



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da  
Informação e Documentação  
Departamento de Ciência da Informação e Documentação  
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação

HENRIQUE FLÁVIO RODRIGUES DA SILVEIRA

Planejamento Governamental e Coordenação Interorganizacional  
– um espaço para aplicação de organizações virtuais no setor  
público?

Brasília  
2005

HENRIQUE FLÁVIO RODRIGUES DA SILVEIRA

Planejamento Governamental e Coordenação Interorganizacional  
– um espaço para aplicação de organizações virtuais no setor  
público?

Tese apresentada ao Departamento de  
Ciência da Informação e Documentação  
da Faculdade de Economia,  
Administração, Contabilidade e Ciência  
da Informação e Documentação da  
Universidade de Brasília como requisito  
parcial para obtenção do título de  
Doutor em Ciência da Informação

Orientadora:  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Kira Tarapanoff

Brasília  
2005



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação Documentação  
Departamento de Ciência da Informação e Documentação  
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação

## FOLHA DE APROVAÇÃO

**Título:** Planejamento governamental e coordenação interorganizacional - um espaço para aplicação de organizações virtuais no setor público

**Autor:** Henrique Flávio Rodrigues da Silveira

**Área de concentração:** Transferência da Informação

**Linha de pesquisa:** Gestão da Informação e do Conhecimento

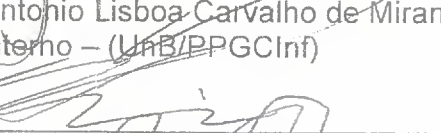
Tese submetida à Comissão Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação do Departamento de Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de **Doutor em Ciência da Informação**.

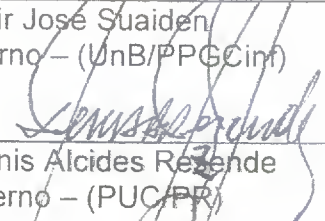
Tese aprovada em: 21 de novembro de 2005

Aprovado por:

  
\_\_\_\_\_  
Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Kira Maria Antonia Tarapanoff  
Presidente - Orientador - (UnB/PPGCInf)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Antonio Lisboa Carvalho de Miranda  
Membro Interno - (UnB/PPGCInf)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Emir Jose Suaiden  
Membro Interno - (UnB/PPGCInf)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Denis Alcides Rezende  
Membro Externo - (PUC/PR)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Eduardo Amadeu Dutra Moresi  
Membro Externo - (UCB/DF)

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Murilo Bastos da Cunha  
Suplente - (UnB/PPGCInf)

## **DEDICATÓRIA**

A meus pais, Onias e Rose, responsáveis por minha vontade de conhecer  
A Adriana, Juliana e Onias, responsáveis por minha vontade de acreditar

## **AGRADECIMENTOS**

À Universidade de Brasília, pela oportunidade  
Ao Banco Central do Brasil, pelo incentivo  
À Capes, pelo estágio  
À minha orientadora acadêmica, Profª Drª Kira Tarapanoff, pela dedicação  
À minha orientadora técnica, Zilda Simões, pela confiança  
Aos professores, colegas e servidores do Departamento de Ciência da Informação e  
Documentação da UnB, pelo apoio

Saber? Que sei eu?  
Pensar é descrer.  
- Leve e azul é o céu -  
Tudo é tão difícil  
De compreender!...

A ciência, uma fada  
num conto de louco...  
- A luz é lavada -  
Como o que nós vemos  
É nítido e pouco!

Que sei eu que abrande  
meu anseio fundo?  
Não saber o modo  
De pensar o mundo!

(Fernando Pessoa, 1888-1935)

“Education makes a people easy to lead, but  
difficult to drive; easy to govern, but impossible to  
enslave”

(Heywood Brown, 1888-1939)

## RESUMO

Estudos indicam o crescente envolvimento de organizações públicas e privadas em alianças e parcerias. No novo cenário colaborativo, uma nova abordagem para o planejamento das organizações deve ser desenvolvida, com destaque para as organizações públicas, em cujo ambiente a escassez de recursos pode ser total ou parcialmente suprida pela criação ou incremento de redes entre organizações e sistemas. Essa nova abordagem pode resultar em algum tipo de organização pública virtual, à semelhança do que já ocorre no setor privado. Em uma organização virtual, os parceiros compartilham informações e infra-estrutura de uma maneira sinérgica, incrementando a efetividade para um nível que nenhum deles poderia alcançar sozinho. No novo ambiente cooperativo, é necessário promover relacionamentos estáveis e mútua confiança, maximizando benefícios e minimizando riscos, ao mesmo tempo em que desaparece ou é bastante reduzido o tradicional controle direto sobre os recursos requeridos pelos processos de negócio. No setor público, essas questões parecem especialmente relevantes devido à forte tradição de independência das organizações públicas, o que pode comprometer a motivação das organizações públicas para a adoção de formas mais colaborativas de trabalho. Assim, o objetivo geral desta pesquisa é contribuir para o incremento da efetividade da ação governamental, por meio de uma maior racionalização da coordenação interorganizacional, a ser exercida no escopo de novas estruturas organizacionais, na forma de organizações virtuais aplicadas ao setor público. Para conhecer mais sobre a possibilidade de aplicação do conceito de organização virtual no planejamento do setor público, foram desenvolvidos estudos sobre o processo de planejamento governamental, incluindo a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, e realizado estudo específico sobre a evolução do planejamento governamental no Brasil. O referencial teórico incluiu ainda estudos sobre trabalho em rede e também sobre aspectos que impactam a coordenação interorganizacional requerida para o adequado funcionamento de uma organização virtual: gestão cooperativa da informação, fronteiras organizacionais, cultura organizacional, poder e controle e confiança. A partir dos estudos efetuados foram identificados fatores e estratégias que têm impacto na criação, desenvolvimento e gestão de organizações virtuais e elaboradas algumas hipóteses acerca da percepção dos gestores governamentais quanto àqueles fatores e estratégias, que foram verificados por meio de uma pesquisa de campo. Os resultados da pesquisa foram analisados e relacionados com os estudos efetuados e as hipóteses formuladas, sendo apresentadas algumas conclusões e recomendações. Entre as principais conclusões pode-se destacar a percepção dos gestores quanto à necessidade de valorizar mais a comunicação e o estabelecimento de objetivos comuns, em vez de concentrar esforços em mais sistemas de auditoria e controle, e de adequar os sistemas de avaliação de forma a estimular práticas colaborativas. Dentre as recomendações, destaque-se a mudança do foco da infra-estrutura tecnológica para o ambiente cognitivo e para a rede de relações humanas presentes em um ambiente informacional cooperativo, e uma maior discussão sobre a necessidade de compartilhamento de decisões, e não apenas de compartilhamento de recursos.

Palavras-chave: planejamento governamental, organização virtual, coordenação interorganizacional, gestão cooperativa da informação

## ABSTRACT

Studies indicate the growing involvement of public and private organisations with alliances and partnerships. In the new collaborative scenario, a new approach for organisational planning should be developed, with special attention to the public sector, where the scarcity of resources may be partially or totally fulfilled by the creation or the increase of nets between organisations and systems. This new approach may result in some kind of virtual public organisation, as occurs in the private sector. In a virtual organization, partners share information and infrastructure in a synergetic way, improving effectiveness to a level that none of the partners would be able to achieve alone. In the new cooperative environment, it is necessary to promote stable relationships and mutual trust, maximizing benefits and minimizing risks, and at the same time diminishing or substantially reducing the traditional direct control over the required resources for business processes. In the public sector, such questions seem especially relevant because public organisations have a strong tradition of independence, and this fact may compromise the motivation to adopt more collaborative ways to get the work done. So, the general objective of this research is to contribute to improve the effectiveness of governmental action, through a more rational inter-organisational coordination, to be exerted in the scope of new organisational structures, in the form of virtual organisations applied to the public sector. In order to know more about the possibility of using the concept of virtual organisation on planning in the public sector, studies on the governmental planning process were carried out, including policy making, implementation and evaluation. A specific study about the evolution of governmental planning in Brazil was also carried out. The theoretical referential also included studies about networking and about some aspects that impact inter-organisational coordination, which are required for a virtual organisation to work properly: information shared management; organisational boundaries; organisational culture; power and control; and trust. From the studies done, the factors and strategies that have impact in the creation, the development and management of virtual organisations were identified, and some assumptions were made about the perception of public managers in relation to those factors and strategies. The assumptions were verified by field research. The results of the field research were analysed and compared to the studies done, and some conclusions and suggestions were presented. Some conclusions may be highlighted: the perception of public managers about the necessity of giving more importance to communication and common objectives rather than concentrating efforts into more auditing and control systems; and the necessity of changing the evaluation systems in order to stimulate more collaboration. Some suggestions may also be highlighted: changing focus from the technology infra-structure to the cognitive environment and the net of human relationships needed in a cooperative informational environment; and having more discussions about sharing decision processes, and not just about sharing resources.

