas, os indicadores propostos por este artigo atentaram-se a medir o grau em que os objetivos do PMCMV foram alcançados, dada a satisfação dos beneficiários e tendo como premissa o desenho do Programa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Características da pesquisa

Quanto aos fins, a pesquisa caracteriza-se como descritiva, por expor características do PMCMV/FAR para a construção dos indicadores, e como explicativa, pois buscou identificar as relações de causa e efeito que explicam a situação estudada (Cervo & Bervian, 2002).

Quanto à natureza, a pesquisa é classificada como quantitativa, pois se caracteriza pelo emprego de quantificação tanto pelos dados coletados quanto pelo tratamento por meio de técnicas estatísticas (Richardson, 1999).

Quanto aos meios, trata-se de um estudo de caso, uma vez que permitiu o conhecimento amplo e detalhado de sua unidade de análise (Gil, 2008), isto é, os beneficiários do Conjunto Habitacional Benjamim José Cardoso, composto de 132 unidades habitacionais e localizado no município de Viçosa, região da zona Mata de Minas Gerais. O empreendimento, primeiro contratado e entregue no âmbito do PMCMV/FAR, está alocado na região periférica do município. O conjunto foi dividido em 13 quadras e 10 ruas, possui uma área de uso comum (*playground*) e uma área destinada à preservação ambiental.

3.2 Etapas do processo de avaliação

O processo de avaliação seguiu as cinco etapas indicadas na Figura 1. Além disso, trata-se de uma avaliação de resultados do tipo ex-post, pois ocorreu após a execução de todas as atividades exigidas para concluir a provisão habitacional.

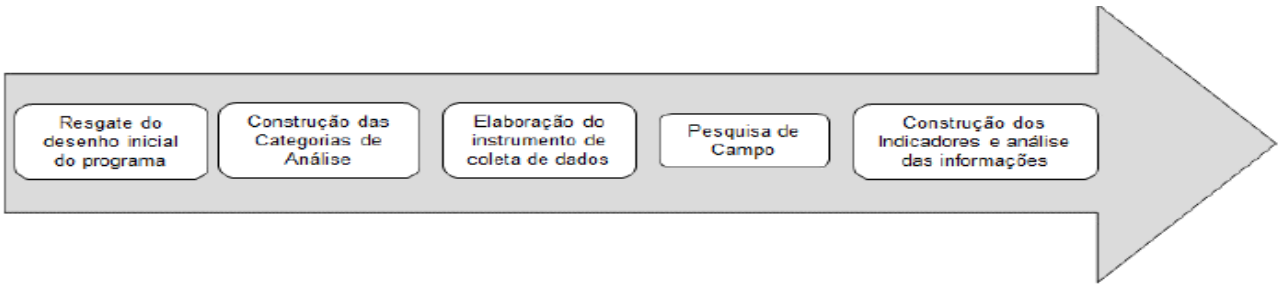


Figura 1. Estapas do Processo de Avaliação
Fonte: Elaborada pelos autores

3.2.1 Desenho do programa

O primeiro passo foi resgatar o desenho inicial do programa no que diz respeito a seus objetivos, metas, orientações, atividades e os produtos gerados pela intervenção. Para o cumprimento dessa etapa, analisaram-se os principais normativos (leis, portarias, especificações técnicas, cartilhas e decretos) expedidos pelo Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal, o agente gestor do Programa e a agente gestora do Fundo de Arrendamento Residencial, respectivamente.

No Quadro 1 estão relacionados os principais documentos utilizados. É válido destacar que os normativos consultados compreendem ao período em que o empreendimento estava sendo construído em Viçosa (MG), entre os anos de 2011 e 2013.

Quadro1. Documentos utilizados na pesquisa

DOCUMENTO	ASSUNTO	FONTE
Lei n. 11.977, de 07 De Julho de 2009	Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.	Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal
Lei n. 12.424, de 16 de Junho de 2011	Altera a Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.	
Decreto n. 7.499, de 16 de Junho De 2011	Regulamenta dispositivos da Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências.	
Portaria n. 465, de 3 de outubro de 2011	Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência ao FAR, no âmbito do PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida.	
Cartilha Completa do Programa Minha Casa, Minha Vida	Apresenta informações gerais sobre o PMCMV. Desde orientação aos beneficiários, aos gestores públicos e à sociedade em geral.	
Termo de Adesão ao Programa Minha Casa, Minha Vida	Termo que firma a parceria entre a União e o Município que participa do Programa. Apresenta as principais atribuições e compromissos que ambas as partes se comprometem ao firmar o acordo.	

Fonte: Elaborado pelos autores

A coleta desses dados se deu por meio de pesquisa documental. Portanto, para este estudo, o PMCMV/FAR foi tomado como dado, à luz do que ele foi formulado e implementado. Tendo em vista essas análises, apresenta-se a Figura 2 com o desenho, sumarizado, do Programa.



Figura 2. Desenho do Programa
Fonte: Elaborada pelos autores

O primeiro insumo considerado é a adesão do município ao Programa. A partir daí, o Governo Federal é quem subsidia a maior parte do provimento habitacional, tendo a possibilidade de o governo local aportar algum tipo de contrapartida financeiramente mensurável (a mais comum é a doação do terreno).

Esses insumos possibilitam a execução das principais atividades, por isso foram consideradas aquelas estritamente relacionadas à provisão habitacional. Com isso, foi possível sintetizar a cadeia de insumos e atividades que se congregam na entrega dos principais produtos desenhados pela intervenção.

3.2.2 Construção das categorias analíticas

De posse do desenho do Programa, foram determinadas as categorias de análise para avaliação da satisfação dos beneficiários. Essas dimensões englobam três principais produtos entregues pelo PMCMV: *moradia, conjunto habitacional* e *viabilização do entorno.*

A moradia representa a unidade habitacional que oferece proteção e dispõe de padrão adequado de habitabilidade: infraestrutura básica conforme as especificações estabelecidas pelo Programa. Entende-se que, em condições adequadas, a moradia contribui

para a melhoria das condições de bem-estar, saúde e segurança da população.

O conjunto habitacional corresponde às edificações e ao grupamento de edificações de empreendimentos de interesse social. Deve se situar em terrenos que disponham (ou que sejam capazes de viabilização) de infraestrutura básica (rede pública de abastecimento de água; iluminação pública; esgotamento sanitário; drenagem pluvial, coleta de lixo, ruas e calçadas pavimentadas); possibilidade de atendimento por transporte público e proximidade de equipamentos públicos, capazes de atender à demanda prevista. Deve atender, também, conforme a tipologia do empreendimento, às especificidades dos normativos do Programa.

O entorno, por sua vez, representa as redondezas, bairros próximos e vizinhos ao empreendimento. É indicado que ele tangencie a malha urbana ou as zonas de expansão. Àqueles localizados em zona de expansão urbana devem estar contíguos à malha urbana e possuir em seus limites áreas destinadas para atividades comerciais locais.

Cada categoria foi composta por subconjuntos de itens que dão complementariedade à avaliação. No que diz respeito à moradia, foram estabelecidos os seguintes tópicos para análise: adequação ao uso familiar, qualidade da construção e segurança e conforto ambiental. O Quadro 2 traz a conceituação dos itens considerados para a elaboração da referida dimensão, bem como suas variáveis integrantes.

Quadro 2. Conceituação dos itens da categoria moradia

ITEM	DESCRIÇÃO
Adequação ao Uso	Adequação da moradia às necessidades dos beneficiários e pelo grau de atingimento das características do produto. Variáveis consideradas: tamanho, disposição dos cômodos e adaptação aos integrantes.
Qualidade da Construção	Nível de qualidade (solidez e durabilidade) dos principais materiais utilizados para construção da moradia. Variáveis consideradas: materiais de revestimento (pisos e paredes), portas e janelas, instalações hidráulicas (torneiras, registros e válvulas), instalações elétricas, telhado e a aparência (aspecto físico da exterioridade da casa).
Segurança	Situação de que se sente seguro e que há o afastamento de riscos e perigos. Considerou a segurança da moradia contra assaltos, roubos, invasões e vandalismo.
Conforto Ambiental	Adequação dos princípios físicos envolvidos na moradia e as necessidades do ambiente. Variáveis consideradas: iluminação, ventilação; acústica (barulhos e/ou ruídos), temperatura, e privacidade pessoal e de grupo familiar.

Fonte: Elaborado pelos autores

Em relação ao conjunto habitacional, os pontos abordados foram: qualidade da infraestrutura urbana do conjunto e qualidade dos aspectos físicos do empreendimento. No Quadro 3, descreve-se, detalhadamente, os conceitos utilizados para formar essa dimensão.

Quadro 3. Conceituação dos itens da categoria conjunto habitacional

ITEM	DESCRIÇÃO
Qualidade da Infraestrutura Urbana	Nível de qualidade (regularidade, funcionamento, manutenção) dos equipamentos e serviços urbanos que atendem às necessidades básicas do Conjunto Habitacional. Variáveis consideradas: abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, escoamento de água, ruas e calçadas (pavimentação), rede e sinal de telefonia, acessibilidade e localização.
Qualidade dos aspectos físicos do Empreendimento	Aspecto físico da exterioridade do Conjunto Habitacional. Variáveis consideradas: áreas de lazer, áreas de convivência e reuniões e aparência do conjunto.

Fonte: Elaborado pelos autores

Quanto ao entorno, tratou-se da infraestrutura, do acesso e da qualidade de serviços como subitens para avaliação da satisfação, sendo que a conceituação de cada item é apresentada no Quadro 4.

Quadro 4. Conceituação dos itens da categoria entorno

ITEM	DESCRIÇÃO
Qualidade Infraestrutura	Nível de qualidade (regularidade, funcionamento, manutenção) dos principais equipamentos e serviços urbanos que atendem ao entorno. Variáveis consideradas: iluminação pública, ruas e calçadas (pavimentação), escoamento de água e praça.
Acesso a Serviços	Distância geográfica, tempo e custo gastos para se chegar aos principais pontos da cidade e aos respectivos serviços lá prestados. Variáveis consideradas: trabalho, comércio/serviços, educação, lazer, saúde, transporte público, esporte, atividades culturais e assistência social.
Qualidade dos Serviços	Nível de qualidade (atendimento e funcionamento) dos principais serviços públicos e privados disponíveis ao entorno. Variáveis consideradas: comércio/serviços, educação, lazer, saúde, transporte público, esporte, atividades culturais e assistência social.

Fonte: Elaborado pelos autores

3.2.3 O instrumento de coleta de dados

Definidos as categorias analíticas e os respectivos conjuntos de itens componentes da avaliação, foi construído o instrumento de coleta de dados. Optou-se pelo método *survey* que envolve a coleta de informações que podem variar entre crenças, opiniões, atitudes (Hair, Babin, Money & Samuel, 2005).

O questionário foi dividido em dois blocos: o primeiro identifica o entrevistado/responsável pelo domicílio e as características de sua família. Foram arguidos: número total de habitantes na unidade, gênero, idade, escolaridade, estado civil, ocupação e rendimentos. O segundo bloco subdividiu-se em três categorias e seus subitens. Para mensurar a satisfação, as questões eram associadas a uma escala categórica de cinco pontos, onde o entrevistado tinha as opções: 1 = Péssimo, 2 = Ruim, 3 = Regular, 4 = Bom, 5 = Ótimo. Tinha-se, ainda, a opção 99 = Não soube ou não respondeu, tendo sido essa última considerada dado perdido.

3.2.4 Pesquisa de campo

A etapa posterior ao desenvolvimento do questionário foi a pesquisa de campo. Inicialmente, realizou-se o treinamento da equipe de coleta e a aplicação de pré-teste (questionário piloto). Durante o pré-teste, observou-se a necessidade de melhorias no instrumento de coleta relativas a incompreensão e ambiguidade das questões. Essa etapa do processo de avaliação vai ao encontro do que defendem Bisquerra, Sarriera e Martínez (2004) e Martins (2007): a construção de qualquer instrumento de medida – seja ele um questionário, teste ou outra técnica de aferição – exige a observância de cuidados, pois devem reunir requisitos mínimos para assegurar a qualidade dos dados.

Dada a adequação do instrumento de coleta de dados aos objetivos do estudo, seguiu-se para a etapa do estudo de campo, que foi realizado no mês de dezembro de 2013, sendo que os moradores do primeiro empreendimento contratado e entregue no âmbito do PMCMV/FAR na cidade de Viçosa (MG) passaram a ocupá-lo em setembro de 2012.

O conjunto habitacional pesquisado foi construído para abrigar 132 famílias. Entretanto, a pesquisa aferiu as respostas de 100 famílias. Das 32 restantes, constatou-se que havia oito casas em situação irregular, três desocupadas e cinco estavam com os moradores inadequados devido ao repasse da unidade pelo proprietário para outras pessoas que não foram beneficiadas pelo Programa. Além disso, cinco famílias se recusaram a responder o questionário e 19 não foram encontradas durante os dias e horários visitados.

3.2.5 Construção dos Indicadores e Análise das Informações

De posse das respostas dos 100 entrevistados, procedeu-se a construção dos indicadores e daqueles sintéticos, denominados índices. Esse processo está sumarizado na Figura 3.

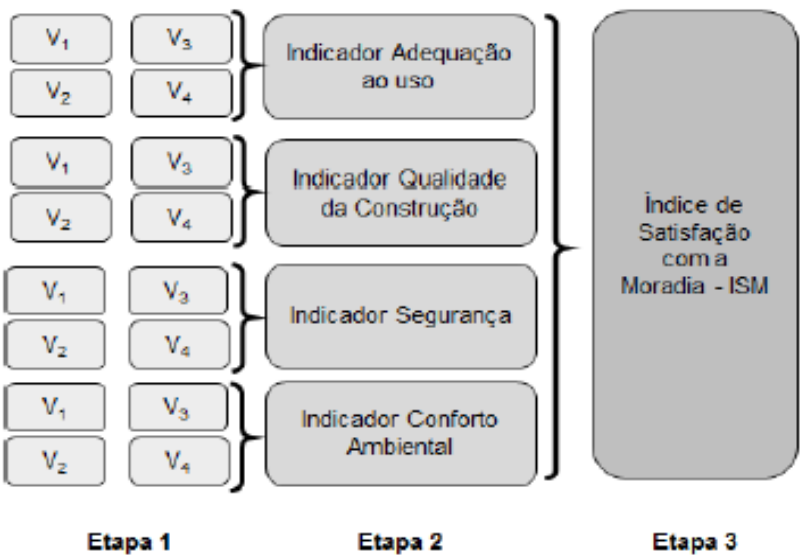


Figura 3. Exemplo da construção dos indicadores
Fonte: Elaborado pelos autores

Cada categoria analítica possuía um conjunto de subitens composto de suas respectivas variáveis. Assim, a etapa 1 consistiu em transformar as variáveis de cada subitem em escores cujos valores variassem entre zero e um. A transformação foi realizada com base na Equação 1. Essa metodologia é utilizada no cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), como base nas indicações do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento [PNUD], 2013).

$$I_i = \frac{V_i - Pv}{Mv - Pv} \quad (1)$$

Sendo:
Ii – Indicador i
Vi – Valor observado do indicador i
Pv – Pior valor entre a distribuição do indicador i
Mv – Melhor valor entre a distribuição do indicador i

A Etapa 2 consistiu na construção dos indicadores. Por considerar que cada variável era essencial para a mensuração da satisfação dos beneficiários, foi atribuído o mesmo peso para todas. Assim, procedeu-se à média das variáveis. Com as médias, os indicadores foram calculados utilizando, novamente, a Equação 1.

A Etapa 3 compreendeu o estabelecimento dos indicadores sintéticos para cada categoria. Assim, três índices foram desenvolvidos (i) Índice de Satisfação com a Moradia (ISM); (ii) Índice de Satisfação com o Conjunto Habitacional (ISCH); (iii) Índice de Satisfação com o Entorno (ISE). Para compô-los, foram escolhidos os pesos atribuídos a cada indicador integrante. Para ISM, ISCH e ISE, todos os indicadores tiveram o mesmo peso, sendo o índice calculado a partir da média aritmética dos indicadores. Após o cálculo das médias, os valores foram novamente transformados pela Equação 1 para se obter o índice final que varie de 0 a 1.

Assim, a satisfação dos beneficiários foi classificada (de acordo com a definição dos autores) em grupos segundo o seguinte critério: (i) 0,00 ≤ ISM, ISCH, ISE < 0,40 = baixo nível satisfação; (ii) 0,40 ≤ ISM, ISCH, ISE < 0,60 = nível regular de satisfação;(iii) 0,60 ≤ ISM, ISCH, ISE < 0,80 = moderado nível de satisfação; (iv) 0,80 ≤ ISM, ISCH, ISE ≤ 1,00 = alto nível de satisfação.

Para exame das variáveis, utilizou-se a Análise Exploratória de Dados (AED), que, segundo Triola (2005), trata-se do processo de uso de ferramentas estatísticas (gráficos, medidas de centro e medidas de variação, *outliers*) para investigar um conjunto de dados com o objetivo de compreender suas características.

Especificamente, fez-se uso da Estatística descritiva, que traz a média das avaliações e da Distribuição de frequência, método para agrupar dados em classes de modo a fornecer a quantidade (e/ou a percentagem) em cada classe. Com isso, pôde-se resumir e visualizar o conjunto de dados, sendo que a análise foi viabilizada por meio de procedimentos estatísticos manipulados nos programas *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) v. 20.0® e MS Excel.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

De modo a atender ao objetivo central do artigo, procedeu-se à construção de indicadores de desempenho a partir da percepção dos beneficiários do PMCMV/FAR sobre o primeiro conjunto habitacional contratado e entregue no município de Viçosa (MG).

Contudo, antes apresentar os indicadores e suas discussões, menciona-se a caracterização geral dos entrevistados e de suas famílias, como forma de ilustrar os atributos do público-alvo da pesquisa.

De modo geral, os entrevistados foram mulheres (76%), de faixa etária de 26 a 59 anos (80%), com o 1o grau incompleto (42%), casadas ou em união estável (51%), exercendo atividades informais ou trabalho no lar (58%). Quanto às famílias, a maioria possuía de dois a cinco integrantes (84%), rendimento mensal de até dois salários mínimos (97%), com complemento de algum benefício do governo – com destaque para o Bolsa Família (80%). Constatou-se, também, a predominância de famílias com uma ou duas crianças, no máximo dois adolescentes, um a dois adultos e sem idosos.

Sobre os indicadores, os resultados seguem a ordem "de dentro para fora", ou seja, inicialmente, analisa-se a percepção sobre a moradia ampliando o foco para o conjunto habitacional para, finalmente, avaliar a satisfação sobre o entorno.

Na Tabela 1, estão elencados os indicadores da categoria moradia. Para cada indicador, apresentam-se os resultados subdivididos nas faixas de satisfação, as frequências de indivíduos correspondentes e a média final.

Tabela 1. Indicadores da categoria moradia

INDICADOR	INTERVALO	FREQUÊNCIA ABSOLUTA	FREQUÊNCIA RELATIVA	MÉDIA
Adequação ao Uso	0,00 ≤ indicador ≤ 0,39	21	21%	0,54
	0,40 ≤ indicador ≤ 0,59	35	35%	
	0,60 ≤ indicador ≤ 0,79	36	36%	
	0,80 ≤ indicador ≤ 1,00	8	8%	
	Total	100	100%	
Qualidade da Construção	0,00 ≤ indicador ≤ 0,39	24	24%	0,51
	0,40 ≤ indicador ≤ 0,59	41	41%	
	0,60 ≤ indicador ≤ 0,79	30	30%	
	0,80 ≤ indicadors≤ 1,00	5	5%	
	Total	100	100%	
Segurança	0,00 ≤ indicador ≤ 0,39	70	70%	0,30
	0,40 ≤ indicador ≤ 0,59	10	10%	
	0,60 ≤ indicador ≤ 0,79	17	17%	
	0,80 ≤ indicador ≤ 1,00	3	3%	
	Total	100	100%	
Conforto Ambiental	0,00 ≤ indicador ≤ 0,39	17	17%	0,53
	0,40 ≤ indicador ≤ 0,59	53	53%	
	0,60 ≤ indicador ≤ 0,79	29	29%	
	0,80 ≤ indicador ≤ 1,00	1	1%	
	Total	100	100%	

Fonte: Resultados da pesquisa

Nota-se que, em relação aos aspectos físicos e construtivos do empreendimento, os indicadores *adequação ao uso, qualidade da construção e conforto ambiental* estiveram, em média, próximos a 0,5 ponto, o que os enquadra na faixa de nível regular quanto à satisfação. Tais resultados evidenciam que a moradia possui aspectos de sua construção que podem ser (re)adequados, uma vez que esses itens receberam avaliações regulares. Isso vai ao encontro do fato de o Programa estabelecer especificações mínimas, ou seja, o mínimo que cada unidade habitacional deve conter. Associado a isso, estabelece-se também o valor máximo de custo para as moradias. Ora, uma vez que as empresas contratadas estão inseridas na lógica de mercado, os objetivos delas tendem a ser o lucro ao menor custo. Logo, isso tem a potencialidade de contribuir para a produção de moradias com o mínimo custo possível, ou seja, apenas "dentro das especificações", o que pode, assim como no caso em tela, refletir regulares avaliações dos beneficiários.