Key-words: governmental planning, virtual organisation, inter-organisational coordination, information shared management.

## LISTA DE TABELAS

	Página
<b>Tabela 1.</b> Gestores por sexo.	145
<b>Tabela 2.</b> Gestores por faixa etária.	145
<b>Tabela 3.</b> Gestores por escolaridade / titulação acadêmica.	146
<b>Tabela 4.</b> Gestores por tipo de vínculo com o serviço público.	146
<b>Tabela 5.</b> Gestores por tempo de serviço público.	146
<b>Tabela 6.</b> Gestores por faixa etária (sexo feminino).	256
<b>Tabela 7.</b> Gestores por faixa etária (sexo masculino).	256
<b>Tabela 8.</b> – Gestores por escolaridade / titulação acadêmica (sexo feminino).	256
<b>Tabela 9.</b> Gestores por escolaridade / titulação acadêmica (sexo masculino).	256
<b>Tabela 10.</b> Gestores por tipo de vínculo com o serviço público (sexo feminino).	256
<b>Tabela 11.</b> Gestores por tipo de vínculo com o serviço público (sexo masculino).	257
<b>Tabela 12.</b> Gestores por tempo de serviço público (sexo feminino).	257
<b>Tabela 13.</b> Gestores por tempo de serviço público (sexo masculino).	257
<b>Tabela 14.</b> Gestores por faixa etária (servidores sem vínculo permanente).	257
<b>Tabela 15.</b> Gestores por faixa etária (servidores de carreira do executivo federal).	258
<b>Tabela 16.</b> Gestores por escolaridade / titulação acadêmica (servidores sem vínculo permanente).	258
<b>Tabela 17.</b> Gestores por escolaridade / titulação acadêmica (servidores de carreira do executivo federal).	258
<b>Tabela 18.</b> Gestores por tempo de serviço público (servidores sem vínculo permanente).	258
<b>Tabela 19.</b> Gestores por tempo de serviço público (servidores de carreira do executivo federal).	258
<b>Tabela 20.</b> Gestores por sexo (até cinco anos de serviço público).	259
<b>Tabela 21.</b> Gestores por sexo (mais de 30 anos de serviço público).	259
<b>Tabela 22.</b> Gestores por escolaridade / titulação acadêmica (até cinco anos de serviço público).	259
<b>Tabela 23.</b> Gestores por escolaridade / titulação acadêmica (mais de 30 anos de serviço público).	259
<b>Tabela 24.</b> Questões 6 a 15.	147
<b>Tabela 25.</b> Questões 6 a 15 (sexo masculino).	147
<b>Tabela 26.</b> Questões 6 a 15 (sexo feminino).	147
<b>Tabela 27.</b> Questões 6 a 15 (faixa etária até 30 anos).	147
<b>Tabela 28.</b> Questões 6 a 15 faixa etária de 31 a 40 anos.	148
<b>Tabela 29.</b> Questões 6 a 15 (faixa etária de 41 a 50 anos).	148
<b>Tabela 30.</b> Questões 6 a 15 (faixa etária de 51 a 60 anos).	148
<b>Tabela 31.</b> Questões 6 a 15 (graduados).	148
<b>Tabela 32.</b> Questões 6 a 15 (especialistas).	149
<b>Tabela 33.</b> Questões 6 a 15 (mestres).	149
<b>Tabela 34.</b> Questões 6 a 15 (doutores).	149
<b>Tabela 35.</b> Questões 6 a 15 (servidores de carreira do executivo federal).	149
<b>Tabela 36.</b> Questões 6 a 15 (servidores de carreira de outros órgãos).	150
<b>Tabela 37.</b> Questões 6 a 15 (servidores sem vínculo permanente).	150
<b>Tabela 38.</b> Questões 6 a 15 (até cinco anos de serviço público).	150
<b>Tabela 39.</b> Questões 6 a 15 (de seis a dez anos de serviço público).	150
<b>Tabela 40.</b> Questões 6 a 15 (de 11 a 20 anos de serviço público).	151
<b>Tabela 41.</b> Questões 6 a 15 (de 21 a 30 anos de serviço público).	151
<b>Tabela 42.</b> Questões 6 a 15 (mais de 30 anos de serviço público).	151
<b>Tabela 43.</b> Questões 6 a 15 - por questão.	151
<b>Tabela 44.</b> Questões 6 a 15 - por questão (sexo masculino).	152
<b>Tabela 45.</b> Questões 6 a 15 - por questão (sexo feminino).	153
<b>Tabela 46.</b> Questões 6 a 15 - por questão (faixa etária até 30 anos).	153



<b>Tabela 47.</b> Questões 6 a 15 - por questão (faixa etária de 31 a 40 anos).	154
<b>Tabela 48.</b> Questões 6 a 15 - por questão (faixa etária de 41 a 50 anos).	154
<b>Tabela 49.</b> Questões 6 a 15 - por questão (faixa etária de 51 a 60 anos).	154
<b>Tabela 50.</b> Questões 6 a 15 - por questão (graduados).	155
<b>Tabela 51.</b> Questões 6 a 15 - por questão (especialistas).	155
<b>Tabela 52.</b> Questões 6 a 15 - por questão (mestres).	155
<b>Tabela 53.</b> Questões 6 a 15 - por questão (doutores).	155
<b>Tabela 54.</b> Questões 6 a 15 - por questão (servidores de carreira do executivo federal).	156
<b>Tabela 55.</b> Questões 6 a 15 - por questão (servidores de carreira de outros órgãos).	156
<b>Tabela 56.</b> Questões 6 a 15 - por questão (servidores sem vínculo permanente).	156
<b>Tabela 57.</b> Questões 6 a 15 - por questão (até cinco anos de serviço público).	157
<b>Tabela 58.</b> Questões 6 a 15 - por questão (de seis a dez anos de serviço público).	157
<b>Tabela 59.</b> Questões 6 a 15 - por questão (de 11 a 20 anos de serviço público).	157
<b>Tabela 60.</b> Questões 6 a 15 - por questão (de 21 a 30 anos de serviço público).	157
<b>Tabela 61.</b> Questões 6 a 15 - por questão (mais de 30 anos de serviço público).	158
<b>Tabela 62.</b> Parte II - Classificação por Ordem de Concordância.	158
<b>Tabela 63.</b> Questões 16 a 19.	160
<b>Tabela 64.</b> Questão 16.	160
<b>Tabela 65.</b> Questão 17.	160
<b>Tabela 66.</b> Questão 18.	161
<b>Tabela 67.</b> Questão 19.	161
<b>Tabela 68.</b> Questões 16 a 19 (sexo feminino).	162
<b>Tabela 69.</b> Questões 16 a 19 (sexo masculino).	162
<b>Tabela 70.</b> Questões 16 a 19 (até 30 anos).	162
<b>Tabela 71.</b> Questões 16 a 19 (de 31 a 40 anos).	162
<b>Tabela 72.</b> Questões 16 a 19 (de 41 a 50 anos).	163
<b>Tabela 73.</b> Questões 16 a 19 (de 51 a 60 anos).	163
<b>Tabela 74.</b> Questões 16 a 19 (graduado).	163
<b>Tabela 75.</b> Questões 16 a 19 (especialista).	163
<b>Tabela 76.</b> Questões 16 a 19 (mestre).	164
<b>Tabela 77.</b> Questões 16 a 19 (doutor).	164
<b>Tabela 78.</b> Questões 16 a 19 (servidores de carreira do executivo federal).	164
<b>Tabela 79.</b> Questões 16 a 19 (servidores de carreira de outros órgãos).	164
<b>Tabela 80.</b> Questões 16 a 19 (servidores sem vínculo permanente).	165
<b>Tabela 81.</b> Questões 16 a 19 (até cinco anos de serviço público).	165
<b>Tabela 82.</b> Questões 16 a 19 (de seis a dez anos de serviço público).	165
<b>Tabela 83.</b> Questões 16 a 19 (de 11 a 20 anos de serviço público).	165
<b>Tabela 84.</b> Questões 16 a 19 (de 21 a 30 anos de serviço público).	166
<b>Tabela 85.</b> Questões 16 a 19 (mais de 30 anos de serviço público).	166

## LISTA DE FIGURAS

	Página
<b>Figura 1.</b> De sistemas distribuídos a sistemas interorganizacionais.	121
<b>Figura 2.</b> EDI ( <i>Electronic Data Interchange</i> (intercâmbio eletrônico de dados)).	122
<b>Figura 3.</b> Temas para o Referencial Teórico.	127

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIS	Association for Information Systems
ARIST	Review of Information Science and Technology
BDTD	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPA	Comissão de Estudos e Projetos Administrativos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CI	Ciência da Informação
CIA	Cooperative Information Agents
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CMC	Computer Mediated Communication
CMI	Collaboration Management Infrastructure
COCAP	Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso
Comestra	Comissão de Estudos Técnicos para a Reforma Administrativa
CONSPLAN	Conselho Nacional de Planejamento
COPLAN	Comissão Nacional de Planejamento
CSF	Critical Success Factors
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DKM	Distributed Knowledge Management
DKM	Distributed Knowledge Management
EDI	Electronic Data Interchange
EFT	Electronic Funds Transfer
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GE	General Electric
HCC	Human-computer Collaboration
HCI	Human-computer Interaction
HRM	Human Resource Management
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IM	Information Management
IOS	Interorganizational Systems
IRM	Information Resource Management –
IS	Information Systems
ISc	Information Science
IT	Information Technology
JIT	Just-in-time
LCRF	Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LISA	Library and Information Science Abstracts
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MBE	management by exceptions
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NDPBs	Non-departmental Public Body
NHS	National Health Service
NPM	New Public Management
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PNDs)	Planos Nacionais de Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual

QUANGOS	Quasi Autonomous Non-governmental Organization
SCM	Supply Chain Management
SIGPlan	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPA	Síndrome da Paralisia Analítica
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
UKAIS	United Kingdom Association for Information Systems
VFM	Value for Money
VMR	Vendor Managed Replenishment
WfMS	Workflow Management Systems

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	15
<b>1. Delineamento da pesquisa</b>	16
1.1 Contexto	16
1.2 Definição do problema	20
1.3 Justificativa	21
1.4 Objetivos	22
1.4.1 Objetivo geral	22
1.3.2 Objetivos específicos	22
<b>2. Referencial teórico</b>	22
2.1 Planejamento governamental	22
2.1.1 Planejar não é uma opção	22
2.1.2 Políticas públicas	28
2.1.3 NPM ( <i>new public management</i> )	33
2.1.4 Governança, <i>accountability</i> e outros que tais...	35
2.1.5 Implementação de políticas	41
2.1.6 Estruturas e relacionamentos	45
2.1.7 Descentralização x centralização, <i>devolution</i> – redes para a ação	49
2.1.8 Avaliação do processo de implementação e de seus resultados	52
2.1.9 Planejamento governamental e coordenação interorganizacional - um relacionamento necessário no setor público	57
2.1.10 Planejamento governamental no Brasil	64
2.1.10.1 ?-1945: do gênese à Era Vargas	64
2.1.10.2 1946-1963: variantes e Brasília	66
2.1.10.3 1964-1994: governos militares e planos civis	70
2.1.10.4 1994-?: depois do Real, o imaginário em ação	73
2.2 Trabalho em rede	79
2.3 Gestão “cooperativa” da informação	89
2.4 Fronteiras organizacionais	101
2.5 Cultura organizacional: gentes e gerentes	103
2.6 Poder e controle	110
2.7 Confiança	112
2.8 Sistemas interorganizacionais	115
2.8.1 A contribuição da área de sistemas de informação (e seus dilemas)	115
2.8.2 Contexto de aplicação	119
2.8.3 Origens e desenvolvimento de sistemas interorganizacionais	120
2.9 Conclusões do referencial teórico	125
2.10 Marco teórico da pesquisa	126
2.11 Contribuição	127
<b>3. Metodologia</b>	130
3.1 Variáveis e hipóteses	130
3.2 Classificação da pesquisa	131
3.3 Coleta de dados	132
3.3.1 Instrumento	132
3.3.2 Universo e amostra	134
3.4 A pesquisa e a Ciência	135
3.5 A pesquisa e a Ciência da Informação	139
3.6 Possibilidades para a pesquisa - enfoques e questões	141

<b>4. Resultados da pesquisa e análise dos dados</b>	144
4.1 Relato sobre o processo de acompanhamento de coleta de dados	144
4.2 Resultados	145
4.3 Análise dos resultados	166
4.3.1 Parte I - Perfil dos gestores	166
4.3.2 Parte II – Ocorrência dos Fatores	167
4.3.3 Relações entre a Ocorrência dos Fatores e o Perfil dos gestores	172
4.3.4 Parte III - Fatores e Estratégias	174
4.3.5 Relações entre Fatores e Estratégias e o Perfil dos gestores	179
4.4 Hipóteses x resultados	191
<b>5. Conclusões, recomendações e sugestões</b>	192
5.1 Conclusões e recomendações	192
5.2 Sugestões para futuras pesquisas	199
<b>Referências</b>	201
<b>Apêndices</b>	
A – Apresentação da pesquisa e rol de programas	224
B - Questionário	248
C – Relatos colhidos durante o período de coleta	254
D – Tabelas 6 a 23 – detalhamento do perfil dos gerentes-executivos	256
<b>Anexos</b>	
A – Mensagem enviada pelo Ministério do Planejamento sobre a pesquisa	260
B - Página do SIGPlan com aviso sobre a pesquisa	261

## Introdução

Estudos a serem apresentados no referencial teórico indicam o crescente envolvimento de organizações públicas e privadas com alianças e parcerias. No novo cenário colaborativo, uma nova abordagem para o planejamento das organizações precisa ser desenvolvida, com especial atenção para o setor público, em cujo ambiente a escassez de recursos pode ser total ou parcialmente suprida pela criação ou incremento de redes entre organizações e sistemas.

Essa nova abordagem pode resultar em algum tipo de organização pública virtual, à semelhança do que já ocorre no setor privado. No novo ambiente cooperativo, é necessário promover relacionamentos estáveis e mútua confiança, maximizando benefícios e minimizando riscos, ao mesmo tempo em que desaparece ou é bastante reduzido o tradicional controle direto sobre os recursos requeridos pelos processos de negócio.

No setor público, essas questões parecem especialmente relevantes devido à forte tradição de independência das organizações públicas, o que pode comprometer a motivação das organizações públicas para a adoção de formas mais colaborativas de trabalho.

Para conhecer mais sobre a possibilidade de aplicação do conceito de organização virtual no planejamento do setor público, foram desenvolvidos estudos sobre o processo de planejamento governamental, incluindo a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, e realizado estudo específico sobre a evolução do planejamento governamental no Brasil.

O referencial teórico incluiu ainda estudos sobre trabalho em rede e também sobre aspectos que impactam a coordenação interorganizacional requerida para o adequado funcionamento de uma organização virtual: gestão cooperativa da informação, fronteiras organizacionais, cultura organizacional, poder e controle e confiança.

A partir dos estudos efetuados foram identificados fatores e estratégias que têm impacto na criação, desenvolvimento e gestão de organizações virtuais e elaborados algumas hipóteses acerca da percepção dos gestores governamentais quanto àqueles fatores e estratégias, que foram verificados por meio de uma pesquisa de campo junto a gestores governamentais.