O que nos chama mais atenção é o resultado do indicador segurança, com média 0,30 e satisfação geral baixa: 70% dos entrevistados avaliaram a variável com o menor grau de satisfação. O PMCMV/FAR direciona-se ao atendimento das famílias com rendimento inferior a três salários mínimos. Tais famílias, consideradas de baixa renda, são as mais expostas à vulnerabilidade social. Assim, as percepções negativas relativas à segurança contra roubos, invasões, vandalismo e violência também podem ser explicadas dada a situação de inserir diferentes famílias que não possuíam relacionamento social prévio em um novo bairro. Tal fato aumenta a possibilidade de se desenvolver patologias sociais, como *gangs* e crime organizado, por justamente inexistirem as relações afetivas de vizinhança. Reforça-se que pessoas, com valores e costumes peculiares, têm maior propensão à criação de conflitos, o que pode influenciar no sentimento de insegurança por parte dos beneficiários.

Na Tabela 2, sintetizam-se os resultados dos indicadores de desempenho específicos à unidade habitacional e é apresentado o Índice de Satisfação com a Moradia (ISM). A proposta é mensurar a satisfação, de modo geral, com a casa entregue pelo PMCMV/FAR.

Tabela 2. Índice de Satisfação com a Moradia (ISM)

INTERVALO – ISM	FREQUÊNCIA ABSOLUTA	FREQUÊNCIA RELATIVA	MÉDIA
0,00 ≤ ISM ≤ 0,39	42	42%	
0,40 ≤ ISM ≤ 0,59	37	37%	
0,60 ≤ ISM ≤ 0,79	16	16%	0,44
0,80 ≤ ISM ≤ 1,00	5	5%	
Total	100	100%	

Fonte: Resultados da pesquisa

Constata-se que a média do ISM indicou satisfação regular (0,44) por parte dos beneficiários. A maioria figurou-se na faixa de baixa avaliação e a minoria na satisfação elevada. Esses resultados mostram que, para o caso estudado, a moradia não atendeu satisfatoriamente aos anseios de seus beneficiários, um resultado intrigante, pois trata-se do principal produto entregue pelo Programa.

Não se considera que o PMCMV tenha provido habitações de baixa qualidade ou inadequadas à habitabilidade, outrora, acredita-se que deva haver mais espaços que deem a oportunidade da realização de consultas prévias aos futuros moradores. Tal comentário vai na direção de não ter sido encontrado nos normativos, vigentes à época de contratação do empreendimento analisado, a abertura para a participação social no processo decisório do Programa. Nessa perspectiva, a avaliação nos remonta a aspectos que tangenciam a formulação/implementação do Programa. Os desafios dizem respeito a como abrir e/ou ampliar os canais de participação cidadã no âmbito do PMCMV/FAR, perpassando por pontos desde a capacitação para participar até a sua efetivação enquanto exigência.

Salienta-se, ainda, que, por se tratar de um programa federal, descentralizado aos estados e municípios, e que possui aparato institucional já desenvolvido, considera-se importante alinhar a avaliação dos beneficiários com as avaliações técnicas para, de fato, analisar a qualidade das moradias produzidas e se, necessário, promover alterações no curso das intervenções. Outro aspecto quanto ao processo avaliativo é a sua realização por órgãos independentes, isto é, desvinculados do governo, uma vez que somente representantes da Caixa Econômica Federal realizam essa atividade (normalmente por meio de *vistorias*).

Convidado, agora, a avaliar "o lado de fora de sua casa", apresentam-se os resultados da satisfação dos beneficiários quanto ao conjunto habitacional. As informações constam na Tabela 3.

Tabela 3. Indicadores da categoria conjunto habitacional

INDICADOR	INTERVALO	FREQUÊNCIA ABSOLUTA	FREQUÊNCIA RELATIVA	MÉDIA
Qualidade da Infraestrutura Urbana do Conjunto	0,00 ≤ indicador ≤ 0,39	5	5%	0,68
	0,40 ≤ indicador ≤ 0,59	21	21%	
	0,60 ≤ indicador ≤ 0,79	51	51%	
	0,80 ≤ indicador ≤ 1,00	23	23%	
	Total	100	100%	
Qualidade dos Aspetos Físicos do Conjunto	0,00 ≤ indicador ≤ 0,39	37	37%	0,52
	0,40 ≤ indicador ≤ 0,59	26	26%	
	0,60 ≤ indicador ≤ 0,79	16	16%	
	0,80 ≤ indicador ≤ 1,00	21	21%	
	Total	100	100%	

Fonte: Resultados da pesquisa

O indicador *qualidade da infraestrutura urbana do conjunto* diz respeito aos aspectos urbanos e habitacionais que são essenciais à habitabilidade do conjunto, como abastecimento de água, saneamento básico e distribuição de energia. Observa-se que a média de avaliações foi 0,68, traduzindo moderado nível de satisfação dos beneficiários. Interessante notar que 51% estiveram na faixa moderada e 23% no alto nível de satisfação. Nota-se, com isso, que tais aspectos atenderam em média, com nível moderado-alto, às necessidades dos beneficiários.

A *qualidade dos aspectos físicos do conjunto* refere-se às construções e/ou edificações que são exigidas pelos normativos e que devem integrar o conjunto habitacional. Denominam-se áreas de uso comum espaços de lazer, reuniões e calçadas. Identificou-se que a média apontou moderado nível de satisfação (0,52), sendo que essa variável dividiu as opiniões dos beneficiários: embora 37% indicaram baixa satisfação, 16% avaliaram moderadamente e 21% apresentaram elevada satisfação.

Ao sintetizar os resultados dos indicadores de desempenho específicos à ao conjunto habitacional, obteve-se o Índice de Satisfação com o Conjunto Habitacional (ISCH), apresentando na Tabela 4.

Tabela 4. Índice de Satisfação com o Conjunto Habitacional – ISCH

INTERVALO – ISCH	FREQUÊNCIA ABSOLUTA	FREQUÊNCIA RELATIVA	MÉDIA
0,00 ≤ ISCH ≤ 0,39	10	10%	
0,40 ≤ ISCH ≤ 0,59	42	42%	
0,60 ≤ ISCH ≤ 0,79	29	29%	0,61
0,80 ≤ ISCH ≤ 1,00	19	19%	
Total	100	100%	

Fonte: Resultados da pesquisa

Verifica-se que o ISCH refletiu, em média, moderada satisfação (0,61) dos beneficiários com reduzido percentual (10%) de indivíduos situados no baixo nível de satisfação. Isso nos sugere que os moradores do Conjunto Habitacional Benjamim José Cardoso apresentaram nível mediano de satisfação quanto aos aspectos físicos e de infraestrutura do empreendimento, que são exigências mínimas contidas nos normativos. Salienta-se, todavia, que o interessante seria que as satisfações se concentrassem nas faixas superiores de análise, fato que não foi constatado. Isso nos mostra que, no caso estudado, os beneficiários não se sentiram com as expectativas superadas no que diz respeito ao conjunto habitacional, o que nos remete, mais uma vez, à lógica de mercado, na qual as empresas contratadas para construção dos projetos se inserem.

Ampliando um pouco mais a visão sobre "o lado de fora de sua casa", são apresentados os resultados da satisfação dos beneficiários quanto ao Entorno. Tais informações estão dispostas na Tabela 5.

Tabela 5. Indicadores da categoria entorno

INDICADOR	INTERVALO	FREQUÊNCIA ABSOLUTA	FREQUÊNCIA RELATIVA	MÉDIA
Infraestrutura do Entorno	0,00 ≤ indicador ≤ 0,39	28	28%	0,50
	0,40 ≤ indicador ≤ 0,59	46	46%	
	0,60 ≤ indicador ≤ 0,79	13	13%	
	0,80 ≤ indicador ≤ 1,00	13	13%	
	Total	100	100%	
Acesso a Serviços	0,00 ≤ indicador ≤ 0,39	44	44%	0,46
	0,40 ≤ indicador ≤ 0,59	25	25%	
	0,60 ≤ indicador ≤ 0,79	27	27%	
	0,80 ≤ indicador ≤ 1,00	4	4%	
	Total	100	100%	
Qualidade dos Serviços	0,00 ≤ indicador ≤ 0,39	21	21%	0,56
	0,40 ≤ indicador ≤ 0,59	32	32%	
	0,60 ≤ indicador ≤ 0,79	34	34%	
	0,80 ≤ indicador ≤ 1,00	13	13%	
	Total	100	100%	

Fonte: Resultados da pesquisa

A viabilização do entorno, entre os principais produtos entregues pela intervenção, é o menos palpável e aquele mais afastado da visão de posse sobre a casa. Entretanto, trata-se de uma categoria importante, pois visa avaliar a satisfação quanto às regiões limítrofes ao conjunto habitacional para verificar se o Programa atende às recomendações de construir o empreendimento integrado à cidade.

Os três indicadores dessa categoria analítica figuraram-se, em média, na faixa de satisfação regular, sendo que o indicador acesso a serviços obteve a menor pontuação (0,46). Os resultados nos mostram que o entorno que abriga o conjunto para a maioria dos beneficiários possui infraestrutura pouco adequada e não lhes proporciona facilidade em acessar aos principais serviços ofertados pela cidade (tanto públicos quanto privados). Aos serviços, que são passíveis de acesso, a satisfação quanto à qualidade é vista como regular.

De modo a sintetizar os indicadores de desempenho específicos ao entorno, calculou-se o Índice de Satisfação com o Entorno (ISE), conforme os resultados apresentados na Tabela 6.

Tabela 6. Índice de Satisfação com o Entorno (ISE)

Intervalo – ISE	Frequência Absoluta	Frequência Relativa	Média
0,00 ≤ ISE < 0,40	34	34%	0,50
0,40 ≤ ISE < 0,60	32	32%	
0,60 ≤ ISE < 0,80	28	28%	
0,80 ≤ ISE ≤ 1,00	6	6%	
Total	100	100%	

Fonte: Resultados da pesquisa

Visualiza-se que a média de satisfações (0,50) atingiu a faixa regular, sendo que a maioria apresentou baixa satisfação (34%) e a minoria elevada (6%). Ao observar os dados agregados pelo ISE, chama-se atenção para questões como a segregação do espaço urbano quando se trata da provisão habitacional para população de baixa renda. A partir da perspectiva dos beneficiários, por intermédio de sua avaliação de satisfação, a construção do empreendimento pouco contemplou os elementos utilizados para mensurar o relacionamento moradia-conjunto-cidade.

Ao analisar a transversalidade das satisfações entre as três categorias analisadas, observa-se que a avaliação sobre o ponto de vista dos beneficiários nos permite observar pontos críticos e que merecem atenção dos atores envolvidos no Programa, como segurança, acesso a serviços e infraestrutura do entorno.

Convém, por tais razões, ressaltar que diversos empecilhos são observados para a construção desses conjuntos, sendo a falta de terras urbanas um dos mais recorrentes. Por isso, empreendimentos de HIS tendem a ser alocados em locais distantes (regiões periféricas, em sua maioria) das principais áreas urbanas, como é o caso do Conjunto Habitacional Benjamim José Cardoso. Por conseguinte, uma série de questões é remontada, como a demarcação de áreas para interesse social, e o empenho do município com a questão habitacional. Esses aspectos tangenciam o fato da existência, atuação e do grau de aderência da gestão pública local às suas especificações.

Ao pensar nessas questões, olhares e atenções direcionam-se ao Plano Diretor, ao Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e aos Conselhos Municipais de Habitação (CMH), que representam instrumentos e arenas decisórias de fundamental importância para a gestão e o planejamento das políticas urbanas, entre as quais se insere a temática habitacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou responder como os indicadores, fundamentados na satisfação dos beneficiários, podem auxiliar na mensuração do desempenho do Programa Minha Casa, Minha Vida com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial. Para tanto, tomou-se como objeto de estudo o primeiro conjunto contratado e entregue no município de Viçosa (MG).

Portanto, com base no desenho do Programa, três categorias de análise foram estabelecidas: moradia, conjunto habitacional e entorno. Em vista disso, foi possível perceber que a construção de indicadores é um recurso metodológico útil e capaz de auxiliar na avaliação dos programas sociais, em especial, os de habitação. A metodologia aqui empregada configura-se como um recurso parcimonioso devido à facilidade para a coleta de informações, cálculo e compreensão dos resultados.

Verificou-se, ainda, que os indicadores fornecem importantes informações sobre a realidade habitacional e isso contribui para que o PMCMV alcance seus objetivos e se aprimore, desde que acompanhados e inseridos em um sistema maior de monitoramento e avaliação.

Reforça-se, nessa perspectiva, a relevância dos estudos avaliativos para a área de políticas públicas. Quando eles são realizados com enfoque para subsidiar decisões a respeito da continuidade, aperfeiçoamento e responsabilização dos agentes, configuram-se como valiosa ferramenta de gestão e, quando o intuito é informar aos usuários e/ou beneficiários e à sociedade em geral sobre seu desempenho e impactos, lança-se mão de um instrumento essencial de *accountability*.

Por fim, considera-se pertinente também a incorporação da percepção dos beneficiários no processo de avaliação, pois julga-se de fundamental importância consultar aqueles que de fato usufruem dos produtos entregues e vivenciam seus resultados e implicações. Todavia, convém que sejam realizadas avaliações comparativas, de modo a triangular os pontos de vista dos demais atores envolvidos no PMCMV/FAR para que se possa proporcionar um estudo mais amplo e que dê voz a todos os responsáveis pelo provimento habitacional à população de interesse social.

REFERÊNCIAS

Banco Mundial (1996). *Designing Project Monitoring and Evaluation*. Washington: World Bank, Operations Evaluation Department, 1996. Recuperado em 3 janeiro, 2013, de www.worldbank.org.

Barbosa, R. de P., & Freitras, G. K. (2012). Avaliação da iniciativa água e clima, uma parceria HSBC-WWF. In: *A Relevância da avaliação para o investimento social privado.* Organização Fundação Itaú Social, Fundação Roberto Marinho, Move. São Paulo: Fundação Santillana.

Bisquerra, R., Sarriera, J. C., & Martínez F. (2004). *Introdução à estatística*. Porto Alegre: Artmed.

Brasil (2010). Ministério do Planejamento. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Indicadores de Programas, Guia estratégico.*

Brasil. (2009). *Manual de apresentação de estudos de viabilidade de projetos de grande vulto.* Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Brasília.

Caldas, E. de L., & Kayano, J. (2001). *Indicadores para o Diálogo.* São Paulo: Instituto Pólis, PGPC-EAESP-FGV, CEDEC. Recupe-

rado em 3 janeiro, 2013, de http://www.polis.org.br.

Cassiolato, M., & Guerese S. (2010). *Como elaborar Modelo Lógico:* roteiro para formular programas e organizar avaliação. IPEA – Nota Técnica n. 6. Brasília.

Cervo, A. L., & Bervian, P. A. (2002). *Metodologia Científica*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil.

Christopoulos, T. P., Farias, L. E. G., & Marques T. C. A. (2015). Evaluating Banking Agents: A case of Brazilian Banking Correspondents. *Dlsu Business & Economics Review*, 24(2), 92-107.

Cohen, E., & Franco, R. (2008). *Avaliação de projetos sociais.* Petrópolis: Vozes.

Costa, F. L., & Castanhar, J. C. (2003). Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*, 37(5), 969-992.

Cotta, T. C. (1998) Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impactos. *Revista do Serviço Público,* Ano 49, n. 2, pp. 103-124.

Davidson, E. J. (2012). Tornar as avaliações estrategicamente práticas e relevantes. In: *A Relevância da avaliação para o investimento social privado.* Organização Fundação Itaú Social, Fundação Roberto Marinho, Move. São Paulo: Fundação Santillana.

Dye, T. R. (2008).*Understanding public policy.* Pearson Education, Inc. Upper Saddle River, New Jersey.12th ed.

Façanha, L. O., & Marinho, A. (2000). *Programas sociais:* efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais de avaliação. IPEA e Instituto de Economia (IE) – Texto para discussão, 445 – versão revisada.

Fundação João Pinheiro. (2014). Centro de Estatísticas e Informações. *Deficit habitacional no Brasil 2011-2012:* resultados preliminares. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatísticas e Informações. Belo Horizonte.

Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6a ed. São Paulo: Atlas.

Hair, J. F., Babin, B., Money, A. H., & Samuel, P. (2005). *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. Porto Alegre: Bookman.

Heller L.,& Castro, J. E. (2007). Política pública de saneamento: apontamentos teóricos conceituais. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, 12(3).

Hernández, G., & Velásquez, S. (2014). Vivienda y calidad de vida: mediciónde l hábitat social enel México Occidental. *Bitácora*, 24(1), 149-200.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2014). *Pesquisa de Satisfação dos Beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida*. Recuperado em 5 maio, 2015, de http://hdl.handle.net/11058/3298.

Jannuzzi, P. M. (2005). Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 56(2), 137-160.

Martins, G. A. (2007). Sobre Confiabilidade e Validade. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, p. 820, n. 7.

Matias-Pereira, J. (2008). *Manual de Gestão Pública Contemporânea*. 7a ed. São Paulo: Atlas.

Mattos, L. B., Teixeira, E. C., & Fontes, R. M. O. (2011). *Políticas Públicas e desenvolvimento.* Viçosa, MG: UFV/DER/DEE.

Mendes, A. M. C. P., Lima, J. E. S., Hammerschmidt, K. S. A., Lourenço, M. S., & Guaragni, M. V. (2010). Políticas públicas, desenvolvimento e as transformações do Estado brasileiro. In: Silva, C. L., & Lima, J. E. S. (orgs). *Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável*. pp. 3-34. São Paulo: Saraiva.

Moraes, O. B, & Abiko, A. K (2006). Utilização da análise fatorial para a identificação de estruturas de interdependência de variáveis em estudos de avaliação pós-ocupação. In: XI Encontro Nacional de Tecnologia no Ambiente Construído. *Anais...* Florianópolis.

Morais, M. V, Arneiro, T. M., & Barros Neto, J. de P. (2014). *Projeto de habitação de interesse social:* satisfação do usuário final. Anais... Recuperado em 5 maio, 2015, de http://www.infohab.org.br/entac2014/artigos/paper_621.pdf.

Moreira, V. S., Silveira, S. F. R., & Motter, K. Z. (2014). Avaliação de impacto do Pronaf B sobre a satisfação de agricultores familiares em municípios de Minas Gerais. *Estudos-Sociedade e Agricultura*, 22(2), 432-456.

Morra-Imas, L. G., & Rist, R. C. (2009). *The road to results:* designing and conducting effective development evaluations.The World Bank.

Oliveira, V. F., & Oliveira, E. P. A. Q. (2012). O papel da Construção Civil na organização do espaço e do desenvolvimento regional. The 4st International Congress on University-Industry Coorporation. *Anais…* Taubaté, São Paulo.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2013). *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2013*. Recuperado em 28 abril, 2014, de http://www.pnud.org.br/atlas.

Ramos, M. P., & Schabbach, L. M. (2012). O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 46(5):1271-294.

Richardson, R. J. (1999). *Pesquisa Social*: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo.

Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). *Evaluation:* a systematic approach.

Rua, M G. (1997). *Análise de políticas públicas:* conceitos básicos. Brasília: ENAP.

Santos, A. M. C. (1991). *Sociabilidade e ajuda mútua na periferia urbana de Viçosa, Minas Gerais.* 1991. 351p. Dissertação de mestrado em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Economia Rural, Viçosa (MG).

Saravia, E. (2006). *Introdução à Teoria da Política Pública.* Brasília: ENAP.

Schafer, E. F., & Gomide, F. P. B. (2014). Avaliação Pós-Ocupação do conjunto habitacional Moradias União Ferroviária Bolsão Audi/ União, Curitiba (PR). *EngenhariaSanitária e Ambiental*, 19(2).

Schofield, J., & Sausman, C. (204) *Symposium on implementng public policy:* learning from theory and practice introducing. Recuperado em 10 setembro, 2013, de http:// www3.interscience.wiley.com.

Secchi, L. (2010). *Políticas públicas*: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning.

Silva, M. O. S. (2008). Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: Silva, M. O. S. (Org.) *Pesquisa avaliativa:* aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras Editora.

Simão, A. G., Silva, C. L., Silva, H. P., Castanheira, M. A. V., Jurec, P. S. S. & Wiens, S. (2010). Indicadores, políticas públicas e a sustentabilidade. In: SILVA, C. L; LIMA, J. E. S. (orgs). pp. 35-54 *Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável.* São Paulo: Saraiva.

Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias,* Porto Alegre, ano 8(16), 20-45.

Unicef. (1990). *Guide for monitoring and evaluation.* New York.

Uma pesquisa aplicada na identidade da marca O caso de organização pública de ensino no Brasil

Brand identity applied research: the case of Brazil's Public Education Organization

Una investigación aplicada de la identidad de la marca: el caso de la Organización de Pública de Enseñanza en Brasil

RESUMO

Este artigo é fruto de uma pesquisa empírica realizada com o intuito de analisar os fatores que contribuem para a identidade da marca de Organização Pública de Ensino (OPE) no Brasil. A identidade de marcas propicia novo paradigma de gestão para organizações públicas, visando à atualização dos mecanismos de comunicação e a proteção da coesão organizacional. A pesquisa realiza estudo de caso em instituição pública de ensino brasileira, sendo feitas, para a consecução do objetivo, entrevistas com os gestores da organização, seguindo um roteiro estruturado. Tal método permitiu a obtenção de resultados que apontam a necessidade de adaptação dos conceitos de gestão empresarial para organizações públicas e a não existência de evidências de gestão da marca e da construção de sua identidade.