Os resultados da pesquisa foram analisados e relacionados com os estudos efetuados, sendo apresentadas algumas conclusões e recomendações de forma a contribuir para incrementar a efetividade da ação governamental, por meio de uma maior racionalização da coordenação interorganizacional, a ser exercida no escopo de novas estruturas organizacionais, na forma de organizações virtuais aplicadas ao setor público.

A tese está estruturada em cinco capítulos. No primeiro capítulo é apresentado o contexto que molda essa nova abordagem para o processo de planejamento governamental, seguido pela definição do problema a ser estudado na pesquisa, justificativa e objetivos geral e específicos.

O segundo capítulo apresenta o referencial teórico (que abrange planejamento governamental, coordenação interorganizacional, gestão da informação, fronteiras organizacionais, cultura organizacional, poder e controle, confiança e sistemas interorganizacionais, sempre sob a ótica das relações interorganizacionais) e a contribuição da pesquisa. A metodologia, incluindo as variáveis e hipóteses, está descrita e fundamentada no capítulo três.

Os resultados da pesquisa de campo são apresentados no capítulo quatro, seguidos de conclusões e recomendações no capítulo cinco, no qual também são apresentadas sugestões para futuras pesquisas.

## 1. Delineamento da pesquisa

### 1.1 Contexto

É crescente o envolvimento das organizações com alianças e parcerias que as levam a agir além das tradicionais fronteiras organizacionais, de acordo com o estudos a serem apresentados neste trabalho. A nova economia desafia as organizações de muitas maneiras, e para muitas organizações parcerias estratégicas têm se tornado importantes para o sucesso em um ambiente de rápidas mudanças.

Os desafios que as organizações enfrentam requerem cada vez mais o esforço colaborativo de várias organizações, e a efetiva ação coordenada de várias organizações, incluindo as esferas do governo, do setor privado e do terceiro setor tornou-se um imperativo. Nesta nova era tradicionais conceitos são abandonados ou questionados, e o próprio conceito de "organização" está mudando, de forma a refletir os desafios inerentes ao novo ambiente.

Para Agranoff e McGuire (2003), "trabalho em equipe, redes e colaboração são dos nomes do novo jogo". Na sociedade interconectada, a fonte primária de criação de valor mudou a ênfase da produtividade para os relacionamentos, e a capacidade de colaborar precisa se tornar uma competência-chave para a organização (CASTELLS, 1998; FILOS; BANAHAN, 2001).

Molina e Flores (2001) também afirmam que a mais importante competência é a habilidade para integrar as competências dos parceiros. Porter M. (1998c) destaca que a "ordem do dia são as fusões, as alianças, as parcerias estratégicas, a colaboração e globalização supranacional".

Gregor e Johnston (2000) destacam a tendência de sistemas de informação perpassarem fronteiras entre organizações. Também para Bradner (2003), tecnologias "virtuais" e globalização estão conduzindo a uma espécie de *blurring* (perda de nitidez) das fronteiras organizacionais. Burnett (2000) afirma que as pessoas tendem a manter a atenção em recursos úteis e que estão fora das fronteiras de suas organizações, e atualmente a tecnologia oferece muitas possibilidades de incorporação desses recursos à ação organizacional.

Riemp (1998) declara que as fronteiras organizacionais estão se dissolvendo, de forma a atingir uma reação mais rápida às necessidades do consumidor. Entretanto, quando as fronteiras organizacionais se tornam indistintas, por meio do compartilhamento de processos, *expertise*, pessoal e outros recursos, novas fontes de integridade organizacional, identidade e propriedade do capital intelectual precisam ser discutidas (MERALI, 2002).

Novas formas organizacionais são possíveis porque a tecnologia da informação tem a capacidade de mudar a configuração tradicional de espaço-tempo (SCHULTZE; BOLAND, 2000). Para Schultze e Boland, grandes transformações estão ocorrendo nas estruturas sociais e organizacionais, associadas com o uso intensivo das tecnologias de informação.

Ainda de acordo com Schultze e Boland (2000), a tecnologia da informação é vista como um dos direcionadores-chave para gerar formas de organização baseadas no mercado, como a organização interconectada, a organização virtual e a organização modular. Acima de tudo, arranjos organizacionais mais flexíveis demandam e facilitam maneiras de pensar que transcendem estreitos domínios profissionais, de serviço ou de setor (GLENDINNING, 2003). Nesse sentido, Schultze e Boland (2000) também afirmam que o senso de ausência de fronteiras, de local e de particularidades contrasta com o senso de universal, generalizável e abstrato. Isto é refletido na emergência de formas de organizações baseadas no mercado, com ênfase em *outsourcing* e relacionamentos interorganizacionais.

Considerando que muitas habilidades e recursos essenciais para a organização estão fora de suas fronteiras, e, portanto, fora do controle direto da gerência, parcerias e alianças não devem mais ser vistas como opções, mas como uma necessidade. Para Filos e Banahan (2001), sinergias são inerentes em relacionamentos interativos e multi-facetados, e nenhuma organização hoje pode permanecer como "uma ilha".



Nesse contexto, o desenvolvimento de ambientes de informação cooperativos é uma questão que tem se tornado mais e mais importante. Arcieri; Cappadozzi; Naggar; Nardelli; Talamo (2002) creditam esse fato a uma explosão da disponibilidade de redes e ao contínuo crescimento da presença de sistemas de informação no dia-a-dia das organizações.

Entretanto, as tradicionais metodologias de desenvolvimento de sistemas de informação têm foco em necessidades informacionais específicas de uma organização (ALBERTIN, 1999; BIO, 1996; EIN-DOR; SEGEV, 1986; SAVIANI, 1998; SHIMIZU, 1994; YOURDON, 1990). Assim, as organizações têm desenvolvido seus próprios sistemas de informação sem necessariamente pensar em termos de cooperação com outras entidades fora de suas fronteiras. Agora que a conectividade é tecnicamente possível e economicamente viável, a integração entre sistemas legados se prova mais difícil de obter (ARCIERI; CAPPADOZZI; NAGGAR; NARDELLI; TALAMO, 2002).

Ademais, a migração para um ambiente colaborativo com a prevalência de sistemas interorganizacionais pode ser considerada uma mudança de paradigma, na forma sugerida por Kuhn (1982) - Kuhn define paradigma como um modelo, uma moldura para compreender a realidade, uma maneira de pensar sobre alguma coisa. Assim, essa migração precisa ser encarada pelas organizações com políticas e estratégias adequadas para o novo ambiente.

Portanto, migrar da forma tradicional de planejar, desenvolver e gerir ambientes informacionais, em direção a uma nova abordagem colaborativa, com novos benefícios e novos riscos, implica a aceitação de um novo paradigma, um novo modelo, com outra configuração e outras regras. Mas todas essas mudanças devem motivar algum tipo de resistência.

De acordo com Kuhn (1982), as resistências em relação ao novo paradigma têm um importante papel a desempenhar. As resistências asseguram que o velho paradigma não será facilmente abandonado, e a crise que resulta do conflito vai indicar que é tempo de renovar profundamente o conjunto de conhecimentos existente - as diferenças entre dois paradigmas sucessivos são, ao mesmo tempo, necessárias e inconciliáveis.

Assim, a transição para um novo paradigma não é a reorganização do velho: é necessário modificar concepções, métodos e objetivos. Para enfrentar esse desafio, talvez sejam necessários não apenas novos ambientes informacionais, mas também novas organizações. Mas como seria esta "nova organização" que é requerida pelo novo paradigma?

Sobre isso, existe uma profusão de termos correntemente usados para descrever a "nova organização", sugeridos pelos autores a seguir referidos: organização ágil, organização em rede, organização virtual, organização estendida (*extended enterprise*), organização do conhecimento (*knowledge enterprise*), organização do aprendizado (*learning organisation*), e organização "inteligente" (*smart organisation*) (ALADWANI, 2002; BAKER; GEORGAKOPOULOS; SCHUSTER; CICHOCKI 2002; BRADNER, 2003; BURNETT, 2000; CAMARINHA-MATOS; AFSARMANESH; RABELO, 2001; CARBO; MOLINA; DAVILA, 2003; CASTELFRANCHI, 2002; DEVINE; FILOS, 2001; FILOS; BANAHAN, 2001; GORANSON, 2001; INKPEN; ROSS, 2001; MERALI, 2002; MOLINA; FLORES, 2001; RICCI, 2002; RIEMPP, 1998; SHUMAR; RENNINGER, 2002; SILVA; ROCHA, 2001; MUNDIM; BREMER, 2001).