Palavras-chave: identidade de marcas; gestão pública; gestão de organizações de ensino.

Isabela Menezes da Silva Devonish - isabela.menezes@gmail.com
Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca – CEFET/RJ

Osvaldo Luiz Gonçalves Quelhas - quelhas@latec.uff.br
Universidade Federal Fluminense - UFF

Sérgio França - sfranca@latec.uff.br
Universidade Federal Fluminense - UFF

Marcelo Meiriño - marcelo@latec.uff.br
Universidade Federal Fluminense – UFF

Artigo submetido no dia 06-01-2015 e aprovado em 21-07-2015.

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This paper describes an empirical research project conducted in order to analyze the factors that contribute to the brand identity of Brazil's Public Education Organizations. Brand identity provides a new management paradigm for public organizations, aimed at updating the communication mechanisms and protecting organizational cohesion. The research conducted a case study in a Brazilian public education institution. To achieve its goal, the managers of the organization were interviewed, following a structured script. This method allowed results to be obtained that indicate the need to adapt business management concepts in public organizations and the lack of any evidence of brand management or the construction of identity in them.

Keywords: *brand identity; public management; education organization management.*

RESÚMEN

En el presente artículo se describe una investigación empírica que ha sido conducida con el objetivo de analizar los factores que contribuyen para la identidad de marca de la Organización Pública de Enseñanza (OPE) en Brasil. La identidad de marcas propicia un nuevo paradigma de gestión para organizaciones públicas, pretendiendo la actualización de los mecanismos de comunicación y la protección de la cohesión organizacional. La investigación realiza un estudio de caso en una OPE brasileña, habiendo sido realizadas, para la consecución del objetivo, entrevistas con los gestores de la organización, siguiendo una guía estructurada. Dicho método ha permitido la obtención de resultados que señalan a la necesidad de adaptación de los conceptos de gestión empresarial para organizaciones públicas y a la inexistencia de evidencias de gestión de marca y de la construcción de su identidad en referidas instituciones.

Palabras clave: *identidad de marcas; gestión pública; gestión de organizaciones de enseñanza.*

1. INTRODUÇÃO

O conceito de marca costuma causar dúvidas, impossibilitando atingir toda a potencialidade de vantagens de uma gestão correta. O fato de uma organização possuir logotipo ou símbolo é diferente de ter uma *marca*, que, segundo Martins (2006), inclui aspectos intangíveis, complexos e de grande visibilidade. É necessário, para seu diagnóstico, estudar questões associadas a: produtos ou serviços relacionados, mercados, público-alvo, segmentação dos consumidores, aspectos relevantes de pesquisas de mercado e de imagem, marcas concorrentes, suas vantagens ou desvantagens, descrição dos atributos do produto ou do serviço, associações existentes, vantagens, benefícios ou diferenciais competitivos, históricos de satisfação e insatisfação dos públicos da marca, entre outras.

Embora não seja possível igualar instituições públicas e privadas, por causa das diferenças nos objetivos, focos, públicos-alvo etc., poderia ser vantajoso para o serviço público a apropriação e a adequação de uma abordagem empresarial. O que ocorre na realidade, no entanto, segundo Sá (2005), é que a maioria dos órgãos públicos possui modelos de gestão sem fundamento científico, com base na intuição de gestores, não sendo a gestão da marca exceção.

Iniciativas realizadas na gestão pública no Brasil, como o Portal da Transparência, o Programa de Qualidade do Setor Público (PQSP), o Banco de Boas Práticas da Gestão Pública e o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, buscam a atualização de valores organizacionais, por meio da adaptação de ferramentas e processos característicos da gestão empresarial nas instituições públicas. Essas iniciativas propiciam definir a

identidade das organizações públicas e consequente adequação da imagem, de modo a melhorar a interface com o público. Nesse sentido, Neves (2001) aponta como "um dos pontos para um novo paradigma de gestão para instituições públicas a atualização dos mecanismos de comunicação, para proteger a coesão organizacional".

Destaca-se que as imagens interna e externa da marca estão interligadas. Assim, para um impacto na percepção da imagem externa da organização pública, seus servidores devem estar satisfeitos e motivados, o que não ocorre atualmente, como destaca Neves (2001) ao apontar que:

> O clima social atual na administração pública é de forte desmotivação e, sobretudo, de insatisfação dos trabalhadores com base na descrença no valor do serviço público e nas competências e capacidades próprias ou, pelo menos, no seu uso e desenvolvimento, bem como no não reconhecimento da legitimidade das chefias nos campos da direção e liderança (Neves, 2001:26).

Segundo Laing (2003) as Organizações Públicas não priorizam a gestão de sua marca, pois seria uma prática considerada demasiadamente comercial, quanto à sua origem e natureza. Mesmo existindo logotipo, normalmente desenvolvido sem projeto ou critérios como abordagem sistêmica, não há enfoque nas "fontes criadoras de imagem", quer a comunicação social, quer a relação direta com os serviços (Neves, 2001). Assim, é necessária uma revisão da infraestrutura organizacional para modificar a percepção dos funcionários, de modo a torná-los divulgadores e agentes dos valores da marca, já que, no caso de dissonância entre mensagem e experiência, a experiência negativa deve prevalecer no imaginário do usuário.

Como agravante, em geral, organizações públicas "não possuem uma cultura e um ambiente voltados para a aprendizagem organizacional" (Coelho, 2004:102), apresentando resistência a mudanças, o que restringe a inovação no serviço público. É de extrema importância para qualquer organização pública conhecer o meio social, econômico e cultural no qual atua, adaptando-se aos desafios e oportunidades que surgem (Neves, 2001).

Assim, há necessidade de definir a identidade da marca das Organizações Públicas e sua gestão adequada, em especial quando se aborda um setor de relevância para a sociedade, como a educação, para transmitir de forma justa um novo conceito de instituição pública, ajudando a melhorar a imagem do serviço público junto à sociedade e levando "à ampliação das expectativas de serviço por parte dos cidadãos-usuários" (Sá, 2005:43).

Este trabalho conjuga pesquisa de literatura científica e documental para orientar estudo de caso em instituição pública de ensino brasileira, objetivando identificar aspectos e características da identidade e da gestão de marcas em OPEs – por meio da interpretação da visão atual dos gestores sobre a instituição e da verificação de como é definida sua identidade e gerida a marca –, de modo a fortalecer sua imagem em relação à sociedade.

Tal método permitiu a obtenção de resultados que apontam a necessidade de adap-

tação dos conceitos de gestão empresarial para organizações públicas, uma vez que nelas não há evidência de gestão da marca e da construção de sua identidade, sem mencionar os problemas quanto à motivação, à identificação com a instituição e à percepção de autoestima do servidor público, apesar da comprovada importância de uma gestão interna da marca.

O artigo é composto por seis seções: (1) introdução ao tema proposto; (2) revisão de literatura, reunindo conhecimentos sobre gestão pública, gestão de marcas e possíveis interseções; (3) exposição do método utilizado; (4) apresentação dos resultados encontrados; (5) discussão desses resultados; (6) conclusão e sugestões para novas pesquisas. A delimitação deste estudo é definida pelo período em que foi realizada a pesquisa de campo: nos anos de 2012 e 2013 e pela localização da OPE estudada, no Estado do Rio de Janeiro, Brasil.

2. REVISÃO DA LITERATURA

O estudo de gestão da marca é relativamente recente, apresentando, no entanto, progressiva expansão a partir dos anos de 2000. Para coletar artigos relevantes sobre o tema, foram feitas pesquisas nas bases Scopus e ISI com as palavras-chave: *brand, education, public, services* e suas combinações. Com o intuito de procurar bases para o projeto, foram consideradas as discussões sobre gestão de marcas em instituições públicas (independentemente da área de atuação) e gestão de marcas em instituições de ensino (em geral, particulares ou mistas).

2.1. GESTÃO PÚBLICA

As organizações públicas têm, em seus propósitos eminentemente sociais, conforme Neves (2001), diferenças cruciais em relação às empresas privadas. Em primeiro lugar, como empresas privadas, "buscam a conquista de mercados e o lucro crescente para seus proprietários", instituições públicas "existem para atender às demandas políticas e sociais das comunidades de sua área de atuação formadas por entes públicos (estados, municípios etc.)" (Sá, 2005, p. 22). Ou seja, o destinatário final que para as empresas privadas é centrado em determinado público-alvo, para instituições públicas envolve, além do governo em seus diversos níveis, os cidadãos que, como explica Neves (2001, p. 65), assumem em relação aos serviços públicos diferentes tipos de relação, desde relações de cidadania até a de contribuinte, de cliente ou beneficiário de um serviço.

Além disso, a visão e o enfoque se diferenciam muito: instituições públicas apresentam geralmente foco em si mesmas, seus processos e serviços (burocracia) – geralmente sem focalizar os indivíduos e suas necessidades (Coelho, 2004, p. 110) – e sua eficiência associada ao atendimento das demandas da sociedade. Possui traços como: negligência em relação ao interesse público; excesso de gastos; desperdícios; falta de interesse direto na obtenção de resultados; monopólio de funções; adoção de políticas convenientes a interesses próprios (Martins, 1996) e ainda:

> Ausência de foco no cliente do serviço público (o cidadão); inexistência de objetivos claros, bem definidos e disseminados; processos e atividades não documentados e nem otimizados; servidores e setores que não conhecem bem suas atribuições; servidores que não conhecem o papel da

> organização, que não participam de processos, ações e soluções dos problemas – e que não são capacitados devidamente para desempenhar suas funções; inexistência de formas de medir e avaliar constantemente os processos para melhorá-los; decisões e ações que não são constantemente avaliadas e, por isso, que não realimentam correções; informações não circulam de maneira ágil e correta entre servidores e setores; inexistência de preocupação constante com inovação e mudança (Batista, 2004, pp. 8-9).

2.2. GESTÃO DE MARCAS

Martins (2006:8) afirma que a gestão de marcas envolve ações que conduzem as marcas além da natureza econômica, passando a fazer parte da cultura e a influenciar a vida das pessoas. Segundo Aaker (2007, pp. 73-75), a identidade da marca é um conjunto exclusivo de associações com a marca que o estrategista ambiciona criar ou manter. Essas associações representam aquilo que a marca pretende realizar e implicam uma promessa aos clientes, feita pela organização. No entanto, a criação da identidade de marca é algo mais abrangente do que descobrir o que os clientes dizem querer, pois deverá espelhar também o espírito e a visão da marca.

Identidade da Marca

Segundo Vásquez (2011) e Wheeler (2003), existem duas explicações de por que o consumidor usa determinada marca: porque transmite sensações e o consumidor se identifica ou porque representa algo ao qual o consumidor aspira, algo que o indivíduo não tem e que ela pode lhe proporcionar. A verdadeira essência da marca está em seu significado, um meio de vida, uma atitude, um conjunto de valores, uma expressão, um conceito. Pessoas não escolhem "produtos", escolhem marcas.

A identidade é a estrutura sobre a qual se constrói a marca. É ela que dá direção, propósito e significado à marca, norteia ações organizacionais e financeiras, define objetivos mercadológicos e comunicacionais e transmite, por meio de símbolos, sentido e conceito. Para cumprir seus propósitos deve ser:

a) única e intransferível: pertencer a uma marca específica. Não existem duas marcas com a mesma identidade.
b) atemporal e constante: não tem limite de validade, devendo ser constante no tempo.
c) consistente e coerente: deve ser sólida em seus elementos constitutivos e, ao mesmo tempo, existir correlação entre eles, sendo congruentes e compatíveis entre si.
d) objetiva e adaptável: deve ser direta em seus propósitos e sua comunicação adaptada de acordo com seu público-alvo.

Aaker (2007) atribui à estrutura da identidade da marca uma parte nuclear e outra externa. A identidade nuclear seria a central, atemporal da marca; constante à medida que ela alcança novos mercados e produtos ou serviços, compondo-se das crenças, dos valores fundamentais e das competências da organização, sendo definida pelo que a marca representa. Já a identidade externa corresponde aos elementos que lhe conferem tangibilidade e estrutura, mas que são

mais mutáveis e adaptáveis com o tempo, segundo estratégias.

A inclusão da identidade da marca no plano de construção das marcas, segundo Aaker (2007), é descrito por:

a) análise estratégica da marca
– análise dos consumidores
– análise da concorrência
– autoanálise
b) definição do sistema de identidade da marca
– identidade nuclear
– identidade externa
– considerações da base: proposição de valor, credibilidade, relacionamento
c) implementação da identidade da marca
– determinação do posicionamento
– programas de comunicação
– avaliação dos resultados

Aaker (2007) apresenta método de planejamento e de diagnóstico da identidade da marca a realizar-se em várias etapas, que incluem: (1) identificação das dimensões centrais da marca; (2) consideração da proposição de valor; (3) inclusão de elementos de credibilidade; (4) estabelecimento das bases de relacionamento com o usuário, no sentido da determinação da identidade nuclear e da identidade externa da marca.

Gestão de marcas em Organizações de Ensino

Segundo Foster, Punjaisri e Cheng (2010), a gestão da marca ganhou maior destaque principalmente devido à era dos serviços, na qual a marca desempenha, como acrescentam Brodie, Whittome e Brush (2009), um papel maior, fazendo a interface não somente entre empresa e cliente, como também com funcionários e demais partes interessadas. Brodie, Whittome e Brush (2009) sustentam que a marca de serviços é "um processo holístico, iniciado com a relação entre a empresa e seus funcionários e ganhando vida durante a interação entre funcionários e clientes", podendo ser considerado, dessa forma, uma cocriação (Brodie, Whittome e Brush, 2009).

Como principais diferenças de serviços, Ng e Forbes (2009) apontam efemeridade, intangibilidade, inerência entre produção e consumo e heterogeneidade na entrega, contando ainda com poucos atributos avaliáveis antes da aquisição (Ng e Forbes, 2009). A cocriação do serviço é evidente, conforme atentam Ng e Forbes (2009) em instituições de ensino, sendo alunos, conjuntamente a professores e outros funcionários, responsáveis pelos serviços resultantes. As autoras alertam para os hiatos na entrega do serviço de uma instituição de ensino: a diferença entre o que o aluno espera e o que a instituição pensa que ele espera; entre o que a instituição entende das expectativas dos alunos e o desenvolvimento do serviço; entre o que é desenvolvido e o que de fato é entregue, e entre o que é entregue e o que é comunicado (Ng e Forbes, 2009).

Há correntes, como a indicada por Ng e Forbes (2009), que defendem uma perspectiva orientada ao negócio para instituições de ensino, resumindo os alunos ao papel de clientes, o que pode ser condizente com a cultura dominante atual (Clayson e Haley, 2005), mas perigoso, pois, como relatado no próprio trabalho, o aluno pode se sentir proprietário da experiência de ensino, indepen-

dentemente de seu esforço e merecimento (Ng e Forbes, 2009). Na perspectiva de cocriação, o aluno participa da criação da experiência de serviço como insumo e produto final, contribuindo para a geração de qualidade, satisfação e valor. Como destacam Durkin, McKenna e Cummins (2012), parece não haver outro serviço no qual o esforço do usuário seja tão determinante para a qualidade, havendo um ambiente de parceria no qual os alunos são um entre vários grupos que determinam como a experiência ocorrerá.

Pinar et al. (2011) evocam o número crescente de instituições de ensino competindo pelos mesmos alunos, local e internacionalmente (Chapleo, 2010), gerando a necessidade, segundo Judson et al. (2008), de diferenciação e comunicação. Assim como a gestão adequada de marcas de consumo atrai e cativa clientes, em instituições de ensino, a gestão da marca pode influenciar sua reputação (Black, 2008) e contribuir na competição pelos melhores alunos e funcionários (Judson et al., 2008; Nguyen, Shirahada & Kosaka, 2012), já que prestígio e reputação têm prevalência sobre a qualidade real do serviço (Ivy, 2001; Mazzarol & Soutar, 1999).

Ivy (2001) afirma que as imagens são formadas, além das práticas de marketing, pelo “boca a boca” e pela experiência direta evocando, segundo Black (2008), uma mudança institucional sistêmica que envolva e engaje professores e demais funcionários, alunos e suas famílias à comunidade e ao governo (Nguyen, Shirahada & Kosaka, 2012; Heaney & Heaney, 2008), o que é corroborado por Mazzarol & Soutar (1999), que afirmam que organizações com culturas fortes ou valores partilhados obtêm desempenho superior.

Experiências registradas na literatura científica são descritas no Quadro 1, que apresenta panorâmica quanto a abordagens de gestão da marca em algumas organizações de ensino e em recomendações realizadas por pesquisadores dedicados à temática.

Quadro 1 – Síntese das Estratégias de Gestão de Marcas em Organizações de Ensino

Organização	Referência bibliográfica	Gestão da marca
Universidade de Denver, Estados Unidos	Mayer (2013)	Mudou logotipo e *site*. Adequou o conteúdo das notícias publicadas.
Universidade Anhembi, Morumbi, São Paulo, Brasil	Nogueira e Portella (2007)	Promoveu um processo de reposicionamento para atingir as classes A e B, que envolveu: – Utilização, para o público interno, de programa de transparência em relação às mudanças na estratégia organizacional, incluindo ciclos de palestras para comunicar as mudanças, cultural e organizacional. – Desenvolvimento de *slogan* para traduzir a marca e campanha publicitária para divulgar o projeto (incluindo *e-mail*, *site*, *banners* e cartazes). – Realização de pesquisa de conhecimento da marca abrangendo todos os *campi*. – Treinamento para alinhar as ações da equipe de acordo com os atributos da marca. – Incentivos à motivação, à liderança e à melhoria na qualidade de vida de funcionários.
Universidade de Ulster, Irlanda, Reino Unido	Durkin, McKenna e Cummins (2012)	– Criou setor de *marketing* encarregado de desenvolver novas ideias para diferenciar a universidade, local e nacionalmente, adotando abordagem mais emocional, sem, no entanto, abolir a racionalidade, em uma tentativa de ser a ponte entre consciência e compreensão da avaliação de proposição de valor para os potenciais alunos. – Produziu propaganda em animação com personagem cativante. A campanha nacional, em época específica, utilizou-se de televisão, *outdoors*, rádio e *site*, exibindo a marca da universidade.
Universidades do Reino Unido e da África do Sul	Ivy (2001)	– Compara universidades tradicionais do Reino Unido, universidades modernas do Reino Unido, escolas superiores de tecnologia da África do Sul. – As universidades tradicionais do Reino Unido são orientadas ao produto, com comunicação de imagem associada à qualidade de ensino, à pesquisa, à variedade de cursos oferecidos e à reputação. – As universidades modernas do Reino Unido têm foco em "vender" a instituição, empregando atividades promocionais como mala-direta pelo correio, abertura do *campus* para visitação, ferramentas da web e atividades esportivas. – As escolas superiores de tecnologia da África do Sul utilizam as instalações físicas e propagandas na imprensa, além da oferta de bolsas de estudo.

Continua...

ERAU, Embry-Riddle Aeronautical University	Curtis, Abratt e Minor (2009)	– Desenvolvimento de departamento de *marketing* e publicidade para formar plataforma única para a marca nos três *campi* da universidade. Vários setores, incluindo a tecnologia da informação, contribuíram para a tarefa de reconhecimento global da marca, procurando identificar o que a universidade é e o que representa. Identifica-se que o processo de gestão da marca organizacional aborda três áreas principais: administração de web, *marketing* e posicionamento da marca corporativa.
Universidade Osaka, Japão	Nguyen, Shirahada e Kosaka (2012)	– Processo de cocriação, envolvendo cinco fases: (1) compartilhamento de visões; (2) criação de atmosfera confortável, promovendo comunicação efetiva; (3) cocriação de valor por meio do compartilhamento de visão comum – utilizando reuniões, redação de artigos e outras atividades; (4) diagnóstico e solução de problemas, originando novas ideias e proposta de soluções; (5) mudança de mentalidade e de comportamento.
Aplicação genérica	Chapleo (2010)	– Fatores associados à marca de sucesso em instituições de ensino: liderança, visão clara dos objetivos, engajamento do público interno, relações públicas e sinergia com a comunidade. Adicionando-se como fatores igualmente importantes a pesquisa e a experiência com a marca e as práticas do marketing.
Aplicação genérica	Pinar et al. (2011)	– Considera que alunos avaliam a instituição pela experiência geral, devendo toda a equipe entender sua importância nas experiências de contato e interação com os alunos. Não somente a competência acadêmica é considerada para valorização da marca, mas também todas as atividades de suporte.
Aplicação genérica	Curtis, Abratt e Minor (2009)	– Deve coexistir a busca de diferenciação, com o desenvolvimento do sentimento de "pertencer à organização", além da identificação com a marca, tornando-se um membro do grupo para a vida toda.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Gestão de Marcas em instituições públicas

Esta pesquisa explora a contribuição do público interno, na voz dos gestores das organizações públicas. Observa-se, na literatura científica, a necessidade de alinhar os valores e comportamentos pessoais com os valores da marca, assim como a importância da cultura na construção da marca. A reputação é uma avaliação externa adequada de uma marca, sendo possível aos gestores identificar, ao comparar as diferenças entre identidade de marca e reputação, estratégias para minimizar incongruências e desenvolver marcas mais influentes.