Filos e Banahan (2001) afirmam que a organização da era digital é interconectada e inter-relacionada no nível da infra-estrutura informacional, no nível organizacional - isto é, tendo abandonado as estruturas hierárquicas tradicionais e implantado times multi-funcionais interconectados, e no nível de competências (*knowledge networking*). Apesar da proliferação de terminologias sobre a "nova organização", Filos e Banahan destacam algumas características comuns: hierarquias mais leves, estruturas dinâmicas, delegação de responsabilidades, *empowerment*, valorização das capacidades e competências individuais.

Ainda para Filos e Banahan (2001), o espaço digital é caracterizado pelas seguintes características: conectividade e emergência de ambientes interconectados; interoperabilidade e organizações "sem fronteiras"; e alta velocidade e qualidade do fluxo de comunicação e informação. Todas essas características moldam a imagem de uma organização "*hyper-linked*".

Ademais, as organizações precisam estabelecer algumas estratégias para conseguir vantagens neste novo ambiente: a) otimização de recursos (compartilhando recursos, infra-estrutura, pesquisa e desenvolvimento, conhecimento, riscos); b) criação de sinergia (por meio da relação entre competências complementares, oferecendo aos clientes uma solução completa e não apenas meros produtos ou serviços); c) alcance de massa crítica (em termos de capital para investimento, mercados e clientes compartilhados); e d) aumento de benefícios (reduzir *time-to-market*; aumentar qualidade com menor investimento etc) (FILOS; BANAHAN, 2001).

Goranson (2001) assume que organizações virtuais podem ser desenvolvidas nas seguintes situações: a) quando uma organização singular se divide em várias organizações distribuídas; b) quando o trabalho é distribuído entre várias organizações diferentes; e c) quando a organização virtual é "oportunista", isto é, quando ela é desenvolvida apenas para aproveitar uma oportunidade, sem senso de permanência. Em qualquer situação, um ambiente informacional cooperativo é condição para o sucesso da organização virtual.

Essa relação entre o conceito de organização virtual e redes informacionais deriva da noção implícita de agilidade presente no conceito. Para Devine e Filos (2001), uma organização virtual é uma coleção de entidades geograficamente distribuídas e funcional e/ou culturalmente diversas, que são conectadas por meio de tecnologias da informação e comunicação e que apóiam-se em relacionamentos laterais e dinâmicos para a necessária coordenação das ações.

Para Silva e Rocha (2001), conceitos organizacionais como *supply chain*, *extended enterprise*, *virtual enterprise* sugerem idéias de distribuição, descentralização, dinamismo, autonomia e agilidade. Silva assume que as melhorias esperadas com essas idéias são: reatividade com mais consciência e fundada nos relacionamentos; flexibilidade e adaptação a partir da cooperação; e autonomia com agilidade.

Frenkel; Afsarmanesh; Garita; Hertzberger (2001) declaram que organizações virtuais representam colaboração de grupos de organizações autônomas e pré-existentes, as quais seletivamente compartilham *expertise*, habilidades e recursos de forma a alcançar um produto ou serviço comum.

Para Riempp (1998), uma organização virtual é uma coalizão temporária de várias organizações legalmente independentes, com o propósito de oferecer conjuntamente um produto ou um serviço a um cliente. Os participantes de uma organização virtual estão conectados pela tecnologia da informação para compartilhar recursos, habilidades e custos. Para Riempp, um alto nível de proficiência é esperado, derivado da sinérgica combinação de funções especializadas e habilidades.

Também para Camarinha-Matos; Afsarmanesh; Rabelo (2001), uma organização virtual é um consórcio de organizações que compartilham habilidades e recursos. No mesmo sentido, Molina e Flores (2001) definem organização virtual como redes temporárias de organizações independentes, conectadas pela tecnologia da informação, as quais compartilham competências, infra-estrutura e processos de negócio, com o propósito de atender a uma demanda específica do mercado.

Para Ricci; Omicini; Denti (2002) uma organização virtual ocorre em resposta às necessidades do consumidor, e é uma agregação temporária de organizações autônomas e possivelmente heterogêneas, concebida para prover flexibilidade e adaptabilidade às mudanças frequentes que caracterizam os cenários de negócio.

De acordo com Ricci; Omicini; Denti (2002), duas questões-chave precisam ser consideradas quando do estabelecimento de uma organização virtual: primeiro, a integração dos serviços e infra-estrutura existentes nas organizações componentes, desde fontes de informação até processos de negócio. Um problema-chave aqui é a heterogeneidade, emergente em diferentes níveis - principalmente nos níveis informacional, tecnológico e de processo.

A segunda questão-chave é o desenvolvimento do *workflow* relativo à gestão de sistemas na organização virtual, que deve integrar os diferentes processos de negócio das organizações componentes, e

possibilitar a execução do produto ou serviço esperado, monitorando os específicos processos de negócio requeridos.

Assim, modelos e tecnologias para uma organização virtual têm que fazer face aos fortes requerimentos resultantes da necessidade de integrar e coordenar atividades distribuídas, as quais devem cooperar e se comunicar entre si, a despeito da heterogeneidade de plataformas tecnológicas e da imprevisibilidade do ambiente.

Para Mundim e Brener (2001), vários fatores direcionam a crescente cooperação entre organizações, como as rápidas transformações tecnológicas, o processo de globalização e a tendência de concentração em competências-chave (*core competencies*). Uma organização virtual seria baseada na integração de competências entre organizações independentes, provendo um produto ou serviço que não poderia ser oferecido em tempo e com custo adequado por nenhum dos parceiros sozinho.

Entretanto, cooperação não significa necessariamente integração social. De acordo com a literatura de psicologia social (ALADWANI, 2002), integração social pode ser definida como o senso de "estar junto". Integração social levaria a um maior envolvimento dos parceiros, menor taxa de absentéismo, menor índice de conflitos, maior coordenação, maior aderência às normas e maior satisfação no trabalho.

Esses times de cooperação bem estabelecidos também foram estudados por Shumar e Renninger (2002) e Bradner (2003). Para Shumar e Renninger, times cooperativos funcionariam como comunidades virtuais, e envolveriam uma combinação de interação física e virtual, imaginação social e identidade. Para Bradner, as características desses times seriam: metas ou motivações compartilhadas; normas ou código de comportamento definidos e aceitos; definição de papéis, posição relativa e responsabilidade dos componentes; e coesão, ou seja, a tendência de permanecer juntos por atração ou consenso.

Burnett (2000) afirma que um dos pontos de convergência entre informação e comunicação mais importante ocorre em comunidades virtuais. Para Burnett, comunidades virtuais frequentemente tomam a forma de fóruns de discussão com foco em um conjunto de interesses compartilhado por um grupo de participantes geograficamente distribuídos.

Entretanto, a despeito do fato de que as organizações estão se movendo em direção à cooperação, a transição na era digital envolve muito mais que estabelecer uma infra-estrutura tecnológica e requer ainda mais que apenas a habilidade de colaborar com parceiros. O desafio inclui aprender a desenvolver projetos envolvendo diferentes times, de diferentes organizações, e algumas questões como fronteiras e integração social devem ser consideradas: como promover integração e como o trabalho cooperativo pode ter sua performance aumentada?

Mesmo no setor público, em relacionamentos assimétricos - quando uma organização desenvolve uma dependência de recursos em relação a outra - a organização dependente pode estar em risco. Fronteiras usualmente demarcam a propriedade e a legitimidade de acesso aos recursos. No novo ambiente, transações interorganizacionais e relacionamentos fazem emergir novas regras de interação, e a questão da confiança entre os parceiros parece crucial (CASTELFRANCHI, 2002; MERALI, 2002).

Algumas organizações podem sofrer impactos negativos durante o fluxo interorganizacional de informação e recursos: a informação trocada pode ser usada pelos parceiros de forma a enfraquecer o valor para o proprietário original (BAKER; GEORGAKOPOULOS; SCHUSTER; CICHOCKI, 2002). Mesmo no setor público, pressões normativas ou coercitivas do governo central não eliminam a importância do desenvolvimento de confiança nos relacionamentos.