Os modelos apresentados na literatura científica são usualmente empregados em organizações particulares, e seus métodos

podem não ser totalmente adequados ao setor público, por isso a aplicação de conceitos de gestão da marca em instituições públicas é um tópico novo e de adoção delicada, como ressaltam Chen et al. (2004). Qualquer mudança na cultura organizacional na organização pública é tarefa de resultados difíceis de serem alcançados. Pode ser visualizada a importância e utilidade da gestão de marcas na estruturação e expansão da OPE, proporcionando resultados de satisfação e confiança (Whelan et al., 2010): maior conhecimento sobre a organização e serviços oferecidos à sociedade; importância no relacionamento com a comunidade; promoção de seus serviços e maior prestígio, propiciando mais confiança e motivação na equipe (Hood e Henderson, 2005).

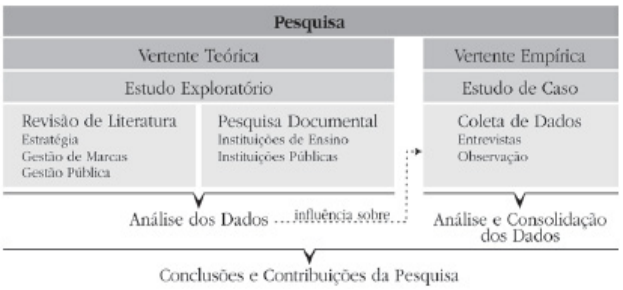
Whelan et al. (2010) frisam a limitação, no setor público, de orçamento para promoção ou propaganda, destacando por isso a relevância da orientação ao usuário e o gerenciamento de suas experiências com a organização pública para elevar as associações positivas da marca. Uma gestão orientada ao usuário, conforme descrevem Chen et al. (2004), propõe que a satisfação do usuário deve ser prioridade no objetivo organizacional, pois, quanto mais a orientação ao usuário for percebida, melhor será a imagem da organização na comunidade (Whelan et al., 2010).

Além disso, a orientação ao cliente é um meio de aumentar a moral e encorajar a propriedade do público interno sobre a marca, melhorando a qualidade geral (Hood & Henderson, 2005) e resultando em maior satisfação interna e externa (Whelan et al., 2010), já que "funcionários insatisfeitos levam a clientes insatisfeitos" (Chen et al., 2004). Whelan et al. (2010) distinguem duas dimensões na interação do público interno com o usuário: a necessidade, que se reflete na resolução apropriada de problemas, e o prazer, transmitido no atendimento com simpatia. Dessa forma, assim como no setor privado, uma gestão interna da marca no serviço público deve ser considerada interligada à gestão externa (Whelan et al., 2010), sendo de grande relevância para manifestar os contornos da imagem da marca.

3. MÉTODOS DE PESQUISA

Esta pesquisa adota uma abordagem exploratória para obter maior conhecimento sobre uma área em que os estudos são escassos: a identidade de marcas em OPEs brasileiras. Segundo Selltiz et al. (1975, p. 60), um estudo exploratório tem a função de aumentar o conhecimento do pesquisador sobre o fenômeno que deseja investigar e de esclarecer conceitos. Considerando-se que o objetivo é realizar análise em profundidade, escolheu-se o procedimento qualitativo, pois ele permite ao pesquisador estudar eventos selecionados de forma detalhada e profunda (Patton, 1990, pp. 13-14). O estudo possui duas vertentes complementares: uma teórica, outra empírica, conforme ilustra a Figura 1.

Figura 1 – Estrutura metodológica da pesquisa



Fonte: Elaborado pelos autores.

A vertente teórica do estudo é composta pela pesquisa da literatura científica e documental sobre OPEs, além de incorporar a revisão de literatura científica relacionada à gestão de marcas e identidade, gestão pública e particularidades do serviço educação. A análise dos dados gerados nessas dimensões norteará o desenvolvimento do estudo de caso.

A vertente empírica, por sua vez, investiga – por meio de confrontação de dados e entrevistas estruturadas – um caso representativo de OPE para compreender como é percebida a Identidade de Marcas. O objeto de estudo selecionado foi OPE X, que inclui formação de técnicos e ensino superior, em várias áreas. O mesmo modelo de gestão adotado na organização estudada é encontrado nas demais unidades da rede no Brasil.

Para a coleta de informação, foi utilizada a triangulação de dados, possibilitada pela variedade de fontes utilizadas:
Para os dados primários:
a) Observação direta, isto é, entrevistas realizadas na sede da organização para que fosse possível observar equipe, condições físicas da sede, localização e estilo. A observação foi individual, assistemática, ou seja, sem controle previamente estabelecido, havendo registro de dados à medida que ocorreram. O resultado das observações, associado às entrevistas, possibilitou uma compreensão mais profunda das relações entre a instituição, sua comunidade interna e sua marca.
b) entrevistas com gestores
c) entrevistas com profissionais que atuam em funções consideradas essenciais para a gestão de marcas (Assessoria de Relações Internacionais; Recursos Humanos; Comunicação Social e Programação Visual). As entrevistas foram semiestruturadas, seguindo um roteiro predeterminado, mas conduzidas de forma espontânea para tentar obter dos entrevistados suas próprias interpretações das estratégias adotadas, dos resultados e da identidade de sua marca.
Para os dados secundários:
– Documentação e registros em arquivo, coletados na mídia e na organização estudada.

4 RESULTADOS

As questões propostas foram agrupadas em três blocos, tendo como finalidade: (1) reconhecer a identidade da marca da instituição, ou, na definição de Aaker (2007), a maneira como os estrategistas querem que a marca seja percebida; (2) constatar como é gerida a marca atualmente e quais práticas exercidas são intencionalmente parte de uma gestão da marca; (3) verificar possíveis gaps entre estratégia e prática, identificando quais fatores avaliados como importantes para melhorar a imagem externa e interna da organização não apresentam evidências de estarem incluídos nas práticas da organização.

As perguntas realizadas nas entrevistas se correlacionam com as questões e os objetivos da pesquisa, conforme ilustra o Quadro 2. A seguir, são apresentadas sequencialmente as análises de cada tópico da entrevista.

Quadro 2 – Correlação das questões da pesquisa versus objetivos versus pergunta da entrevista

Questão da Pesquisa	Objetivo da Pesquisa	Questão incluída na entrevista
Como é percebida a marca e sua gestão em uma instituição pública de ensino brasileira?	Interpretar a visão atual sobre a instituição foco do estudo de caso e sua marca.	O que você diria a um aluno que pensa em se candidatar a uma vaga na OPE X? Que vantagens destacaria? O que você diria a um candidato a uma vaga para trabalhar na OPE X? Que diferenças existem no ambiente de trabalho?
	Verificar como é gerida a marca atualmente na instituição foco do estudo de caso.	Quais ações vêm sido tomadas para o crescimento da marca? Quais os principais setores envolvidos? A que você atribui o sucesso da marca?
Quais mecanismos e ações vêm sendo utilizados?	Comparar textos científicos nacionais, internacionais e o caso de instituição de ensino federal brasileira com os modelos teóricos identificados na literatura.	Ordene os fatores que mais influenciam a imagem **externa** da OPE X, em ordem decrescente. Ordene os fatores que mais influenciam a imagem **interna** da OPE X, em ordem decrescente.
Os mecanismos e as ações utilizados satisfazem as necessidades da atual gestão de marcas em instituições públicas de ensino?		Desses fatores, o que deve ser aperfeiçoado para melhorar a imagem da organização?

Fonte: Elaborado pelos autores.

Após as entrevistas, para realização do último passo indicado por Bauer e Gaskell (2002), a análise do corpus do texto, foram utilizadas técnicas de análise de conteúdo (AC), que, como explica Bardin (1977), recorrem à dedução do poder do "não dito" (Bardin, 1977). A intenção da AC, segundo Bardin (1977, p. 38), "é a inferência de conhecimentos... que recorre a indicadores (quantitativos ou não)", procurando assim "conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais se debruça" (Bardin, 1977, p. 44).

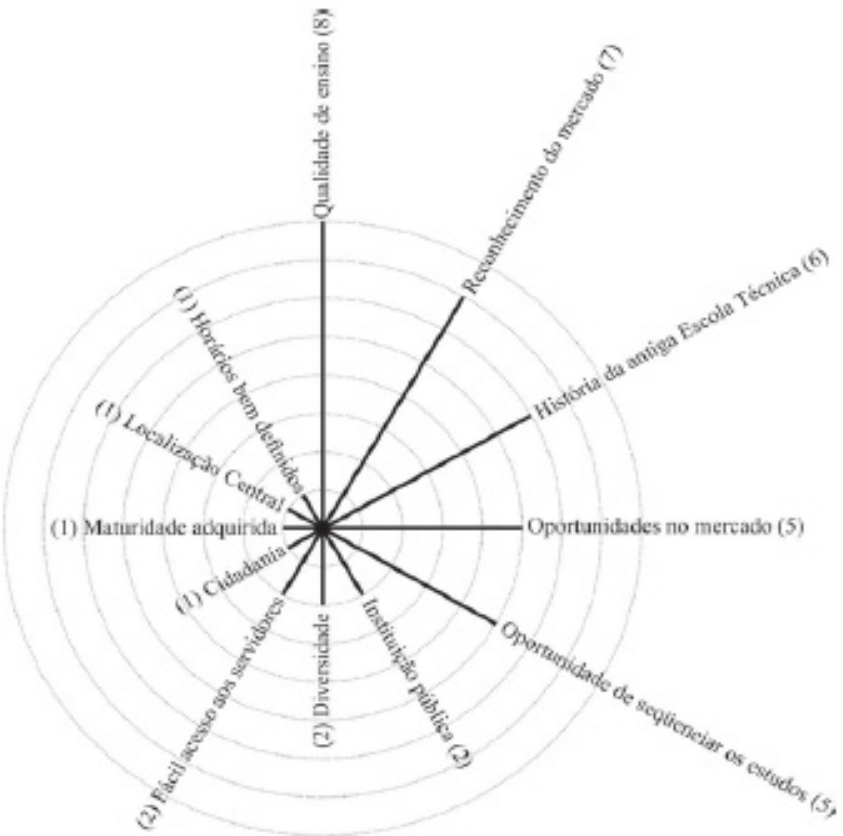
Um dos métodos indicados por Bardin (1977) é o das categorias, que "permitem a classificação dos elementos de significação constitutivos da mensagem", consistindo "em des-

cobrir os 'núcleos de sentido' que compõe a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição, pode significar alguma coisa" (Bardin, 1977, p. 105). A partir da categorização, as táticas aplicadas, sugeridas por Bardin (1977), foram presença ou ausência dos temas e sua frequência ponderada, usando como indicadores: ordem de aparição; intensidade da menção ao tema – se o entrevistado apenas citou o fato ou se houve algum tipo de explanação; e direção – se a citação foi positiva, negativa ou neutra.

Reconhecer a identidade da marca

As frequências absolutas de menção a fatores que, na visão dos entrevistados, justificariam a escolha da instituição pelos alunos propõem a qualidade de ensino como principal item, seguido pelo reconhecimento que a escola tem no mercado, sua história, desde a época de Escola Técnica, as oportunidades de emprego e estágio geradas e a possibilidade de um sequenciamento do estudo, devido aos vários níveis presentes na instituição. Outros fatores mencionados durante as entrevistas indicam o fato de ser uma instituição pública, a diversidade de pessoas e ideias, o fácil acesso a professores e servidores, a cidadania na comunidade interna, a maturidade que os alunos adquirem dentro da instituição, sua localização central e os horários das aulas bem definidos como possíveis vantagens do centro (figura 2).

Figura 2 – Frequências absolutas dos fatores em ordem decrescente.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Analisando as frequências ponderadas, considerando o momento em que o fator foi lembrado e a ênfase dada, temos um grande destaque para as oportunidades no mercado geradas pela instituição. A qualidade do ensino e a alusão à história da instituição, segundo e terceiro fatores com maior pontuação, não foram citadas sempre de forma positiva. A qualidade de ensino, embora considerada de alto nível, não foi encarada como diferenciador do centro em relação a outras instituições por alguns entrevistados, enquanto a história da instituição foi interpretada como um fator potencialmente negativo por ter reconhecimento e atuação atuais limitados pelo passado.

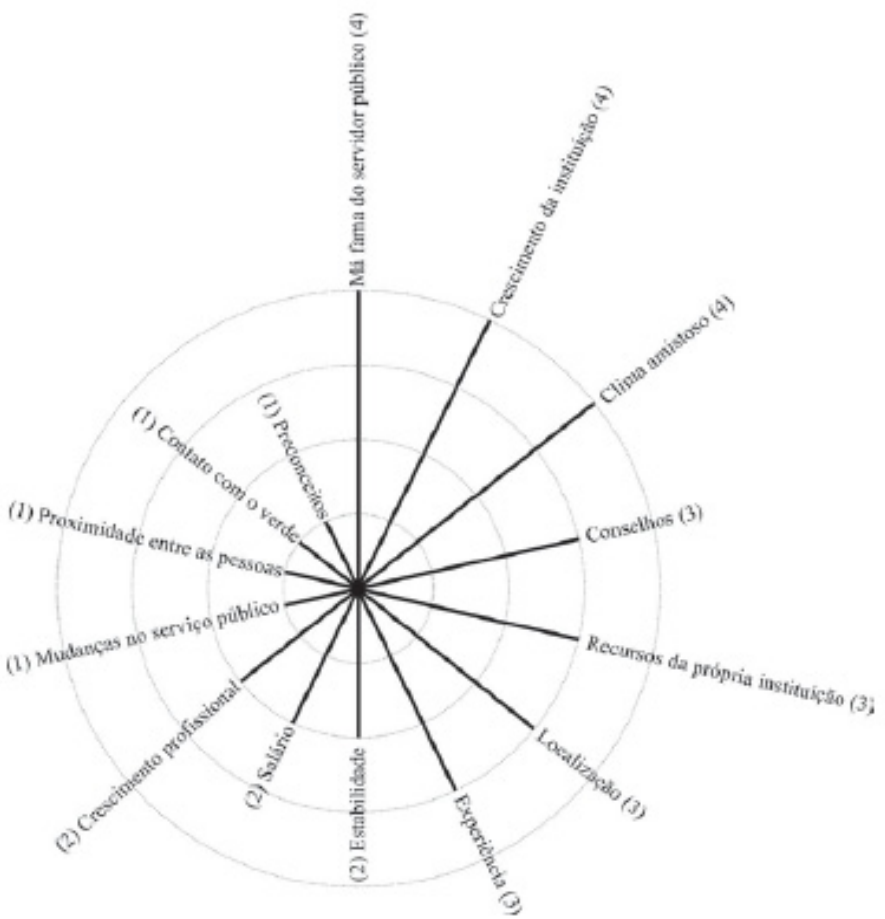
É patente que há grande preocupação com a má reputação do servidor público, assim como com as intenções de candidatos às possíveis vagas oferecidas, já que os fatores "má fama do funcionário público" e "conselhos" têm as maiores pontuações. Da mesma forma, o clima amistoso do centro e o crescimento da instituição, o último com menos ênfase, são destaque nas opiniões. A disponibilidade de recursos da própria organização a serem utilizados em projetos e viagens dos professores, a localização central e a rica experiência que pode ser adquirida no ambiente da escola foram também fatores bastante referidos.

Menos citados, há os fatores estabilidade de uma carreira pública, salário e crescimento profissional. Desses, o crescimento profissional possibilitado e a segurança de um emprego estável foram mais reforçados nos discursos dos entrevistados. Por fim, horizonte de mudanças no serviço público, agilidade provocada pela proximidade entre as pessoas, contato com vegetação e pequenos animais presentes nos jardins internos e possibilidade de divergências e/ou preconceitos entre as carreiras de docentes e administrativos também foram fatores mencionados.

Esse último fator está presente direta ou indiretamente nas entrevistas seja apenas delimitando diferenças, dando enfoque a apenas uma carreira, seja expondo que as vantagens de trabalho para uma superam as da outra. Em concordância com esta última categoria, nota-se que as duas únicas referências ao salário como um fator de convencimento para trabalhar na instituição reportam-se aos docentes. O destaque para o professor e a interpretação de maior vantagem na carreira docente talvez possam ser justificados pela maior visibilidade dos professores, afinal, em uma instituição de educação a principal expectativa é no ensino.

As figuras a seguir apresentam as frequências absolutas dos fatores em ordem decrescente (figura 3) e as nuvens de palavras das declarações específicas sobre as carreiras docente (figura 4) e administrativa (figura 5). Nessa separação, é visível a maior complexidade na primeira nuvem, demonstrando um discurso mais extenso sobre a carreira docente e suas vantagens.

Figura 3 – Frequências absolutas dos fatores em ordem decrescente



Fonte: Elaborado pelos autores

Figura 4 – Nuvem de palavras com as referências à carreira docente nas respostas



Fonte: Elaborado pelos autores utilizando a ferramenta *Tagul Clouds* (http://tagul.com/).

Figura 5 – Nuvem de palavras com as referências à carreira administrativa nas respostas



Fonte: Elaborado pelos autores utilizando a ferramenta *Tagul Clouds* (http://tagul.com/).

Como é gerenciada a identidade da marca

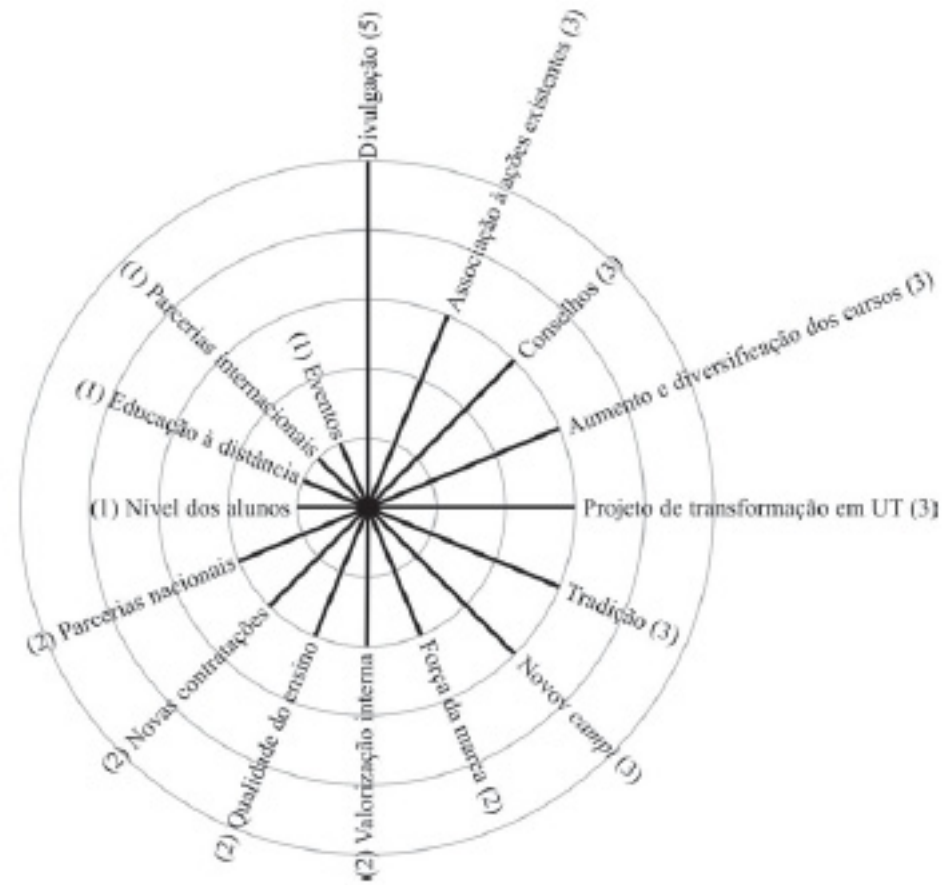
O fator correlacionado ao crescimento da marca da instituição mais citado nas entrevistas foi a divulgação, ou seja, tornar visível para o público externo ações que vêm ocorrendo no, repercutindo uma boa imagem. No entanto, a relevância atribuída ao fator nos discursos leva a um indício do grande potencial, ainda latente, incumbido à divulgação. Fatores pouco citados, mas com bastante ênfase, foram: associação da marca institucional a ações já existentes e conhecidas em seus devidos meios, e conselhos para o fortalecimento da marca, como investir em *marketing*, melhorar níveis de ensino e investir em mídias sociais ou criar brindes.

Outros fatores citados, com menor ênfase, são: expansão física da instituição, com a inauguração de novos *campi* em outras cidades do estado; projeto de transformação da instituição em universidade tecnológica, e diversificação/aumento do número de cursos disponíveis. Deve ser dado destaque para o fator que remete à tradição da instituição no ensino técnico, levando em consideração sua história. Tal fator, apesar de igualmente citado, não somente foi mencionado sem muito realce, mas também, em uma das ocasiões, empregado com conotação negativa, como estigma.

Poucos se referiram à marca da escola como marca forte, sendo eles, porém, bastante enfáticos em suas opiniões. Fatores igualmente pouco citados são qualidade do ensino e contratação de novos servidores e parcerias nacionais, além da valorização interna da marca, citada apenas de forma neutra. Outros fatores mencionados por algum dos en-

trevistados foram: bom nível dos alunos que entram na instituição; educação a distância; parcerias internacionais, e eventos que ocorrem nos *campi* da instituição. A seguir, a figura mostra os fatores em ordem decrescente de frequência absoluta em que foram mencionados (figura 6).