Assim, a necessidade de confiança e o nível de confiança devem ser objeto de especial atenção no desenvolvimento e gestão de parcerias. O estabelecimento de apropriados níveis de confiança e controle dependerá de fatores culturais e organizacionais (CARBO; MOLINA; DAVILA, 2003; CASTELFRANCHI, 2002).

Outras questões como identidade organizacional, integridade e propriedade emergem quando as organizações utilizam a tecnologia para desenvolver novos tipos de relacionamentos, compartilhando recursos e processos através de fronteiras redefinidas no *cyberspace* ((MERALI, 2002).

Nesse contexto, um claro entendimento da importância das fronteiras e da confiança e seus impactos nos processos intra e interorganizacionais é importante, particularmente para desenvolver estratégias efetivas para gerir a transformação organizacional em relação a um ambiente dinâmico e interconectado.

Tendo que suprir muitas e complexas necessidades sociais, e com escassos e pré-allocados recursos, o processo de planejamento governamental ainda precisa lidar com organizações com culturas e políticas de pessoal distintos, orçamentos e metas separados e provavelmente uma longa tradição de independência. Assim, os temas selecionados parecem especialmente relevantes quando lidamos com a idéia de organização virtual, especialmente quando aplicada ao processo de planejamento governamental.

Comumente o conceito de organização virtual é associado a uma associação de curta duração ou prazo definido de existência (CAMARINHA-MATOS; AFSARMANESH; RABELO, 2001; MOLINA; FLORES, 2001; RICCI, 2002; RIEMPP, 1998). Entretanto, essa característica de temporalidade pode afetar a questão da confiança, usualmente associada a relacionamentos de longo prazo, pois, para Reimpp (1998), se o estabelecimento de parcerias baseadas em confiança requer um extenso período de interação entre os parceiros, isso é contraditório em relação à natureza de “vida curta” das organizações virtuais.

Essa noção de “vida curta” ou “prazo certo” deriva do fato de que a organização virtual é frequentemente considerada para missões orientadas e de curta duração, existindo apenas enquanto a parceria provê alto retorno. Apesar disso, alguns relacionamentos parecem não ter tempo definido para terminar, e algumas alianças estratégicas persistem além da vida útil anteriormente prevista (INKPEN; ROSS, 2001). Se algumas organizações virtuais no setor privado podem existir para além de um singular projeto, ainda mais no setor público, no qual muitas demandas sociais têm caráter permanente.

A partir dos estudos efetuados, e para efeito desta pesquisa, define-se organização virtual como uma parceria entre organizações legalmente independentes, com o propósito de conjuntamente oferecer produtos ou prover serviços aos clientes/usuários, os quais a percebem como uma organização singular. Em uma organização virtual, os parceiros compartilham informações e infra-estrutura de uma maneira sinérgica, incrementando a efetividade para um nível que nenhum deles poderia alcançar sozinho.

Para Kotlarsky e Oshiri (2005), a palavra colaboração provém das palavras latinas “com” (prefixo “junto”) e “laborare” (verbo “trabalhar”) – significa então dois ou mais indivíduos ou organizações trabalhando em um esforço conjunto para alcançar um ou mais objetivos comuns. Mas a colaboração é um processo complexo e multidimensional, caracterizado por conceitos como “coordenação, comunicação, significado, relacionamentos, confiança e estrutura”.

Assim, para compor o referencial teórico, foram selecionados os seguintes temas: planejamento governamental, trabalho em rede, gestão “cooperativa” da informação, fronteiras organizacionais, cultura organizacional, poder e controle, confiança e sistemas interorganizacionais. A partir desses temas, o desafio será estudar os fatores e estratégias que impactam os relacionamentos interorganizacionais, e as questões que emergem quando sistemas, processos e recursos cruzam as fronteiras corporativas rumo a arenas de colaboração.

Nesta pesquisa, o desafio será enfrentado tendo como escopo o processo de planejamento governamental, como apresentado a seguir.

## 1.2. Definição do problema

O processo de planejamento governamental, desde a sua formulação até a sua implementação e avaliação, acontece em meio a uma rede de relacionamentos interorganizacionais e sociais. A gestão dessa rede de relacionamentos é afetada por fatores diversos, tecnológicos, culturais e sociais, e é preciso fazer uso

de estratégias que aumentem a efetividade da ação governamental. Uma possibilidade seria a aplicação do conceito de organizações virtuais, já utilizado no setor privado, para o setor público.

Assim, esta pesquisa teve como motivação principal a possibilidade de contribuir para o incremento da efetividade da ação governamental, por meio de uma maior racionalização da coordenação interorganizacional, a ser exercida no escopo de novas estruturas organizacionais, na forma de organizações virtuais aplicadas ao setor público. Para isso foi necessária a identificação dos principais fatores e estratégias que impactam o processo de coordenação interorganizacional em organizações virtuais, e a avaliação da percepção de gestores envolvidos com o planejamento governamental, com foco no poder executivo federal, sobre os fatores e estratégias que impactam a referida coordenação.

#### Questões de pesquisa

1. Quais são os principais fatores e estratégias que impactam o processo de coordenação interorganizacional em organizações virtuais?
2. Qual a percepção de gestores envolvidos no planejamento governamental, com foco no poder executivo federal, quanto aos fatores e estratégias identificados na literatura e que impactam o processo de coordenação interorganizacional em organizações virtuais?
3. O que pode ser feito para incrementar a efetividade da ação governamental, a partir de uma maior racionalização da coordenação interorganizacional, a ser exercida no escopo de novas estruturas organizacionais, na forma de organizações virtuais aplicadas ao setor público?

### 1.3. Justificativa

No novo ambiente cooperativo, é necessário promover relacionamentos estáveis e mútua confiança, maximizando benefícios e minimizando riscos, ao mesmo tempo em que desaparece ou é bastante reduzido o tradicional controle direto sobre os recursos requeridos pelos processos de negócio.

No setor público, essas questões parecem especialmente relevantes devido à forte tradição de independência das organizações públicas, o que pode comprometer a motivação das organizações públicas para a adoção de formas mais colaborativas de trabalho.

Aplicar a idéia de organização virtual ao processo de planejamento governamental significa que os gestores públicos precisam interagir com um ambiente informacional cooperativo, no qual a informação requerida estaria disponível independentemente da real estrutura hierárquica e de eventuais diferenças tecnológicas dos sistemas que fornecem a informação.

Entretanto, a despeito dos esforços do governo brasileiro para incrementar o uso da tecnologia da informação, as organizações públicas ainda constituem um imenso conjunto de ilhas, um verdadeiro arquipélago de siglas e territórios demarcados. De forma a alcançar maior transparência e efetividade da ação governamental, uma efetiva integração das organizações públicas e de seus sistemas é requerida, algo como a migração para uma imagem de continente, em contraponto ao arquipélago atualmente existente.

Mais que infra-estrutura tecnológica, entretanto, será necessário para viabilizar o entendimento e a aplicação do conceito de organizações virtuais no setor público. Aspectos como cultura organizacional, poder e controle, fronteiras organizacionais, confiança e gestão da informação deverão ser observados no contexto do planejamento governamental.

Assim, a pesquisa se justifica pela aferição do grau de maturidade da gestão pública no Governo Federal em relação a fatores e estratégias que impactam o processo de coordenação interorganizacional, a partir da percepção dos gestores, e pelo fato de subsidiar possíveis aperfeiçoamentos na administração pública brasileira, por meio do aperfeiçoamento da coordenação interorganizacional e maior ênfase em ambientes informacionais cooperativos.

## 1.4. Objetivos

### 1.4.1 Objetivo geral

Definir diretrizes que contribuam para o incremento da efetividade da ação governamental, por meio de uma maior racionalização da coordenação interorganizacional, a ser exercida no escopo de novas estruturas organizacionais, na forma de organizações virtuais aplicadas ao setor público.

### 1.4.2 Objetivos específicos

1. Identificar, a partir do referencial teórico, os principais fatores e estratégias que impactam o processo de coordenação interorganizacional em organizações virtuais;
2. Aferir a percepção de gestores envolvidos com a implementação do planejamento governamental, com foco no poder executivo federal, em relação aos fatores e estratégias que impactam o processo de coordenação interorganizacional em organizações virtuais.

## 2. Referencial Teórico

Para conhecer mais sobre a possibilidade de aplicação do conceito de organização virtual no planejamento do setor público, foram desenvolvidos estudos sobre o processo de planejamento governamental, incluindo a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, e realizado estudo específico sobre a evolução do planejamento governamental no Brasil.

O referencial teórico incluiu ainda estudos sobre trabalho em rede e também sobre aspectos que impactam a coordenação interorganizacional requerida para o adequado funcionamento de uma organização virtual: gestão cooperativa da informação, fronteiras organizacionais, cultura organizacional, poder e controle e confiança.

### 2.1 Planejamento governamental

Esta seção está estruturada em dez subseções. A primeira traz algumas considerações sobre o processo de planejamento, com ênfase no setor público. A segunda trata do processo de formulação de políticas públicas. A terceira e a quarta subseções abordam mudanças recentes no setor público que impactam a formulação e implementação de políticas. A quinta subseção aborda a questão da implementação de políticas públicas. A sexta subseção apresenta algumas considerações sobre as estruturas de implementação e os relacionamentos necessários. A sétima subseção aborda as opções da ação governamental por meio de parcerias. A oitava subseção contempla a questão da avaliação da implementação e seus resultados, incluindo aspectos como medidas de performance e indicadores. Na nona subseção é discutida a relação umbilical existente entre planejamento governamental e coordenação interorganizacional. Finalmente, na décima subseção é apresentada uma evolução do planejamento governamental no Brasil.

#### 2.1.1 Planejar não é uma opção

“To govern is to choose”  
(Claude Lévi-Strauss)

Para Silva (1964), o planejamento é inerente a todos os desígnios humanos, coletivos ou individuais - é um processo contínuo na vida de cada ser racional e de cada instituição. O planejamento, visto estrategicamente, não é outra coisa senão a ciência e a arte de conferir maior governabilidade aos destinos de pessoas, organizações ou países (De TONI, 2004). O processo de planejamento, portanto, diz respeito a um conjunto de princípios teóricos e procedimentos metodológicos que podem ser aplicados a qualquer tipo de organização - “o planejamento não trata apenas das decisões sobre o futuro, mas questiona principalmente qual é o futuro de nossas decisões”.

Para Kramer (2005), poucos atributos estão tão associados a uma liderança efetiva quanto a capacidade de tomar decisões. Daland (1967) chega a afirmar que o produto do processo de planejamento é

“uma série de decisões”. E decidir é renunciar (ALECIAN; FOUCHER, 2001), ou seja, optar por algum determinado curso de ação (SILVA, 1964; ANDREWS, 1998), porque usualmente existem limitações de recursos, riscos e restrições ambientais.

Para Mandell (1990), restrições são definidas como condições estruturais ou conjunturais que tendem a existir por um certo período de tempo e com as quais a organização precisa conviver. As restrições influenciam as decisões dos gestores, e podem levar a problemas na formulação e implementação de planos para a organização (O TOOLE; CHAPMAN, 1995).

Arvidson (2003) destaca que processos de gestão, “nos negócios e em qualquer lugar”, têm como finalidade combinar esforços e recursos para atingir melhores resultados. Também para Keeling (1972), a gestão consiste na formulação e operacionalização de planos em uma organização. Significa buscar o melhor uso possível dos recursos na tentativa de atingir objetivos pré-estabelecidos. Recursos englobam capital, materiais, equipamentos e pessoas. Objetivos seriam o que se pretende alcançar, e contra os quais os resultados seriam confrontados, o que permitiria a aferição da performance dos gestores da organização.

Sobre os objetivos, Siegel (1995) destaca que, para serem realistas, os objetivos não poderiam estar muito distantes das capacidades atuais da organização. Por outro lado, eles não deveriam estar tão perto das capacidades atuais, de modo a motivar as pessoas envolvidas, incluindo os gestores, a ir além do que é já está sendo feito.

SILVA (1964) se refere a essa questão no contexto do “princípio da exequibilidade”: se administrar é “conduzir idéias para a prática”, ou seja, transformar os planos em realidade, os planos não devem ser utópicos, e, por isso mesmo, inexequíveis. Mas o homem pode expandir limites, provocar a realidade. SILVA (1964) ilustra esse fato com o registro feito por Juscelino Kubitschek em seu livro “Diretrizes gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento”, publicado em 1955: “tenho estudado de perto este problema e capacitei-me de que não será possível a transferência da administração federal para o interior senão em um prazo de 15 anos. É problema de uma geração”.

De modo geral, então, a gestão consiste em atuar sobre os objetivos, os meios e os resultados; e sistemas de gerenciamento são a conexão entre o planejamento estratégico e as operações da organização (ALECIAN; FOUCHER, 2001; VASU; STEWART; GARSON, 1998).

Para Morrison e Wilson (2005), pelo fato de o ambiente em que está inserida a organização estar sujeito a mudanças, o planejamento se torna imprescindível e assume um caráter de processo interativo, devendo refletir as alterações ocorridas no ambiente. Seria no processo de planejamento que ocorreria a definição de planos de ação a serem implementados, e definidos os mecanismos de avaliação da implementação. Assim, o controle é uma extensão do processo de planejamento (SIEGEL, 1995).

Planos de ação são conjuntos de decisões específicas e documentadas, e que, caso sejam adequadamente levados a efeito, devem permitir à organização cumprir sua missão, sua razão de ser, e buscar o atingimento de um estado futuro desejado, uma visão de futuro (MORRISON; WILSON, 2005). Os planos de ação resultam de estudos e avaliações sobre as alternativas de ação possíveis para a organização.

Para Siegel (1995), um sistema organizacional não pode funcionar sem um plano: “sem um plano, não existe sistema organizacional – sem um plano, não existe nada para controlar, para prever, para modelar, para comprar, para fazer, para vender”. Planos de ação têm que ser elaborados, monitorados e avaliados por especialistas e gerentes de linha que estão interessados no impacto do plano em suas áreas de responsabilidade ou expertise, bem como por aqueles que são interessados nos impactos do plano em todo o sistema organizacional.

Considerando um ambiente externo sujeito a mudanças, os gestores devem continuamente ajustar a estratégia, o planejamento e a estrutura organizacional – em uma organização estrategicamente gerida, a alta direção aceita a mudança como uma condição permanente, e constantemente ajusta seus planos de ação – o processo decisório, desse modo, é um processo contínuo (KEELING, 1972; SILVA, 1964).

A rigor, então, o plano nunca está pronto, e tem que ser constantemente monitorado, avaliado e adaptado à realidade em mutação. É essa a característica marcante da metodologia do “planejamento estratégico situacional” (PES), do economista chileno Carlos Matus – considerar que um processo de planejamento, muito mais que simples combinação de métodos e técnicas, é um modo de interferir na realidade social, com ferramentas técnicas, mas também com um olhar político (COSTA, H., 2004).

Para De Toni (2004), o PES, ao contrário de outros métodos ditos “estratégicos” assume como dominante na análise estratégica as questões relativas às relações de poder entre atores sociais, isto é, a variável política preside a elaboração da viabilidade e vulnerabilidade do Plano. Esta seria uma vantagem metodológica vital para uso em organizações públicas onde estas questões fazem parte indissociável da produção de políticas públicas e do relacionamento entre *staff* político-dirigente e quadro de servidores permanentes.

Planejar implica, então, lidar com o futuro. É nesse contexto que a aplicação de cenários pode permitir à organização obter melhores resultados em seu processo de planejamento. Para Morrison e Wilson (2005), o futuro é desconhecido, mas nem tudo é incerto –alguns acontecimentos podem ser relativamente previsíveis. É esse exercício de “imaginação” dos diversos futuros possíveis (e dos respectivos planos) que fundamenta a geração de cenários, o que guia os gestores por um caminho alternativo à simples previsão e à desceperança pela impossibilidade de antever o futuro e de não poder moldá-lo.

De acordo com Morrison e Wilson (2005), o termo “cenário” foi emprestado do mundo do teatro e do cinema, e se refere a uma breve sinopse do que acontece em uma peça de teatro ou filme. Em um contexto de planejamento, cenários podem ser descritos como “estórias de futuros possíveis com os quais a organização pode se deparar”.