Figura 6 – Frequências absolutas dos fatores em ordem decrescente



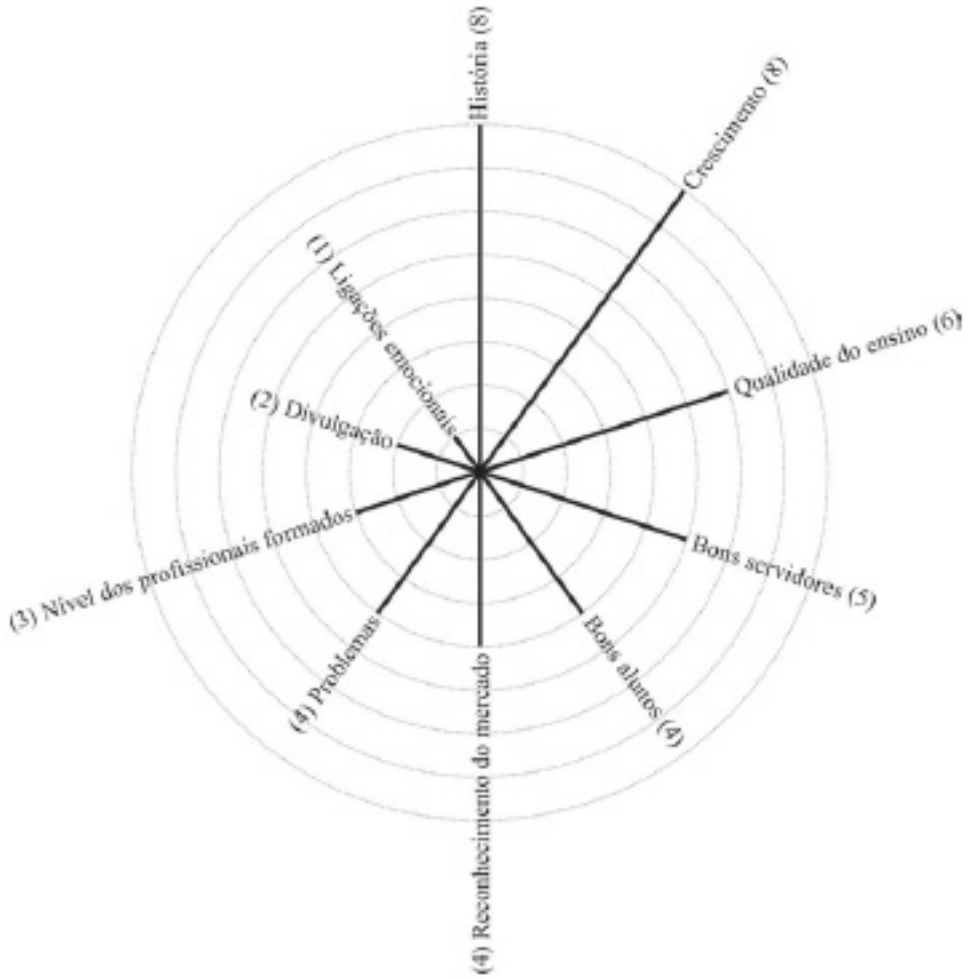
Fonte: Elaborado pelos autores.

Os fatores mais citados e com maior ênfase no questionamento sobre o sucesso da marca foram história da instituição e continuidade de seu crescimento. Vale ressaltar, entretanto, que novamente houve indagações negativas a respeito. Outros fatores bastante lembrados foram: bom nível dos alunos que ingressam na instituição, aliado à qualidade do ensino; referência aos servidores qualificados; bom nível dos profissionais formados pela instituição, e alusões ao reconhecimento pelo mercado, constituindo o tema geral ensino, que lidera a discussão sobre razões para o sucesso da marca.

Nos discursos analisados, foram percebidas também algumas alusões a problemas encontrados na instituição, sempre com menor peso que os fatores positivos apontados. A divulgação da escola também foi lembrada, tanto positiva quanto negativamente. Finalmente, foi destacada, em uma das entrevis-

tas, a ligação emocional de alunos e servidores com a escola, sua estrutura com jardins e sua comunidade. A seguir, a figura mostra os fatores, em ordem decrescente de frequência absoluta em que foram mencionados (figura 7).

Figura 7 – Frequências absolutas dos fatores em ordem decrescente



Fonte: Elaborado pelos autores.

Defasagens entre estratégia da identidade da marca e prática

A ordenação dos fatores obtida nas entrevistas suporta algumas das conclusões expostas anteriormente. A grande importância dispensada ao ensino técnico e à imagem da fachada do *campus* principal, primeiro e mais tradicional, reafirma a relevância da tradição da marca, da história da instituição. O conjunto de alunos e os professores em suas aulas remetem à questão do ensino, líder na discussão sobre razões para o sucesso da marca. A imagem de alunos reunidos pode se relacionar também ao ambiente de amizade e às ligações emocionais com colegas da instituição. Os eventos e a estrutura da instituição, apesar de terem sido citados apenas

timidamente anteriormente, aparecem com evidência como influenciadores da marca.

Projetos – da extensão ou do ensino – conquistaram boas posições, retratando o fator citado sobre a importância da divulgação de ações que vêm ocorrendo no centro. Os fatores relacionados ao servidor – como cursos de qualificação interna, comemorações entre servidores e premiações conferidas a eles – foram ordenados nas últimas colocações, evidenciando que os servidores não veem, em geral, sua ligação e importância para a marca. O quadro 3 mostra os fatores mais vezes ordenados em cada posição. Evidencia também o grande contraste entre o que os entrevistados pensam sobre o que influencia as imagens interna e externa da marca, pois, fora a qualidade de ensino, nenhum outro fator, entre os cinco primeiros de um lado, se repete no outro.

Quadro 3 – Fatores mais ordenados em cada posição

	Imagem externa	Imagem interna
	Qualidade de ensino (6x)	Qualidade de ensino (4x)
	Demanda do mercado (5x)	Objetivos organizacionais claros (2x) Qualidade de ensino (2x) Boa relação entre os servidores (2x)
	Participação e promoção de eventos (2x)	Liderança (2x) Infraestrutura da organização (2x) Cultura organizacional (2x)
	Participação e promoção de eventos (2x) Sinergia com a comunidade (2x)	Ambiente agradável (3x)
	Sinergia com a comunidade (2x)	Efetividade, eficiência, empatia no serviço (2x) Treinamento, reconhecimento e autonomia dos servidores (2x)
	Comunicação formal externa (3x) Ambiente agradável (3x)	*Não houve concordância*
	Comunicação formal interna (2x) Ambiente agradável (2x)	Cultura organizacional (2x)
	Divulgação na mídia (2x) Cultura organizacional (2x)	Efetividade, eficiência, empatia no serviço (2x) Liderança (2x)
	Participação e promoção de eventos (2x) Boa relação entre os servidores (2x)	*Não houve concordância*

Continuação...

0	Cultura organizacional (4x)	Comunicação formal interna (2x) Sinergia com a comunidade (2x) Boa relação entre os servidores (2x)
1	Objetivos organizacionais claros (2x) Comunicação formal interna (2x)	Ambiente agradável (2x) Objetivos organizacionais claros (2x)
2	Liderança (3x) Comunicação formal interna (3x)	Comunicação formal externa (3x)
3	Comunicação formal interna (3x)	*Design* (2x)
4	Divulgação na mídia (2x) Cultura organizacional (2x) Divulgação em outras instituições (2x) Comunicação formal externa (2x)	Comunicação formal interna (2x)
5	Boa relação entre os servidores (4x)	*Design* (3x)
6		Divulgação na mídia (3x) Participação e promoção de eventos (3x)
7		Divulgação em outras instituições (3x)

Fonte: Elaborado pelos autores

Ao serem questionados sobre o que necessita melhorar, os entrevistados indicaram fatores relacionados à comunicação, com reconhecida importância para a estratégia, evidenciando sua atual deficiência. Outro fator que requer atenção especial é a infraestrutura física da organização, que, mesmo sendo considerado um poderoso fator para influenciar a imagem da organização, recebeu duras críticas. Liderança e ambiente agradável, grandes influenciadores da imagem interna segundo o tópico anterior, não foram citados, assim como a demanda do mercado, o que pode sugerir, se levarmos em conta ainda os discursos livres, que contam com níveis satisfatórios.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção, com base nos resultados descritos no tópico anterior e segundo Aaker (2007), apresenta-se o diagnóstico da identidade da marca da OPE. Realizou-se em várias etapas, que deveriam incluir: (1) identificação das dimensões centrais da marca; (2) consideração da proposição de valor; (3) inclusão de elementos de credibilidade; (4) estabelecimento das bases de relaciona-

mento com o usuário para determinação da identidade nuclear e da identidade externa da marca. Propõe-se, ao final deste tópico, a Matriz de Construção da Identidade da Marca da OPE.

Reconhecimento da identidade da marca

As categorias detectadas nas respostas, relacionadas ao aluno, foram agrupadas em seis temas: (a) tradição, em alusão à história da antiga Escola Técnica e o reconhecimento de outras instituições públicas; (b) reconhecimento pelo mercado de trabalho e oportunidades geradas; (c) continuidade do ensino técnico ao universitário; (d) qualidade do ensino; (e) respeito à diversidade, cidadania e maturidade adquirida pelos alunos; (f) facilidades, combinando referências à localização do *campus* da instituição, boa definição e organização dos horários das aulas e o fato de professores e servidores serem de fácil acesso.

Em relação ao servidor, as respostas podem ser agrupadas nos temas: (a) serviço público, composto pelo destaque à imagem ruim que o servidor tem, em geral, conselhos para levar a sério o trabalho, mudando essa má reputação, horizonte de mudanças no serviço público e estabilidade; (b) Desenvolvimento da instituição; (c) facilidades para obter recursos na própria instituição. Outro aspecto é relacionado à proximidade entre as pessoas, o que agiliza processos, localização da instituição, salário e oportunidades de crescimento profissional; (d) clima institucional amistoso, rica experiência, contato com o verde no jardim interno e competição entre os departamentos da organização.

Como é gerida a marca

Os temas evidenciados nas respostas sobre a presente atuação da marca foram: (a) questões sobre a marca referentes à sua força efetiva, à divulgação da marca, à sua valorização interna, à associação da marca a ações existentes – da extensão ou do ensino –, e a conselhos para seu fortalecimento; (b) ensino, incluindo aumento e diversificação dos cursos, bom nível dos alunos, educação a distância e qualidade do ensino em si; (c) projeto de transformação em universidade tecnológica; (d) novas contratações de funcionários, permitindo renovação nos recursos humanos; (e) parcerias, nacionais e internacionais; (f) tradição da escola técnica; (g) expansão física da organização e sua interiorização com novos campi em outras cidades do estado; (h) eventos.

Com relação ao sucesso da marca, foram encontrados nas respostas os seguintes temas: (a) história da instituição e sua tradição desde a Escola Técnica; (b) contínuo crescimento da escola; (c) ensino, representado pela menção aos bons alunos encontrados no centro, aos professores e demais servidores, qualificados e admitidos por concursos, ao alto nível dos profissionais formados pela escola, à qualidade do ensino nos cursos e ao reconhecimento que o mercado tem pela instituição; (d) referências a possíveis problemas percebidos na instituição; (e) divulgação do centro e suas ações, aumentando sua visibilidade; (f) ligações emocionais com a escola, seu espaço físico e a comunidade interna.

Defasagens entre estratégia da marca e prática

Em resposta à solicitação de ordenar fatores de acordo com sua importância, a qualidade de ensino teve destaque evidente, assim como a demanda do mercado. Além disso, cultura organizacional, ambiente agradável, infraestrutura da organização, efetividade, eficiência e autonomia nos serviços e participação e promoção de eventos obtiveram relevância. De maneira mais dispersa, liderança, boa relação entre os servidores e sinergia com a comunidade também tiveram destaque. Fatores relacionados diretamente somente ao funcionário foram ordenados como última opção por todos os entrevistados.

Os fatores mais indicados como problemáticos, apesar de sua reconhecida importância para a estratégia, estão relacionados em sua maioria à comunicação da instituição. A comunicação formal, tanto interna quanto externa, por meio de jornal interno, intranet, site e mídias sociais, por exemplo, foi mencionada por quase todos os entrevistados como fator a ser melhorado. Divulgação na mídia e infraestrutura também foram fatores bastante criticados.

Matriz da Identidade da Marca da OPE X

A partir da descrição resumida dos resultados na seção 4, apresentada em 5.1, 5.2 e 5.3, construiu-se a Matriz de Identidade, ilustrada no Quadro 4.

Quadro 4 – Matriz de Identidade de Marca de OPE

Matriz de Identidade
Identidade Nuclear: Tradição, em alusão à história da antiga Escola Técnica e reconhecimento de outras instituições públicas; atualização tecnológica; modelo de ensino técnico no Brasil; respeito à diversidade, cidadania e maturidade adquiridas pelos alunos. **Identidade Externa**: Estabilidade, qualidade no ensino e prestígio; reconhecimento pelo mercado de trabalho e oportunidades geradas.
Proposição de Valor
Benefícios Funcionais: Facilidades, combinando referências à localização do *campus* da instituição, boa definição e organização dos horários das aulas e o fato de professores e servidores serem de fácil acesso; continuidade do ensino técnico ao universitário; diversificação dos cursos, o bom nível dos alunos, a educação a distância; expansão física da organização e interiorização com novos *campi* em outras cidades do estado. **Benefícios Emocionais**: Segurança por estar em Organização com contínuo serviço prestado à sociedade; respeito pela tradição; sentimento de acolhimento proporcionado pelo ambiente físico. Quanto à percepção pelo público interno, são citadas facilidades para obter recursos na própria instituição. Outro aspecto indicado pelo público interno é relacionado à proximidade entre as pessoas, o que agiliza os processos; localização da instituição; salário e oportunidades de crescimento profissional; clima institucional amistoso, rica experiência, contato com o verde no jardim interno; ligações emocionais com a escola, espaço físico e comunidade interna. **Benefícios Autoexpressivos**: *Status* de pertencer à Organização (alunos e público interno).
Elementos de Credibilidade
Serviço: Educação tecnológica com histórico de sucesso. **Comunicação:** Web, murais, comunicação oral; valorização interna da marca, associação da marca a ações existentes – da extensão ou do ensino.
Bases de Relacionamento
Tradição Formação de bons profissionais para o mercado Confiança Orgulho de pertencer Parcerias, nacionais e internacionais Sinergia com a comunidade

Fonte: Elaborado pelos autores.

6 CONCLUSÃO E SUGESTÃO DE NOVAS PESQUISAS

As questões estabelecidas como foco deste trabalho tiveram a finalidade de identificar aspectos e características da identidade da marca em OPE, considerando suas particularidades de ser um serviço educacional inserido no setor público. Isso possibilitou apontar diretrizes para a definição de uma identidade e gestão de marcas adaptada ao caso específico, de modo a fortalecer sua imagem em relação à sociedade.

Ficou evidente na pesquisa, no caso de uma OPE, a importância da gestão interna da marca, que é um tema bastante discutido na literatura acadêmica. A literatura identificada busca mapear o que afeta a satisfação do público interno da organização, pois existe correlação entre a satisfação dele e a dos clientes/usuários. Entretanto, considerando os discursos dos gestores da marca da organização estudada, ficou claro que, além da baixa autoestima do funcionário público, ele não percebe sua importância para a marca. Inexiste conhecimento da relação da satisfação pessoal com a satisfação do público externo, o que é evidenciado quando fatores ligados ao funcionário público são ordenados sempre nas últimas posições como influenciadores da marca. A análise demonstrou também uma aparente segmentação entre os perfis docente e administrativo. Em geral, o servidor docente parece deter maior estima, enquanto o servidor de cargos administrativos sofre com níveis de desmotivação ainda maiores.

Para o servidor, outros fatores, mencionados a seguir, detêm maior atenção: vínculo com o mercado de trabalho, que possibilita alta taxa de empregabilidade de alunos e ex-alunos; qualidade do ensino, nivelada com outras conceituadas instituições; participação e promoção de eventos; bom nível e diversidade entre os alunos e tradição da instituição por sua história, embora esse último ponto seja encarado com receio pela possibilidade de impedir o crescimento da instituição para outros níveis e áreas. Ou seja, em geral, foram privilegiados fatores com relação direta ao ensino. A gestão atual da marca tem como destaque, segundo os entrevistados, ações isoladas de alguns grupos específicos e crescimento institucional, com a expansão física e a diversificação de cursos, embora eles admitam desconhecer um plano definido de gestão da marca.

A pesquisa revelou que os mecanismos e ações utilizados não satisfazem as necessidades da atual gestão de marcas na instituição, por isso é imprescindível recuperar as ferramentas de comunicação, internas e externas, e investir mais na infraestrutura básica dos prédios, fatores apontados constantemente nas entrevistas. Foi comprovado também o quanto as OPEs ainda são conservadoras em relação à apropriação de técnicas e ferramentas empresariais, não havendo consenso sobre uma identidade da marca definida institucionalmente ou de ações conscientes para sua gestão, nem estratégia definida ou mesmo responsável pela questão da marca, abandonando sua imagem a fatores não controlados.

Considerando a competitividade cada vez maior na área de educação, com instituições rivalizando local, nacional e mesmo internacionalmente, é urgente a elaboração de um plano de gestão de marca consciente, de modo a ocupar um posicionamento favorá-

vel, com uma imagem positiva na mente do usuário/aluno, e obter vantagem competitiva pela identificação, reputação e lealdade. Outro ponto é que o próprio servidor público está em geral desiludido, mostrando apatia, desinteresse e descrença na organização, o que ajuda a propagar uma imagem ruim do serviço público e a desvalorização do servidor perante a sociedade. Melhorar a percepção da imagem externa da instituição pode contribuir para o crescimento do trabalhador e sua realização profissional. No caminho inverso, uma melhora na autoestima dos servidores, com uma prestação de serviços mais motivada e produtiva, ajudaria a consolidar a imagem da marca.

A aplicação das conclusões obtidas na pesquisa em outras organizações públicas no Brasil pode ser considerada, pois a OPE X é componente de uma rede de organizações estruturadas de forma equivalente e com os mesmos fins. No entanto, uma mudança na gestão da marca de instituições públicas, definindo sua identidade, não tem como obter sucesso, posicionando positivamente a imagem da instituição no imaginário do cliente/usuário, sem uma real reestruturação do serviço público e uma renovação de sua cultura, pois, como coloca Neves (2001, p. 89) "de facto, é desejável e possível actuar no domínio da imagem, mas esta acção só é eficaz quando suportada pelo correspondente funcionamento interno".

Diante do exposto e em conformidade com as diretrizes evidenciadas neste estudo, como sugestão de futura pesquisa, aponta-se o desenvolvimento de um modelo para definir a identidade e a gestão de marcas adaptado exclusivamente ao caso de instituições públicas de ensino, que busque e obtenha os resultados esperados. Comparações mais profundas entre instituições de ensino públicas e particulares também seriam de grande interesse, assim como estudos sobre os fatores que realmente influenciam a escolha da instituição de ensino no Brasil.

REFERÊNCIAS

Aaker, D. (1991). *Managing brand equity* – Capitalizing on the value of a brand name. Nova York: The Free Press.

Aaker, D. (2007). *Construindo marcas fortes.* Porto Alegre: Bookman.

Aaker, J.; Joachimsthaler, E. (2000). *Brand leadership.* Brandweek.

Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Batista, F. (2004). *Governo que aprende*: gestão do conhecimento em organizações do executivo federal. Brasília: IPEA.

Bauer, M. W., & Gaskell, G. (2002). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som*: um manual prático. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes.

Black, J. *The branding of higher education*. Greensboro: sem works. Recuperado em 20 jun., 2012, de <www.semworks.net/papers/wp_The-Branding-of-HigherEducation.php>.

Brasil. (1995). *Plano diretor de reforma do aparelho do estado.* Brasília: Câmara da Reforma do Estado.

Brodie, R., Whittome, J., & Brush, G. (2009). Investigating the service brand: a custumer value perspective. *Journal of Business Rese-*

arch, 62, 345-355.

CEFET/RJ – Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca. *Plano de desenvolvimento institucional* – PDI 2010-2014. Rio de Janeiro.

CEFET/RJ – Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca. *Site do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca*. Recuperado em 10 nov., 2013, de <http://portal.cefet-rj.br>.

Chapleo, C. What defines succesul university brands? *International Journal of Public Sector Management*, 2010, 23 (2), 169-183.

Chen, C., Yu, C., Yang, S., & Chang, H. (2004). A customer-oriented service-enhancement system for the public sector. *Managing Service Quality*, 14(5), 414-425.

Clayson, D., & Haley, D. (2005). Marketing models in education: students as customers, products or partners. *Marketing Education Review*, 15(1), 1-10.

Cobra, M. *Administração de marketing*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

Coelho, E. (2004). Gestão do conhecimento como sistema de gestão para o setor público. *Revista do Serviço Público*.

Curtis, T., Abratt, R., & Minor, W. (2009). Corporate brand management in higher education: the case of ERAU. *Journal of Product & Brand Management,* 18(6), 404-413.

De Chernatony, L. (1999). Brand management through narrowing the gap between brand identity and brand reputation. *Journal of Marketing Management*, 15(1-3), 157-179.

Durkin, M., Mckenna, S., & Cummins, D. (2012). Emotional connections in higher education marketing. *International Journal of Educational Management*, 26(2), 153-161.

Foster, C., Punjaisri, K., & Cheng, R. (2010). Exploring the relationship between corporate, internal and employer branding. *Journal of Product & Brand Management*, 19(6), 401-409.

Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas.

Harvest Communications. *The Brand Called U*: Branding and the University Experience. Recuperado em 20 jun., 2012, de <www.brandchannel.com/ images/ papers/ BrandCalledU.pdf>.

Heaney, J-G., & Heaney, M. F. Services branding strategies: Using corporate branding to market educational institutions. In: *Academy of World Business, Marketing and Mangement Development Conference.* Rio de Janeiro. Recuperado em: 20 jun., 2012, de <http://researchonline.nd.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=bus_conference>.

Hood, D., & Henderson, K. (2005). Branding in the United Kingdom public library service. *New Library World*, 106(1), 16-28.

Ivy, J. (2001). Higher education institution image: a correspondence analysis approach. *International Journal of Educational Management*, 15(6), 276-282.

Judson, K. M., Aurand, T. W., Gorchels, L., & Gordon, G. (2008). Building a university brand from within: university administrator's perspectives of internal branding Services *Marketing Quarterly*, 30(1), 54-68.

Keller, K. *Gestão Estratégica de Marcas.* (2005). São Paulo: Pearson Prentice Hall.

LAING, A. (2003). Marketing in the public sector: Towards a typology of public services. *Marketing Theory*, 3(4), 427-445.

Martins, J. R. (2006). *Branding*: um manual para você criar, gerenciar e avaliar marcas. 3. ed. São Paulo: Global Brands.

Martins, H. Uma análise dos paradigmas de administração pública à luz do contexto do estado social. *Revista de Parcerias Estratégicas.* Recuperado em: 15 jun., 2012, de: <http://seer.cgee.org.br/>index.php/parcerias_estrategicas/article/view/634>.

Mayer, B. Case Study: The University of Denver. *The Lawlor Review*. Seção Our Points of View. Recuperado em 20 jun., 2012, de: <www.thelawlorgroup.com/pov/review/v-xx-i-3-0/case-study-university-denver>.

Mazzarol, T. & Soutar, G. Sustainable competitive advantage for educational institutions: a suggested model. *International Journal of Educational Management*, 1999, 13(6), 287-300.

Neves, A. (2001). *Serviço público*: para uma cultura de gestão na administração pública.

Ng, I.; Forbes, J. (2009). Education as service: the understanding of university experience through the service logic. *Journal of Marketing of Higher Education*, 19(1), 38-64.

Nguyen, T., Shirahada, K. & Kosaka, M. A Consideration on University Branding Based on SDL (Service Dominant Logic): the lens of stakeholders' value co-creation. In: ICSSSM - *9th International Conference on Service Systems and Service Management, Shanghai.* Recuperado em: 15 ago., 2012, de: <http://ieeexplore.ieee.org/pl/login.jsp?tp=&arnumber=6252346&url=http%3A%2F%2Fieeexplore.ieee.org%2Fxpls%2Fabs_all.jsp%3Farnumber%3D6252346>.

Nogueira, L & Portella, R. ABCBranding - *Uma proposta sobre meios e métodos para a implementação do Branding em Instituições de Ensino Superior.* Trabalho de conclusão de curso (Pós-graduação MBA do Curso de Branding) – Universidade Anhembi Morumbi, São Paulo. Recuperado em: 15 nov., 2013, de <http://monografiabrandingeducacional.blogspot.com.br>.

Patton, M. (1990). *Qualitative evaluation and research methods.* Estados Unidos: SAGE Publications.

Pinar, M., Trapp, P., Girard, T. & BOYT, T. (2011) Utilizing the brand ecosystem framework in designing branding strategies for higher education. *International Journal of Educational Management*, 25(7), 724-739.

Sá, J. W. B. (2005). *Modelo de avaliação de desempenho da gestão organizacional pública*. Dissertação de mestrado profissional em Administração, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza.

Selltiz, C. et al. (1975). *Métodos de pesquisa nas relações sociais.* São Paulo: EPU.

Silva, E. L. & Menezes, E. M. (2005). *Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.* 4. ed. Florianópolis: UFSC.

Vásquez, R. P. (2011). Identidade de marca, gestão e comunicação. *Revista Organicom*, 2011.

Wheeler, A. (2003). *Designing brand identity*: a complete guide to creating, building, and maintaining strong brands. Nova Jersey: Hoboken.

Whelan, S., Davies, G., Walsh, M. & Bourke, R. (2010). Public sector corporate branding and customer orientation. *Journal of Business Research*, 63, 1164-1171.

Yin, R. K. (2010). *Estudo de caso:* planejamento e métodos. 4 ed. Porto Alegre: Bookman.

Avaliação de sítios municipais da Região Metropolitana da Grande Vitória-ES

An evaluation of the municipal sites of the Greater Metropolitan Region of Vitória, ES

Una evaluación de los sitios web municipales de la Región Metropolitana de Gran Vitória, ES

Resumo: Este artigo tem por objetivo avaliar e ranquear os sítios públicos municipais da Região Metropolitana da Grande Vitória (ES), observando indicadores de acessibilidade, usabilidade e transparência. Trata-se de um trabalho predominantemente quantitativo, desenvolvido a partir de critérios preestabelecidos de avaliação e classificação, fundamentados nos artigos 8o, 10 e 30 da Lei Federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, e no art. 17 da Lei Federal n. 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Identificamos que os sítios analisados ainda estão distantes de proporcionar condições para que haja uma accountability vertical, o que é agravado pela ausência de accountability horizontal.

Palavras-Chave: Transparência, Acessibilidade, sítios municipais, accountability.

Cristiano das Neves Bodart - cristianobodart@hotmail.com
Universidade de São Paulo/USP e Faculdade Novo Milênio

Kamille Ramos Torres - kamillertorres@gmail.com
Graduanda em Addministração ela Faculdade Novo Miliênio. Integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Administração dessa mesma IES

Roniel Sampaio Silva- ronielsampaio@gmail.com
Instituto Federal do Piauí IFPI Campus Floriano

Artigo submetido no dia 06-02-2015 e aprovado em 21-07-2015.

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract: *This article's objective is to evaluate and rank public municipal sites of the Greater Metropolitan Region of Vitória-ES, noting the accessibility, usability, and transparency indicators. It is predominantly quantitative work, developed from pre-established evaluation and classification criteria, based on Articles 8, 10, and 30 of Federal Law 12,527 of November 18, 2011 and Article 17 of Federal Law 10,098 of December 19, 2000. We found that the sites analyzed are still far from providing conditions for vertical accountability; this situation is made worse by the absence of any horizontal accountability.*

Keywords: *Transparency. Accessibility. Municipal sites. Accountability.*

Resumen: *El presente artículo tiene como objetivo la evaluación y la clasificación de los sitios web municipales de la Región Metropolitana de Gran Vitória-ES, observando los indicadores de accesibilidad, facilidad de uso y la transparencia. Es una obra predominantemente cuantitativa, desarrollada a partir de criterios preestablecidos para la evaluación y clasificación basados en los artículos 8, 10 y 30 de la Ley Federal Nº 12527 de 18 de noviembre de 2011 y en el arte. 17 de la Ley Federal Nº 10.098, de 19 de diciembre de 2000. Hemos encontrado que los sitios web analizados aún están lejos de ofrecer condiciones de modo que haya una rendición de cuentas vertical, que se agrava por la ausencia de rendición de cuentas horizontal.*

Palabras clave: *Transparencia. Accesibilidad. Sitios web Municipales. Accountability*

1 INTRODUÇÃO

É sintomático o crescimento acelerado das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e sua explanação por diversos setores da sociedade, entre eles, os setores governamentais, em que foi desenvolvido o que ficou conhecido como *e-gov* ou governo eletrônico (Pinho, 2008). Nota-se também um crescente uso das TIC para possibilitar maior participação social na gestão pública, conhecida como *e-participation*. Paralelamente, a sociedade brasileira vem exigindo do setor público a adoção de TIC para prestação de seus serviços e acesso à informação, possibilitando maior facilidade no acesso aos serviços prestados e maiores condições de fiscalizar as atividades públicas com menores gastos, sobretudo de seu tempo.

Buscando ampliar transparência e *accountability* na gestão pública, em 18 de novembro de 2011, foi aprovada no Congresso Nacional brasileiro a Lei n. 12.527, conhecida como "Lei da Transparência". Entre as exigências da referida lei, está a obrigatoriedade dos órgãos públicos em manter um sítio ou portal capaz de prestar contas aos cidadãos e mantê-los informados. A "Lei da Transparência", a fim de incluir todos os cidadãos na condição de fiscalizador dos recursos e ações do poder público, incorporou em sua composição o art. 17 da Lei n. 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que trata da acessibilidade de portadores de deficiência. Assim, transparência e acessibilidade são informações públicas determinadas por exigência jurídica. No caso de sítios, a usabilidade é outro aspecto que deve ser valorizado, já que este pode colaborar, dificultar ou impossibilitar o acesso aos dados públicos existentes no *website*.

A partir do contexto jurídico-legal atual, torna-se necessário compreender a situação dos sítios públicos, a fim de possibilitar uma avaliação sólida para entender que as avaliações dos sítios, sendo cada vez mais divulgadas, serão um estímulo (e/ou coerção) aos órgãos públicos para se adequarem às leis vigentes sob pena de sofrerem sanções

determinadas em lei.

De acordo com Araújo e Maia (2014, p. 80):

> Muitas pesquisas já foram realizadas (Santos, Bernardes & Mezzaroba, 2009; Rothberg, 2010; Araújo & Gomes, 2004; Braga, 2007; Diniz, 2000; Barbosa, Getschko & Gatto, 2009; Barboza, Nunes & Sena, 2000; Vaz, 2003) para avaliar a qualidade de Sítios e Portais de Governo Eletrônico em parâmetros como a arquitetura da informação, conectividade, usabilidade, interatividade, e serviços públicos em âmbito federal, estadual e municipal, considerando grandes centros urbanos e órgãos públicos de maior abrangência.

Podemos ainda citar os estudos da W3C Brasil e do Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação (CETIC.br).

O nosso problema de pesquisa manifesta-se pela necessidade de colaborar com os propósitos de averiguar se a legislação atual, o avanço das TCI e o interesse e cobrança de seguimentos da sociedade brasileira têm sido suficiente para que os sítios públicos municipais apresentem boa acessibilidade, usabilidade e transparência.

Nessa direção, a presente pesquisa realiza uma averiguação para identificar se os municípios que compõem a Região Metropolitana da Grande Vitória (ES) estão satisfatoriamente atendendo à "Lei da Transparência" por meio de seus sítios ou portais oficiais. Buscamos ainda produzir um *ranking* com os resultados com base em uma metodologia que analisa os quesitos acessibilidade, transparência e usabilidade. Essa pesquisa justifica-se por se tratar de um tema atual e de grande importância para a sociedade e para a compreensão do estado da democracia brasileira em escala regional.

Assim, o foco deste estudo não está nos tipos de serviço prestados pelo governo por meios de seus sítios, tais como pagamentos de taxas e impostos, acesso à declaração de negativos, realização de cadastro de pessoa jurídica etc., mas na prestação de informações aos cidadãos. Buscamos centrar nos aspectos exigidos pelo corpo legislativo existente no Brasil, envolvendo acessibilidade e transparência dos sítios públicos. Outro ponto não abordado, por não ser a proposta deste trabalho, é o uso das TCI para a participação social na gestão pública (e-democracia), tais como ocorre no orçamento participativo digital existente em alguns municípios brasileiros, como em Belo Horizonte (MG) e Vila Velha (ES). No entanto, nosso foco avaliativo acaba, na prática, se desdobrando em elementos que envolvem a participação social via fiscalização dos recursos públicos, possibilitada pelo seu nível de transparência, acessibilidade e usabilidade.

A Região Metropolitana da Grande Vitória está localizada no estado do Espírito Santo, sendo composta pelos municípios de Vitória (capital do estado), Viana, Serra, Cariacica, Guarapari, Fundão e Vila Velha. De acordo com o censo de 2010, a Região Metropolitana da Grande Vitória apresentou uma taxa média de crescimento anual de 1,61% na última década, valor superior à taxa verificada no Espírito Santo (1,27%) e à média nacional (1,17%) (IBGE, 2010). Trata-se da região mais industrializada e populosa do estado do Espírito Santo, concentrando quase me-

tade da população capixaba (48%), quase que totalmente centrada na área urbana (98,3%) (IBGE, 2010).

A partir da observação de que o sítio do governo do Estado do Espírito Santo foi apontado pelo índice Nacional de Transparência, em 2014, como o mais transparente do país, buscamos averiguar, com metodologia própria, se os municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória (ES) também prestam um serviço de qualidade aos cidadãos que buscam se informar das ações da gestão pública municipal por meio de sítios mantidos por essas prefeituras.

Esse trabalho estrutura-se em seis seções. A primeira é esta introdução. Na segunda seção, busca-se discutir os conceitos de *E*-governo e *accountability* na gestão pública, a fim de situar a presente pesquisa no contexto de necessidade de maior aprofundamento democrático. A terceira é destinada à apresentação da metodologia desenvolvida e utilizada no presente estudo. Na quarta, apresentam-se os dados coletados e as notas aferidas à acessibilidade, usabilidade e transparência dos sítios públicos municipais em análise. Na quinta, é apresentado o Índice de Qualidade dos Sítios Municipais (IQSM) e um *ranking* dos municípios avaliados. Por fim, na sexta, apresentam-se as considerações finais.

2 ACCOUNTABILITY NA GESTÃO PÚBLICA E E-GOVERNO

A primeira busca pelo entendimento de *accountability*, segundo Campos (1990), foi por Frederich Mosher, que relacionou *accountability* à "responsabilidade objetiva" (Campos, 1990, p. 3). Esse termo é derivado do latim, sendo composto por *ad* + *computare*, significando "contar para, prestar contas a, dar satisfação a, corresponder à expectativa de" (Heidemann, 2009, p. 303).

No Brasil, o conceito de *accountability* entra na agenda acadêmica nos últimos anos da ditadura militar, sendo introduzido por Anna Maria Campos (1990) e, posteriormente, por diversos outros autores, tais como Behn (1998) e Pinho e Sacramento (2009), estes sob considerável influência das contribuições do argentino O'Donnell (1991; 1998).

Frederich Mosher (1968, apud Campos, 1990, p. 4), explica que responsabilidade objetiva "acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou algum tipo de desempenho", ou seja, é uma obrigação de responsabilidade que a pessoa assume diante da outra. "Verifica-se que a ideia contida na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado" (Pinho & Sacramento, 2009. p. 1347).

Segundo Campos (1990, p. 4), a partir da ideia de Frederich Mosher, a *accountability* passou a ser percebida como questão de democracia.

> Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela accountability. E a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade.

Aferimos que a democracia está ligada à igualdade entre os indivíduos, logo, todos têm o mesmo direito de exigir responsabilização de quem está nos representando e, com isso, participarmos das decisões, cumprindo o papel de cidadão.

Para O'Donnell (1998), a *accountability* é dividida em dois tipos: horizontal e vertical. Esta se dá por meio de uma relação hierárquica entre governante e sociedade civil, caracterizando-se pela prestação de contas do gestor eleito àqueles que o elegeram e lhe atribuíram responsabilidades por meio do voto. A *accountability* horizontal é caracterizada pela existência de órgãos fiscalizadores e reguladores do poder público (O'Donnell, 1997; 1998). Em outros termos, para O'Donnell, *accountability* vertical pressupõe uma ação entre desiguais – cidadãos versus representantes – e, *accountability* horizontal, ação entre iguais – relações entre os poderes constituídos (Benh, 1998; Pinho & Sacramento, 2009).

A *accountability* vertical de O'Donnell não considera outros meios de responsabilização e fiscalização das ações do gestor público, tais como fóruns, orçamentos participativos, *e*-governo etc. Não há um consenso em torno dos elementos constituíveis da *accountability* vertical, mas é notório que a prestação de contas e ações públicas são elementos centrais nesse tema.

Para O'Donnell (1998), a presença de *accountability* vertical é um indicador de que há uma gestão democrática, embora tivesse pensando em uma democracia apenas representativa. Considerando um contexto em que a *accountability* vai além do voto, em um formato que une representatividade e participação, "[...] o cidadão, individualmente, passa do papel de consumidor de serviços públicos e objeto de decisões públicas a um papel ativo de sujeito [...]" (Campos, 1990, p. 6).

Sobre essa questão, Rocha (2011, p. 84) declara:

> [...] se por um lado a *accountability* é fundamental para a preservação da democracia, por outro é indispensável à participação dos cidadãos para que ela se realize. Ser cidadão num regime democrático significa possuir uma série de direitos, entre os quais a prerrogativa de participar da escolha de seus governantes e de influir nas suas decisões.

Nota-se que Rocha (2011) destaca a importância da participação ativa dos cidadãos para uma *accountability* efetiva.

Campos (1990, p. 5) também defende essa necessidade de fiscalização, como se observa a seguir:

> A economia de recursos públicos, a eficiência e a honestidade requerem atenção especial, mas há outros padrões de desempenho que merecem consideração: qualidade dos serviços; maneira como tais serviços são prestados; justiça na distribuição de benefícios, como também na distribuição dos custos econômicos, sociais e políticos dos serviços e bens produzidos; grau de adequação dos resultados dos programas as necessidades das clientelas. Esses padrões da *accountability* governamental não são garantidos pelos controles burocráticos. Outra questão relevante é se o Executivo pode isenta-

> mente avaliar o desempenho de sua própria burocracia. O verdadeiro controle do governo – em qualquer de suas divisões: Executivo, Legislativo e Judiciário – só vai ocorrer efetivamente se as ações do governo forem fiscalizadas pelos cidadãos.

Para que isso ocorra, é necessário que o gestor público dê condições de acessibilidade às ações e contas públicas, como enfatiza Rocha (2011, p. 85).

> [...] a participação para ser efetiva demanda informações precisas e confiáveis que permitam ao cidadão construir um quadro referencial da atuação do governo e, a partir daí, atuar no sentido de exigir que os representantes expliquem as suas ações, mudem sua forma de agir ou mesmo alterem os objetivos das políticas públicas.

Pinho e Sacramento (2009) citam que a Constituição Federal de 1988 trouxe a participação da sociedade para a realidade brasileira. "Desde então, diversos mecanismos de participação da comunidade na gestão dessas políticas estão sendo implementados" (Pinho & Sacramento, 2009, p. 1354). Os referidos autores ainda relatam que esses mecanismos trazem maior transparência para os atos da gestão pública. Para Pinho e Sacramento (2009), muitas mudanças rumo a uma maior transparência na gestão pública ocorreram no Brasil, ainda que não tenhamos gestões tão transparentes como desejamos.

Citamos, entre os avanços, a legislação brasileira, enfatizando a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações públicas. Entre os pontos mais significativos, destacamos os seguintes trechos:

> Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.
> § 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:
> I. registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
> II. registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
> III. registros das despesas;
> IV. informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
> V. dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
> VI. respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.
> § 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).
> § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:
> I. conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II. possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
III. possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
IV. divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
V. garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
VI. manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
VII. indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
VIII. adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei n. 10.098, de 19 de dezembro de 2000 (Art. 17. O Poder Público promoverá a eliminação de barreiras na comunicação e estabelecerá mecanismos e alternativas técnicas que tornem acessíveis os sistemas de comunicação e sinalização às pessoas portadoras de deficiência sensorial e com dificuldade de comunicação, para garantir-lhes o direito de acesso à informação, à comunicação, ao trabalho, à educação, ao transporte, à cultura, ao esporte e ao lazer.), e do art. 9o da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo n. 186, de 9 de julho de 2008.
[...]
Art. 10 [...].
§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

Os sítios públicos governamentais, além da obrigatoriedade de possuírem tais elementos destacados em lei, devem facilitar o acesso a tais informações, criando sítios com boa usabilidade. A Lei n. 10.098, de 19 de dezembro de 2000, já vinha fazendo menção à questão da acessibilidade nos sítios públicos governamentais, destacando assim em seu artigo 17:

> O Poder Público promoverá a eliminação de barreiras na comunicação e estabelecerá mecanismos e alternativas técnicas que tornem acessíveis os sistemas de comunicação e sinalização às pessoas portadoras de deficiência sensorial e com dificuldade de comunicação, para garantir-lhes o direito de acesso à informação, à comunicação, ao trabalho, à educação, ao transporte, à cultura, ao esporte e ao lazer.

Nota-se que existem regulamentações bastante detalhadas que, se atendidas, são capazes de criar um cenário propício ao aprofundamento da *accountability* vertical.

No campo das TIC, notamos um desenvolvimento substancial, tornando-se possível ampliar a comunicação entre o governo e a sociedade. Porém, como bem destacou Pinheiro (2008, p. 473):

> Se no reino da tecnologia existe viabilidade para atingir tais objetivos, quando se migra para a esfera governamental/política, alcançá-los fica bem mais complexo e difícil. A abertura por parte dos governos para a transparência e participação societal depende de todo um processo histórico e do balanço de forças políticas existentes

> na sociedade, não ficando restrito a uma questão de tecnologia.

O acesso à informação por meio de sítios e portais é uma das características do que se convencionou chamar de "governo eletrônico". Embora um termo muito utilizado, "não exprime conceito único ou aceito de maneira abrangente, mas possui inúmeras definições, que variam de acordo com o ponto de partida do pesquisador" (Sampaio, 2009, p. 126).

Ainda para Sampaio (ibidem), governo eletrônico relaciona-se ao fato de que:

> [...] as novas tecnologias de informação e comunicação são aplicadas às funções de governo, que podem visar a diferentes setores, o cidadão ou o mercado. Tem o potencial de diminuir custos, desenvolvimento econômico, redução da redundância, maior transparência e *accountability* e aprimorar serviços para os cidadãos como melhores condições de acesso à informação e a serviços governamentais, ampliando a qualidade destes serviços e garantindo maiores oportunidades de participação social no processo democrático.

A definição de Sampaio não nos parece ser precisa por envolver duas dimensões que merecem ser estudadas de forma distintas: prestação de serviços via sítios e participação social *on-line*. Assim, a literatura especializada assertivamente convencionou distinguir *e-gov* de *e-partipation* (ou *e*-democracia).

Para West (2004), o *e-gov* refere-se à transmissão de informações públicas e serviços *on-line* por meio de sítios disponíveis 24 horas por dia, sete dias por semana, possibilitando aos cidadãos o acesso à informação e a serviços sempre que necessitarem. Nessa mesma direção, Araújo e Gomes (2004, p. 7), afirmam que o governo eletrônico possibilita "a oportunidade de relacionar as estratégias de reforma administrativa com a possibilidade de fornecimento de informações ao cidadão".

Ferreira e Araújo (2000, p. 1) destacam algumas das funções, mencionadas a seguir, que os governos estão explorando por meio do *e-gov.*

> a) a de propiciar maior transparência no *modus operandis* da gestão pública, facilitando o exercício do que tem se convencionado chamar de *accountability*, que compreende em grande parte a obrigatoriedade do gestor de prestação de contas ao cidadão (votante, consumidor e financiador dos bens públicos); e
> b) a de permitir a troca rápida de informações entre membros do governo, como, por exemplo, preços cotados em licitações, divulgação de experiências bem sucedidas de gestão, dentre outras atividades que intensifiquem o aumento da eficiência na máquina pública.

Para Lenk e Traunmüller (2002), o governo eletrônico abarca quatro grandes perspectivas: i) perspectiva do cidadão, a qual objetiva a prestação de serviços públicos por meio de sítios públicos; ii) perspectiva de processos, marcada pelo uso da internet para alterar a gestão interna do governo, seus sistemas, processos e suas rotinas; iii) perspectiva da cooperação, a qual tem por objetivo formar redes de cooperação entre órgãos e setores distintos do governo, assim como entre go-

verno e empresas, organizações não governamentais e investidores; iv) perspectiva da gestão do conhecimento, que se relaciona à gerência, à criação e à divulgação do conhecimento engendrado e acumulado pelo governo.

Interessam-nos, neste estudo, os aspectos que facilitam a *accountability*, envolvendo a transparência das informações públicas, o que dependerá da acessibilidade e da usabilidade apresentadas no sítio público.

Por acessibilidade no espaço digital, entendemos a existência de disponibilidade ao usuário de forma autônoma, todas as informações que lhe são de direito, independentemente de suas características corporais (Torres; Mazzoni; Alves, 2002), o que dependerá diretamente da usabilidade dos sítios.

No Brasil, o "governo eletrônico" tornou-se, em 2000, um programa criado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão como parte de um programa maior: o Programa Sociedade da Informação no Brasil (Brasil, 1999). Tais programas têm por princípio norteador a "utilização de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) para democratizar o acesso à informação, ampliar discussões e dinamizar a prestação de serviços públicos com foco na eficiência e efetividade das funções governamentais" (Araújo & Maia, 2014, p. 86).

O *e*-governo pode reduzir gastos públicos com folha de pagamento e manutenção de estruturas físicas, assim como as demandas burocráticas. Além desses benefícios, o governo eletrônico tem sido uma demanda exigida pela sociedade, como ressaltam Torres, Mazzoni e Alves (2002, p. 85).

> A luta por sítios *web* acessíveis está incluída entre as exigências por igualdade de condições, conduzidas pelos movimentos das pessoas com limitações oriundas de deficiências, nos países em que o processo de informatização da sociedade está mais avançado.

De acordo com Pinho (2008), governo eletrônico não pode ser entendido apenas como a disponibilização de serviços prestados aos cidadãos, mas como uma estrutura que possibilita a maior interação entre eles e o governo, assim como a maior participação social na gestão pública e prestação das contas públicas. Nesse sentido, Pinho aponta a necessidade de que o e-governo evolua para a e-democracia. É certo que, para que haja participação social efetiva na gestão pública, seja ela por meio da internet ou não, é necessário inicialmente que haja acessibilidade e transparência das informações.

Os sítios e portais institucionais, sejam eles municipais, estaduais ou federais, podem ser considerados um avanço, pois podem possibilitar uma aproximação maior da sociedade com a gestão dos recursos públicos, assim como prestar informações e serviços a um custo de tempo e recursos bem menor para o cidadão. Para que isso se efetive, a usabilidade do sítio é tão importante quanto o conteúdo e serviços disponibilizados nele. A acessibilidade é outro aspecto muito importante nos Sítios e Portais institucionais públicos, haja vista que exclusão digital é um dos fatores que impedem a efetivação da cidadania. Se é verdade que "a exclusão social e a exclusão digital são mutuamente causa e consequência" (Almeida & Paula,

2005, p. 59), os portadores de deficiências físicas acabam sendo potenciais vítimas dessa correlação.

Há atualmente uma infinidade de ferramentas que tornaram o acesso à informação mais facilitado ao portador de deficiência, assim como alguns cuidados necessários no momento de produzir o sítio, como, por exemplo, a utilização de textos para descrever as imagens, a utilização moderada de tabelas, possibilidade de adequação de cores da página e formatação das letras, entre outras. É preciso que as entidades, públicas e privadas, se mobilizem para que a inclusão do portador na sociedade seja possível, tornando-os cidadãos plenos (Oliveira et al., 2002). Sem tais elementos e inclusão não é possível a plena realização de um governo eletrônico. A fim de colaborar com essa questão, avaliamos os sítios dos municípios que compõem a Região Metropolitana da Grande Vitória (ES), observando usabilidade, acessibilidade e transparência. Em outros termos, realizamos uma análise da prática de governo eletrônico na referida região.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O ponto de partida desta pesquisa teve por base o modelo de análise realizada no Estado de São Paulo, desenvolvido pelo TecGov (EAESP/FGV) entre os anos de 2006 e 2007. Algumas mudanças foram necessárias devido à escassez de recursos humanos e à necessidade de incluir elementos destacados pela Lei da Transparência, mas não existentes naquele trabalho.

A pesquisa foi realizada em três etapas. Apresentadas a seguir:

Etapa 1. Definição da metodologia da pesquisa e do modelo de análise do estado atual dos sítios das prefeituras municípios capixabas. Nessa etapa, foi criado um "índice de Qualidade dos Sítios Públicos Municipais" (IQSM) composto por 80 quesitos a serem analisados, com três indicadores: usabilidade, acessibilidade e transparência.

Por *usabilidade* entendemos os aspectos relativos à facilidade de utilização dos sítios municipais; *acessibilidade* constitui-se das condições mínimas para que portadores de deficiências físicas (visão e audição) usufruam adequadamente das informações contidas nos sítios; *transparência* abrange a disponibilidade de informações exigidas pela "Lei da Transparência".

Tomando como ponto de partida o modelo desenvolvido pelo TecGov (EAESP/FGV, 2006), selecionamos 73, dos 200 quesitos levantados pelo TecGov para serem avaliados nesta pesquisa e incluímos, a partir da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, outros sete. A escolha dos quesitos se deu a partir de nossa compreensão do que seria importante conter em um sítio municipal para que ele atenda à Lei de Transparência e à Lei de Acessibilidade.

A avaliação de cada quesito se deu a partir de pontuações atribuídas que variam entre 0 a 3, conforme apresentado no quadro 1.

Reconhecendo a subjetividade existente, ainda que os elementos observados fossem prioritariamente objetivos, foi realizada uma avaliação ponderada, sendo essa a média de pontuação dada por dois avaliadores. No caso de discrepância de dois pontos entre as duas avaliações, uma terceira foi realiza-

da de forma conjunta entre dois pesquisadores.

Depois de pontuados os quesitos de cada indicador, foi calculada a pontuação dos indicadores (ver quadro 2, em anexo). Cada indicador foi composto por vários quesitos a serem analisados, conforme se vê no quadro 3, em anexo.

No caso do indicador *acessibilidade*, usamos também uma avaliação mecânica realizada por meio de um programa *on-line* português (de Portugal) denominado Relatório Access Monitor WCAG 2.0. Esse relatório emite uma avaliação em uma escala que vai de 0 a 10 a partir das diretrizes definidas pelo consórcio internacional denominado "Consórcio *World Wide Web*" (W3C). Após a avaliação (de 0 a 10) realizada automaticamente pelo Access Monitor WCAG 2.0, usamos a regra de três para transformar a nota em uma escala de 0 a 3. Feito isso, somamos a pontuação anterior do indicador *acessibilidade* e dividimos por dois, definindo a pontuação final desse indicador.

Os 26 quesitos de *usabilidade* são os elementos que julgamos importantes para que o cidadão, ao acessar os sítios, tenha condições e facilidade para utilizar-se de benefícios esperados em um sítio público municipal.

A tabela 2, em anexo, apresenta os dez quesitos de *acessibilidade* tidos como básicos para possibilitar o maior acesso, sobretudo de portadores de deficiência física, como preconiza a Lei de Acessibilidade. Somada a avaliação com base nesses critérios, tomaremos também como suporte avaliativo o Relatório Access Monitor WCAG 2.0, conforme já mencionado.

Os 44 quesitos que compõem o indicador *transparência* foram selecionados a fim de observarmos os aspectos básicos que possibilitem maior transparência à gestão pública, atendendo à Lei de Transparência aprovada em 2011.

Pontuado os indicadores, foi realizado o cálculo para a pontuação do IQSM conforme o quadro 4, em anexo.

Aferida a pontuação do IQSM para cada sítio oficial das prefeituras dos municípios que compõem a Região Metropolitana da Grande Vitória, realizou-se a classificação deles em um *ranking*.

Etapa 2. Levantamento de campo. Foi feito por meio da análise dos sítios municipais na internet (*websites* ou portais), cujo objetivo foi identificar os principais serviços e produtos oferecidos pelos municípios, segundo os critérios estabelecidos no modelo de análise, que contou com um questionário disponibilizado na internet para torná-lo mais simples e rápido de usar. Ao responder o questionário, os dados foram armazenados em uma planilha de dados. A coleta de dados deu-se entre os dias 06 e 27 de novembro de 2014.

Etapa 3. Análise e tratamento estatístico dos dados. Os dados obtidos no levantamento passaram por um processo de crítica e consistência que aferiu a coerência da avaliação de cada quesito pelos pesquisadores. Após essa aferição, foram feitos a análise e o tratamento estatístico dos dados, visando à criação de um *ranking* dos sítios municipais avaliados, referente ao IQSM, e à realização de alguns apontamentos gerais dos

principais problemas encontrados nos sítios analisados.

4 APRESENTAÇÃO DOS DADOS COLETADOS

Esta seção busca apresentar os dados coletados por meio da metodologia descrita anteriormente. Inicialmente, buscamos avaliar os indicadores que compõem o índice de usabilidade. A tabela 4 apresenta as notas aferidas em cada quesito.

Nota-se, a partir da tabela 4, que Vitória se destaca no Índice Usabilidade em relação aos demais municípios, com 59 pontos. Observa-se que o município de Fundão apresentou menor nota, atingindo apenas 40,5 pontos, nota muito próxima aferida ao sítio do município de Guarapari, com apenas 41,5 pontos.

Entre os principais problemas, estão a inexistência do "Fale Conosco" para tratar assuntos referentes ao sítio – salvo o sítio da Prefeitura de Fundão. Esse quesito é determinado pelo artigo 8o, da Lei de Transparência. Outro problema foi a falta de resposta ao teste realizado em 6 de novembro de 2014 na seção "Fale Conosco" ou "Ouvidoria" – apenas a Prefeitura de Serra respondeu na semana seguinte ao que foi questionado, e Cariacica nos encaminhou a outro setor. Os demais municípios, após 20 dias, não emitiram nenhuma informação ou entraram em contato. Vinte dias, período estipulado por ser o prazo determinado no artigo 10, da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Notamos ainda que nenhum dos sítios apresentou "busca avançada", ou seja, a possibilidade de pesquisa em outros sítios, ou realizou a combinação e exclusão de termos/palavras-chave. A maioria não apresenta um mapa para navegação no sítio. Apenas a Prefeitura de Vitória pontuou ao informar as datas de atualização de notícias disponíveis. A ausência das datas de atualização deixa os cidadãos inseguros quanto às informações disponibilizadas no sítio, sobretudo se elas estiverem contextualizadas no tempo.

O artigo 8o da Lei de Transparência determina que as informações estejam atualizadas, o que se verificou com clareza apenas nos sítios das prefeituras de Vitória, Cariacica e Vila Velha. Em muitos casos, o usuário não tem informações suficientes para julgar se elas estão atualizadas.

Sugere-se que as referidas prefeituras busquem melhorias capazes de maximizar a usabilidade, pois, como já evidenciado anteriormente, ela é entendida como uma facilitadora ao acesso à informação. Se a usabilidade for deficiente, possivelmente a acessibilidade e a transparência serão também.

A acessibilidade às informações públicas, garantida por lei, incluindo aqui a voltada para os portadores de deficiências físicas, foi também foco de análise da presente pesquisa, na qual os sítios públicos selecionados foram inicialmente pontuados de acordo com os quesitos predefinidos e já destacados na seção de metodologia deste artigo.

A tabela 5, em anexo, apresenta as notas dos quesitos que compõem o indicador de Acessibilidade. Observa-se, por meio dessa tabela, que mais uma vez Vitória teve o sítio melhor pontuado, com 23,5 pontos. Nesses indicadores, observou-se a deficiência de

Viana (12 pontos), Fundão (12,5 pontos) e Guarapari (13 pontos).

O sítio da Prefeitura de Vitória só não pontuou no quesito que avalia se há no sistema a possibilidade de escolha de cores para portadores de cromodeficiência.

Nota-se que as Prefeituras de Viana, Fundão, Guarapari, Cariacica, Serra e Vila Velha não possuem a ferramenta de conversão de sons em legendas. No caso de Vitória, os poucos vídeos disponíveis já possuem legendas, dispensando o dispositivo de conversão. Viana, Vila Velha, Fundão e Cariacica não pontuaram no quesito referente à possibilidade do usuário escolher estilos preferidos (cores, tamanhos de fontes e voz sintetizada). O resultado apresentado sugere que as prefeituras devem se mobilizar para integrar o portador de deficiência física na sociedade por meio do acesso à informação.

Observam-se na tabela 6 as duas avaliações realizadas ligadas à acessibilidade. Na primeira linha, é apresentado o indicador parcial, resultado da avaliação dos dez quesitos analisados. Na segunda linha, a avaliação mecânica do Relatório Access Monitor WCAG 2.0. Por fim, na terceira linha da tabela 6 é destacado na avaliação final do indicador Acessibilidade.

Observa-se, ainda por meio da tabela 6, que, a partir da avaliação do Relatório Access Monitor WCAG 2.0, nenhum dos sítios foi avaliado como bom (nota 2,0). Apenas o sítio da Prefeitura de Vitória chegou próximo, obtendo 1,98. Os sítios municipais de Fundão, Cariacica e Guarapari foram avaliados como fracos, com notas 1,18, 1,27 e 1,28, respectivamente.

Na tabela 7, observamos que novamente o sítio da Prefeitura de Vitória foi o melhor avaliado, dessa vez no indicador de Transparência, com nota 87,5. A menor nota foi obtida pela prefeitura de Guarapari, com 64 pontos, seguido de Fundão, com nota 64,5, e Viana, com nota 74.

No indicador de Transparência, notamos que muitos dos sítios não apresentam o *e-mail* da Prefeitura (*e-mail* geral), uma vez que nós o encontramos apenas no sítio da Prefeitura de Viana. O quesito perguntas e respostas frequentes sobre o município não foi visto em nenhum sítio. Além disso, nenhum dos sítios apresentou a possibilidade de atendimento por *chat*, nem o controle de gastos e prazos de obras em andamento e das já realizadas.

A Lei de Transparência, em seu artigo 8o, inciso 1, determina que os sítios públicos apresentem as competências de cada setor da estrutura organizacional. Notamos que os sítios das prefeituras de Fundão e Guarapari não atendem a essa determinação legal.

Entre os sítios analisados, não identificamos, no da Prefeitura de Guarapari, os registros de repasse de recursos, também determinado pela Lei de Transparência.

A determinação legal de que os dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades estejam disponíveis parece-nos um ponto bastante crítico, isso por não conseguirmos identificá-los em nenhum dos sítios analisados. Também não foi possível encontrar informações sobre os prazos e anda-

mentos das obras públicas nesses sítios.

No que diz respeito ao "Orçamento participativo", percebemos a inexistência desse *link* nos sítios avaliados, ou quando existiam, estavam desatualizados, embora seja sabido que algumas dessas prefeituras (Serra, Cariacica e Vitória) praticam o orçamento participativo. Arquivos de notícias, enquetes para participação popular e falta do quesito horário de atendimento ao público também foram problemas encontrados em grande parte dos sítios avaliados.

Ainda que a Transparência dos sítios públicos esteja prevista em Lei Federal, é notório que as referidas Prefeituras ainda têm muito que se adequar para cumprirem as exigências legais.

Como já mencionado e mostrado na tabela 8, o sítio municipal de Vitória foi pontuado com as melhores notas em todos os indicadores, obtendo o conceito "bom" nos indicadores de Usabilidade e Acessibilidade com notas 2,269 e 2,165, respectivamente. Em contrapartida, observamos que o sítio municipal de Fundão obteve a menor avaliação nos referidos indicadores com notas 1,557 para Usabilidade e 1,18 para Acessibilidade. A Prefeitura de Guarapari obteve a pior nota no indicador de Transparência: 1,454. Os sítios de Vila Velha, Viana, Serra, Guarapari, Fundão e Cariacica foram avaliados como fracos, com notas que não chegam a dois pontos.

5 RANKING DOS SÍTIOS MUNICIPAIS A PARTIR DO ÍNDICE DE QUALIDADE DOS SÍTIOS MUNICIPAIS (IQSM)

A prática de ranquear é comumente usada para possibilitar comparações e fomentar a competição pelo topo do *ranking*. Nesta seção, buscamos ranquear os sítios analisados com o intuito de corroborar com o interesse em aperfeiçoar e potencializar o uso dos sítios públicos municipais como mais uma ferramenta de *accountability* vertical, embora reconhecendo que isso por si só não basta para que tenhamos maior controle social dos gastos públicos, assim como maior responsabilização por parte dos gestores municipais.

Esta seção traz um *ranking* construído a partir dos resultados obtidos do que chamamos de Índice de Qualidade dos Sítios Municipais (IQSM). A tabela 9, em anexo, apresenta um *ranking* produzido a partir desse índice.

Pelo IQSM, aferimos um único sítio classificado como bom, que foi o sítio do município de Vitória, com pontuação que ultrapassa dois pontos. Em segundo lugar, ficou o sítio da Prefeitura de Vila Velha e, em terceiro, o sítio da Prefeitura de Viana, com 1,720 e 1,700 pontos, respectivamente.

Encontram-se os sítios de Serra e Cariacica, no IQSM, com nota 1,642, pontuações bem próximas, porém obtidas em quesitos e indicadores diferentes. Os sítios de Guarapari e Fundão obtiveram as piores avaliações nesse índice, com notas 1,443 e 1,410, respectivamente.

Como destacaram Pinho e Sacramento (2009), muitas mudanças rumo à maior transparência na gestão pública ocorreram no Brasil; no entanto, elas ainda não foram suficientes para que tenhamos gestões tão transparentes como desejamos – o que ficou evidenciado na análise dos sítios dos muni-

cípios que compõem a Região Metropolitana da Grande Vitória (ES).

Apesar da existência da Lei Federal 12.527, estabelecendo que os sítios públicos promovam acessibilidade às informações públicas, percebemos que as referidas prefeituras estão ainda distantes das condições esperadas e determinadas por lei. Nota-se não só a dificuldade de acesso às informações por parte da população em geral, mas isso é agravado aos portadores de deficiências físicas – sobretudo visual e auditiva – devido à falta de sítios acessíveis a essa parcela da população.

Além disso, observa-se a falta das informações consideradas importantes para que o cidadão exerça seu papel de fiscalizador e que haja de fato uma *accountability* na esfera pública municipal. Certamente, não é só a presença da transparência, da acessibilidade e da usabilidade dos sítios que trará os resultados esperados pelos legisladores (e muitas vezes tão celebrados na literatura), mas, se houver uma apropriação desse canal por parte dos cidadãos, poderemos ter melhores resultados em torno da eficiência dos gastos públicos, assim como maior lisura em sua destinação.

É importante mencionar que o fato de os avaliadores não encontrarem elementos que seriam analisados nos sítios não significa que eles não estejam *on-line*, mas deixa evidente que o acesso a eles está comprometido e/ou dificultado.

Sem atender aos critérios levantados nesta análise, dificilmente as prefeituras municipais terão condições de ampliar o e-gov rumo à e-democracia. Torna-se necessário dar transparência para que se produza credibilidade em uma sociedade que vem demonstrando estar desacreditada nos governos e na política.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema de pesquisa aqui desenhado está envolvido na realidade marcada pelo desenvolvimento das CTI e pela exigência de maior *accountability* praticada pelos sítios públicos municipais. É certo que os sítios, sozinhos, não são capazes de darem conta dessa tarefa, no entanto, podem corroborar de forma bastante significativa para isso. Assim, realizamos a avaliação de sítios públicos municipais quanto à acessibilidade, à usabilidade e à transparência.

No que se refere à transparência na gestão pública, é notório que os municípios brasileiros ainda estão muito aquém do desejado. Mesmo com todos os mecanismos computacionais e pressão da sociedade civil, os municípios não têm acompanhado as expectativas dos cidadãos e as determinações jurídicas. Em muitos casos, notamos exatamente o que Pinho (2009, p. 491) destacou em sua pesquisa:

> Alguns portais poderiam ser melhorados em termos da comunicação e da disponibilização das informações, o que demandaria um esforço aparentemente apenas tecnológico e que, no fundo, representaria um compromisso de respeito à comunidade.

Notamos, em nossa análise, que os municípios abarcados pelo referido estudo ainda estão distantes de atenderem plenamente às determinações legais, sobretudo quanto

aos artigos 8o, 10 e 30 da Lei Federal de n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, e o art. 17 da Lei Federal n. 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Dessa forma, podemos aferir que ainda estamos distantes de termos um e-governo onde haja interatividade verticalizada. Essa afirmação torna-se ainda mais sustentável por notarmos que os canais de comunicação entre o cidadão e o setor público, sobretudo via ouvidoria, não atendem ao que se propõem.

A Lei da Transparência deixa uma lacuna em se tratando da avaliação dos portais, uma vez que não há claramente especificado quem irá avaliá-los e fiscalizá-los, carecendo de *accountability* horizontal. A lei também não aponta a periodicidade da avaliação – o que seria importante, uma vez que as mudanças oriundas das tecnologias de informação precisam ser acompanhadas pelos sítios. A lei apenas institui a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, cuja função é avaliar os documentos que serão sigilosos ou não.

Sem *accountability* horizontal, a *accountability* vertical pode ser comprometida, uma vez que a dificuldade ao acesso das informações públicas pode impossibilitar o maior acompanhamento das ações da gestão pública pelos cidadãos.

Para que se efetive uma *accountability* vertical, a usabilidade do sítio é tão importante quanto o conteúdo e serviços disponibilizados nele. A acessibilidade é outro aspecto muito importante, haja vista, como já afirmado, a exclusão digital ser um dos fatores que impedem a efetivação da cidadania.

É sabido que os sítios institucionais municipais são um avanço, pois podem possibilitar uma aproximação maior da sociedade com a gestão dos recursos públicos, prestando informações e serviços a um custo de tempo e recursos bem menor para o cidadão. Em relação aos sítios analisados, nota-se que tais benefícios ainda não foram amplamente garantidos, apresentando deficiências em se tratando de acessibilidade, usabilidade e transparência, carecendo de serem revistas diversas falhas identificadas na presente avaliação. Dessa forma, podemos considerar que esta análise, além de destacar a situação dos sítios municipais da Região Metropolitana da Grande Vitória, possibilita identificar os principais pontos problemáticos, tornando realizáveis, se assim desejarem, correções e aperfeiçoamentos mais eficazes para ampliar as potencialidades desses sítios.

Possivelmente, informações não encontradas pelos avaliadores estejam nos sítios; no entanto, sua não percepção vem a evidenciar a necessidade de reorganização das informações disponíveis, assim como o remodelamento nos menus de acesso.

Nesta pesquisa, mostrou-se que a capital do estado do Espírito Santo, Vitória, apresentou o melhor resultado entre os municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória. Os resultados apontam as cidades mais periféricas, Guarapari e Fundão, com resultados mais tímidos, o que desperta o interesse em estudos posteriores, os quais venham a identificar se há relação entre interiorização e transparência nos sítios públicos municipais, sobretudo nos municípios com tradições rurais, especialmente aqueles ainda marcados por práticas coronelistas.

O apontamento das deficiências encontra-

CC BY

das pode vir a fomentar o desenvolvimento de mecanismos de superação. No que concerne a sua contribuição para o campo da pesquisa, este estudo apresenta significativa colaboração referente à metodologia de observação estruturada de *websites* públicos, o que ainda é pouco explorado no Brasil. Com base nas análises realizadas nesta pesquisa, acreditamos que a legislação brasileira deva ser mais específica, normatizando os sítios em relação aos diversos quesitos aqui avaliados, sobretudo em pontos que dificultam o acesso. O que se percebe é que itens obrigatórios estão quase sempre presentes nos sítios, contudo seu acesso é difícil. Por isso é necessário disciplinar a usabilidade, a acessibilidade e a transparência dos sítios públicos de forma conjunta e específica. Outra indicação é que tenhamos legislação que determine que os dados públicos estejam em formato de "Dados Abertos", que são marcados pelo uso livre, reutilização e redistribuição livre, sendo, no máximo, exigido creditar a sua autoria e compartilhar pela mesma licença. Isso possibilitaria maior manuseio e cruzamentos de informação, contribuindo para maior fiscalização e divulgação desses dados.

7 REFERÊNCIAS

Almeida, L. B, Paula, L. G. de, CARELLI, F. C., OSÓRIO, T. L. G., & Genestra, M. (2005). O retrato da exclusão digital na sociedade brasileira. *Journal of Information Systems and Technology Management*, 2(1), 55-67.

Araújo, W. F. G., & Gomes de, M. P. S. (2004). *Governança eletrônica na América Latina*: podemos esperar uma democracia eletrônica?

Behn, R. D. (1998). *O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática*.

Brasil. *Lei Federal n. 10.098*. Lei de Acessibilidade. Brasília.

Brasil. *Lei Federal 12.527.* (2011, nov., 18). Lei de Transparência. Brasília.

Campos, Ana. M. (1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública,* 24(2), 30-a.

CETIC.br. *Site institucional*. Recuperado em: 10 jun., 2015, de <http://cetic.br/sobre>.

Heidemann, F. G., & SALM, J. (2009). Ética de responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. *Políticas públicas e desenvolvimento:* bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 301-9.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (2010). *Censo Populacional 2010.* Brasília.

Lenk K.; Traunmüller R. (2001). Broadening the Concept of Electronic Government, In: *Designinge-government*, [S. l.]: Prins J. E. J.; Kluwer LawInternational.

O'Donnell, G. (1997). Accountability Horizontal. *Conferencia "Institutionalizing Horizontal Accountability"*, Viena.

O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-52.

O'Donnell, G. (1991). Democracia delegativa? *Novos Estudos*, São Paulo, 31, 25-40, out.

Oliveira, S. S. D. (2002). Acessibilidade ao computador por pessoas com necessidades educacionais especiais. In: III *Congresso Ibero-Americano de Informática na Educação Especial* CIIEE (Vol. 2002).

Pinho, J. A. G. D. (2008). Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 471-493.

Pinho, J. A. G. D., & Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. *Revista de Administração Pública*, 43(6).

Rocha, A. C. (2011). Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 14(2).

Sampaio, R. C. (2010). Governança eletrônica no Brasil: limites e possibilidades introduzidos pelo Orçamento Participativo na Internet. *Planejamento e Políticas Públicas*.

Torres, Elisabeth Fátima, Mazzoni, Alberto Angel, & ALVES, João Bosco da Mota. (2002). *A Acessibilidade à informação no espaço digital*. Ci. Inf. Brasília, 31(3).

West, Darrell M. E-government and the transformation of service delivery and citizen attitudes. (2004). *Public Administration Review*, 64(1).

ANEXOS

Quadro 1. Intervalo de pontuações a serem atribuídas para cada quesito avaliado

Avaliação	Inexistente ou nulo	Fraco	Bom	Excelente
Pontuação	0	1	2	3

Fonte: Elaborado pelos autores.

Quadro 2. Cálculo de indicadores

$$\text{Indicador} = \frac{\text{soma das pontuações dos quesitos}}{\text{n. de quesitos}}$$

Fonte: Elaborado pelos autores.

Quadro 3. Número de quesitos dos indicadores

Usabilidade	Acessibilidade	Transparência
26	10	44

Fonte: Elaborado pelos autores.

Quadro 4. Cálculo do Índice de Qualidade dos Sítios Municipais (IQSM)

$$\textbf{IQSM} = \frac{\text{Ind. Usabilidade} + \text{Ind. Acessibilidade} + \text{Ind. Transparência}}{3}$$

Fonte: Elaborado pelos autores.

Tabela 1. Composição do Indicador de Usabilidade

Indicador	Quesitos
Usabilidade	1.1 Link "Fale conosco" para tratar de questões do site
	1.2 Tamanho adequado das fontes (fontes de tamanho legível)
	1.3 Contraste adequado entre fundo e texto
	1.4 Uso poucas fontes (dois ou três tipos) e fontes são padronizadas (Arial, Verdana etc.)
	1.5 Não usa caixa alta em excesso
	1.6 Evita uso de siglas/abreviaturas/nomenclaturas sem corresp. com o público-alvo
	1.7 Motor de Busca interno simples para o conteúdo do site
	1.8 Busca avançada, que possibilita pesquisas nas principais seções do *website*
	1.9 Serviço de busca aparece nas principais páginas do site
	1.10 Pesquisas em bancos de documentos/dados de interesse do cidadão
	1.11 Downloads de arquivos e documentos (maior nota para arquivos com caracteres [OCR] e disponíveis para importação em banco de dados)
	1.12 Os principais links apontam exatamente para o conteúdo descrito neles
	1.13 Identifica de forma diferente links para endereços externos ao portal
	1.14 Localização de assuntos categorizados em menus
	1.15 Apresenta em destaque o nome da página principal em todas as páginas
	1.16 Tem recursos próprios para retorno à página anterior, avançar e imprimir
	1.17 Não abre janelas adicionais que confundem usuário
	1.18 Em páginas de entradas de dados, posiciona cursor no próximo campo a preencher
	1.19 Evita rolagem horizontal da tela
	1.20 O website apresenta o brasão do município
	1.21 Apresenta o logotipo da prefeitura
	1.22 Há um mapa do site ou orientação de navegação
	1.23 Não usa páginas com a expressão "em construção" ou similares
	1.24 Informa datas de atualização das notícias
	1.25 Teste o envio e retorno de um e-mail na seção "Fale Conosco" ou formulário de contato
	1.26 Páginas e dados atualizados

Fonte: Elaborado pelos autores.

Tabela 2. Composição do Indicador de Acessibilidade

Indicador	Quesitos
Acessibilidade	2.1 Assegura que o usuário possa escolher estilos preferidos (cores, tamanhos de fontes)
	2.2 Evita páginas muito longas
	2.3 Assegura que o usuário possa controlar movimentos de páginas, rolagens ou atualizações automáticas de objetos (dificuldade de leitura de textos em movimento ou com mudanças rápidas de páginas)
	2.4 Possibilita que o usuário elimine elementos dinâmicos da página que possa distrair ou desorientar (sons, vídeos, scripts, flashes etc.)
	2.5 Tabelas devem ter um sumário descritivo do seu tipo de conteúdo
	2.6 Evita o uso de textos animados ou textos na forma de imagem sem a devida legenda
	2.7 Possibilita a navegação por mouse ou por teclado
	2.8 Evita muitas imagens e gráficos
	2.9 Há conversão de sons em legendas para deficientes auditivos
	2.10 Possibilita controle de cores para cromodeficiência (daltônicos, por exemplo)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Tabela 3. Composição do Indicador de Transparência

Indicador	Quesitos
Transparência	3.1 E-mail da Prefeitura (geral)
	3.2 Endereço da Prefeitura (geral)
	3.3 Telefone da Prefeitura (geral)
	3.4 Principais pontos de interesse geral (história, turismo)
	3.5 Perguntas frequentes e respostas sobre o município
	3.6 Galeria de fotos do município
	3.7 Mapas da cidade
	3.8 Nome das secretarias municipais
	3.9 Atribuições das Secretarias Municipais
	3.10 Endereço das secretarias municipais
	3.11 E-mail das secretarias municipais
	3.12 Telefone das secretarias municipais
	3.13 Nome dos Secretários Municipais, prefeito e vice-prefeito
	3.14 E-mail (dos Secretários Municipais)
	3.15 Telefone (dos Secretários Municipais)
	3.16 Avisos a comunidade
	3.17 Chamadas em destaque, *pop-ups* etc.
	3.18 Arquivo de notícias (divisão por assuntos, sistema de busca etc.)
	3.19 Simples visualização da agenda da Prefeitura
	3.20 Possibilidade de solicitar agendamento de atendimento com o prefeito
	3.21 E-mail (Contate o prefeito)
	3.22 Telefone (Contate o prefeito)
	3.23 Atendimento por *chat* (conversa on-line)
	3.24 Ouvidoria municipal
	3.25 Plano plurianual do município
	3.26 Planejamento estratégico de desenvolvimento do município
	3.27 Lei Orçamentária Anual
	3.28 Lei de Diretrizes Orçamentárias do município
	3.29 Execução orçamentária e financeira
	3.30 Balanço econômico e financeiro do município
	3.31 Programas
	3.32 Controle de gastos e prazos de obras em andamento
	3.33 Controle de gastos e prazos de obras já realizadas
	3.34 Decretos, Resoluções e Leis Municipais
	3.35 Informações (Concursos públicos)
	3.36 Enquetes e/ou pesquisas
	3.37 Orçamento participativo
	3.38 Licitações (informações gerais)
	3.39 Licitações (documentos na íntegra)
	3.40 Lista de servidores
	3.41 Folha de pagamento (relatório com nome dos servidores, função e salário)
	3.42 Horário de atendimento ao público
	3.43 Registro de repasses ou transferências (recebidos)
	3.44 Diário Oficial do Município no site da Prefeitura ou indicação de link para ele

Fonte: Elaborado pelos autores.

Tabela 4. Avaliação dos quesitos que compõem o indicador de Usabilidade dos sítios públicos dos municípios selecionados

Indicador	Vitória	Vila Velha	Viana	Serra	Guarapari	Fundão	Cariacica
1.1	0	0	0	0	0	2	0
1.2	3	3	2,5	2,5	3	2,5	3
1.3	2,5	2	3	2,5	2,5	2,5	2
1.4	3	3	3	3	3	3	3
1.5	3	3	3	3	3	3	3
1.6	3	3	3	3	3	3	3
1.7	3	3	3	0	0	1,5	2
1.8	0	0	0	0	0	0	0
1.9	3	3	3	0,5	0	0	1,5
1.10	2,5	0,5	0	0,5	0	0,5	1,5
1.11	2,5	2	2,5	2,5	1,5	2	0
1.12	3	3	3	3	2,5	2,5	3
1.13	2,5	0	2,5	2	1	1	1
1.14	3	3	3	3	3	2,5	2,5
1.15	2,5	3	3	1	3	0	1,5
1.16	1	0,5	2	0,5	0,5	0	1,5
1.17	2,5	2,5	1,5	3	2,5	1,5	2,5
1.18	0	0,5	0,5	0	0,5	0,5	1
1.19	3	3	2,5	3	3	2,5	3
1.20	3	3	3	0	3	3	0
1.21	3	3	3	3	3	3	3
1.22	1	0	0	1	0	0	0
1.23	3	3	2	2	2,5	2	3
1.24	3	0	0	0	0	0	0
1.25	0	0	0	3	0	0	1
1.26	3	3	2	2	1	2	3
Total	**59**	**50**	**51**	**44**	**41,5**	**40,5**	**45**

Fonte: Elaborado pelos autores.

Tabela 5. Avaliação dos quesitos que compõem o indicador parcial de Acessibilidade dos sítios públicos dos municípios selecionados

Indicador	Vitória	Vila Velha	Viana	Serra	Guarapari	Fundão	Cariacica
2.1	2,5	0	0	1,5	1	0	0
2.2	1,5	3	3	3	2,5	3	3
2.3	3	3	0,5	1	2,5	2	3
2.4	3	3	0,5	0	0,5	1,5	1
2.5	2,5	2,5	2	3	1	0	0,5
2.6	3	3	2	3	2	2	2
2.7	3	0,5	1	1	1,5	1,5	1,5
2.8	3	2,5	3	2,5	2	2,5	3
2.9	2	0	0	0	0	0	0
2.10	0	0	0	0	0	0	0
Total	**23,5**	**17,5**	**12**	**15**	**13**	**12,5**	**14**

Fonte: Elaborado pelos autores.

Tabela 6. Indicador final de Acessibilidade dos sítios públicos dos municípios selecionados

	Vitória	Vila Velha	Viana	Serra	Guarapari	Fundão	Cariacica
Indicador parcial	2,35	1,75	1,2	1,5	1,3	1,25	1,4
Validador/ Relatório AccessMonitor WCAG 2.0	1,98	1,11	1,71	1,26	1,26	1,11	1,14
Indicador de Acessibilidade(Ponderação das duas avaliações)	**2,165**	**1,43**	**1,455**	**1,38**	**1,28**	**1,18**	**1,27**

Fonte: Elaborado pelos autores.

Tabela 7. Avaliação dos quesitos que compõem o indicador de Transparência dos sítios públicos dos municípios selecionados

Indicador	Vitória	Vila Velha	Viana	Serra	Guarapari	Fundão	Cariacica
3.1	0	0,5	3	0	0	0	0
3.2	3	3	3	3	0,5	3	3
3.3	3	3	3	3	0	3	3
3.4	3	3	1	2,5	2,5	1,5	1
3.5	0	0	0	0	0	0	0
3.6	1,5	3	2,5	1,5	3	0	0
3.7	2	2,5	2,5	2	2,5	0	3
3.8	3	3	3	3	3	3	3
3.9	3	2,5	3	3	0	0	3
3.10	3	3	0	3	3	3	3
3.11	1	0	3	2,5	3	3	3
3.12	3	3	3	3	3	3	3
3.13	3	3	3	3	3	1,5	3
3.14	3	3	3	2,5	0	1	0
3.15	3	3	3	3	2,5	2	1,5
3.16	2,5	1,5	3	3	2,5	2	1
3.17	1,5	1,5	3	2	2,5	2,5	3
3.18	1	0	0,5	0,5	0	1,5	1
3.19	0	0	0	0	0	0	0
3.20	0,5	0,5	1	0	0,5	0	1
3.21	3	3	3	2,5	3	3	3
3.22	3	3	3	2	3	3	3
3.23	0	0	0	0	0	0	0
3.24	3	3	3	3	3	2,5	1
3.25	0	3	3	3	0,5	0	3
3.26	1,5	0	0	3	3	0	0
3.27	3	3	0	3	0,5	0	3
3.28	3	3	0	3	0,5	0	3
3.29	3	3	3	2,5	3	2,5	2
3.30	3	2,5	3	2,5	2,5	2	2,5
3.31	3	0	0	0,5	1	0,5	2
3.32	0	0	0	0	0	0	0
3.33	0	0	0	0	0	0	0
3.34	2,5	1	2,5	3	3	3	3
3.35	3	3	3	3	3	2,5	3
3.36	0	0	0	0	0	1,5	0
3.37	0	0	0	0	0	0	0
3.38	3	3	0	3	1	3	3
3.39	2	2,5	0	3	2,5	3	1,5
3.40	3	0	0,5	0,5	0	3	3
3.41	3	3	0	0	0,5	0	0,5
3.42	0	1,5	0,5	0	2,5	2,5	0
3.43	2,5	2	3	3	0	2,5	2,5
3.44	3	1	3	0	0	0	3
Total	**87,5**	**79,5**	**74**	**81**	**64**	**64,5**	**77,5**

Fonte: Elaborado pelos autores.

Tabela 8. Indicadores de Usabilidade, Acessibilidade e Transparência dos sítios públicos dos municípios selecionados

	Vitória	Vila Velha	Viana	Serra	Guarapari	Fundão	Cariacica
Indicador de Usabilidade	2,269	1,923	1,961	1,692	1,596	1,557	1,692
Indicador de Acessibilidade	2,165	1,43	1,455	1,38	1,28	1,18	1,27
Indicador de Transparência	1,988	1,806	1,681	1,840	1,454	1,465	1,761
IQSM	2,140	1,720	1,700	1,642	1,443	1,410	1,642

Fonte: Elaborado pelos autores.

Tabela 9. Ranking dos sítios públicos dos municípios selecionados a partir do IQSM

Ranking IQSM		
Posição	**Município**	**Pontuação**
1º	Vitória	2,140
2º	Vila Velha	1,720
3º	Viana	1,700
4º	Serra	1,642
4º	Cariacica	1,642
5º	Guarapari	1,443
6º	Fundão	1,410

Fonte: Elaborado pelos autores.