De acordo com Costa H. (2004), a utilização e construção de cenários prospectivos tem a finalidade de organizar, sistematizar e delimitar as incertezas e não a predição de cenas possíveis. Aliás, “prever sim, não predizer”. Prever, com critérios, cenas plausíveis através da identificação de fatos portadores de futuro, cujas sementes germinam a partir da ação humana no presente.

Assim, a prospectiva não visa a predição do futuro. Objetiva o estudo das diversas possibilidades de futuros plausíveis de ocorrer. Para isto, pretende preparar as organizações para enfrentar qualquer um deles. Como se está diante da construção de futuro, pode-se mesino pensar na possibilidade de modificar aspectos indesejáveis destas ocorrências.

Para Morrison e Wilson (2005), cenários devem ser gráficos e dinâmicos, refletindo um futuro em evolução. Cenários são holísticos, combinando aspectos sociais, tecnológicos, econômicos, ambientais e políticos, e devem incluir informações quantitativas e qualitativas. O uso de cenários permite aos gestores concentrar a atenção em potenciais contingências e discontinuidades, ao mesmo tempo em que estimula um pensamento mais criativo e produtivo em relação ao futuro.

Cenários formam a base para uma reflexão sobre o futuro. Baseando as decisões em futuros alternativos, e testando planos de ação contra as diferentes condições que os cenários apresentam, os gestores estariam melhor preparados para as incertezas, e para assegurar que as decisões sejam tão firmes e flexíveis quanto possível para lidar com contingências que poderiam ser consideradas “impensáveis”. Neste sentido, os cenários dão subsídios para a preparação das ações em direção aos objetivos traçados, guiando o planejamento estratégico das organizações.

Sink e Tuttle (1993) consideram o planejamento “a mais importante das funções de um executivo”. Planejar seria mais como velejar do que como viajar em um barco a motor, pelo fato de requerer ajustes constantes em relação ao ambiente. Costa H. (2004) também evoca a imagem do planejamento como forma de pensar “meios e instrumentos para *navegar*” no ambiente em que a organização está inserida.

Da análise das ameaças, das oportunidades e do conhecimento dos atores sociais intervenientes, à constatação de suas reais fraquezas e pontos positivos, poderá a organização pensar, por exemplo, em alianças, em planos de contingência, resultando daí uma verdadeira gestão estratégica (COSTA, H., 2004).



Rezende (2004) destaca ainda aspectos como fatores críticos de sucesso, atuação no mercado, satisfação dos clientes, estrutura organizacional, competências essenciais e capacitação dos recursos humanos como fundamentais para o planejamento da ação organizacional.

Planejar significa, então, pensar antes de agir - mas pensar estrategicamente e com método (COSTA, H., 2004). De fato, o processo de planejamento de uma organização não se encerra com um conjunto de diagnósticos, intenções e estimativas de recursos. Em verdade, o documento resultante do processo de planejamento deve servir de inspiração para que a organização como um todo se movimente em direção ao seu futuro desejado, construindo-o, sendo responsável por seu destino.

Para gerar os resultados desejados, um planejamento deve criar um clima de comprometimento, um senso de prioridade em relação aos planos desenvolvidos no processo – deve ser impregnado em toda a estrutura organizacional. Assim, todos os níveis de uma organização devem ter um plano e uma estratégia que sejam, pelo menos, influenciados pelos planos e estratégias dos níveis superiores. Planejar envolve, então, todos os níveis do sistema organizacional (SIEGEL, 1995; SILVA, 1964), pois a fragmentação mina os efeitos da ação planejada.

O desafio, então, consiste em integrar e coordenar os processos de gestão – o planejamento deve inspirar a coordenação, a sinergia. Para Rezende (2005), sinergia significa “coerência e integração”. Como “integração”, Tristão (1978) entende o ato de “encadear um conjunto de subsistemas num todo lógico, de tal modo que as relações entre eles sejam mais importantes que os próprios subsistemas”. Assim, as políticas das áreas funcionais devem ser coordenadas e funcionar em uníssono para que se consiga atingir as metas globais e um certo grau de “coerência interna”.

Montgomery e Porter M. (1998) definem “coerência interna” como o grau em que os planos e políticas de uma empresa se fortalecem reciprocamente e podem ser simultaneamente realizados. Os autores, porém, alertam que frequentemente áreas funcionais não se dão umas com as outras, sendo cada uma orientada por seu próprio senso de prioridade e em nada influenciadas pelas metas globais da empresa.

Porter M. (1998b) destaca que as unidades de negócio, em vez de cooperarem umas com as outras, muitas vezes chegam a competir entre si. Wheelwright e Hayes (1998) também abordam o fato de que o comando da organização conta com o fato de que as várias unidades de negócio possam evoluir juntas e se auxiliarem mutuamente, mas os autores destacam que falhas na coordenação podem frustrar essa expectativa. A importância da coordenação também é tratada por Chiavenato (1993), para quem a essência da gestão é a coordenação das atividades em uma organização.

Para Chiavenato, uma organização somente pode subsistir enquanto as pessoas que a compõem forem capazes de se comunicarem entre si, contribuindo conjuntamente para o alcance de objetivos comuns. O autor ainda destaca que, ao contribuir para um objetivo comum, as pessoas precisariam “sacrificar o controle da própria conduta” em benefício da coordenação, havendo uma espécie de “despersonalização da ação individual”.

A atividade de coordenação, assim, é indissociável do planejamento (De TONI, 2004). Para Silva (1964), coordenar é “ligar, unir e harmonizar todos os atos e todos os esforços”. Porém, a coordenação do trabalho, alertam Daley e Vasu (2005), apesar de decisiva na implementação dos planos da organização, não representa o efetivo trabalho a ser feito – a coordenação é uma forma de assegurar (ou aumentar as chances de que) o verdadeiro trabalho seja feito.

Sendo a estrutura organizacional o espaço de atuação da atividade de coordenação, Awamleh (1990) argumenta que o planejamento da estrutura organizacional deveria fazer parte do processo de planejamento das organizações. Para Marcelino (2002), a teoria do desenho organizacional propõe a combinação de uma estrutura organizacional e de sistemas de controle que permitam à organização perseguir suas estratégias mais eficazmente, isto é, criar e sustentar uma vantagem competitiva.

Sobre a adequação da estrutura organizacional para a implementação do planejamento, Silva (1964) faz uma interessante correlação entre organismos vivos e organizações sociais. Para Silva, seduzidos

pelas sugestões das similaridades, os cientistas sociais costumam usar palavras pedidas emprestadas à Biologia, como "órgão", "função", "célula", "anatomia", "fisiologia" e congêneres – numa verdadeira invasão da terminologia biológica.

Assim, para efeito de descrição e identificação, a “empresa humana”, entidade artificial, geralmente chamada de organização, é com frequência comparada ao organismo, entidade natural. A diferença está em que um organismo natural é um “todo vivente”, ao passo que a organização é um “todo conveniente”; ora, se no organismo, conjunto de órgãos vivos, as funções distribuem-se segundo um esquema lógico, pré-determinado pela natureza, na organização, conjunto de órgãos convencionais o equilíbrio interno somente se verifica se as funções são distribuídas segundo critérios igualmente lógicos.

No organismo, quando um dos órgãos - por atrofia, hipertrofia, degenerescência ou outra causa - se revela incapaz de cumprir sua parte, isto é, desempenhar a sua função, a harmonia interna rompe-se. Qualquer alteração do esquema natural implica prejuízo para a “economia” do indivíduo. Similarmente, nas organizações criadas pelo homem, as funções devem ser distribuídas de acordo com um esquema racional, se o intuito é, de fato, levar a cabo os planos oriundos do processo de planejamento.

Mas planos e estruturas organizacionais requerem recursos para serem postos em movimento. Daí que o processo de planejamento deve acontecer sem perder de vista a realidade orçamentária da organização. Segundo Tristão (1978), o orçamento surge como forma de adequar “as teorias dos técnicos e os sonhos dos administradores à realidade dos recursos”.

A separação formal, porém, entre planejamento e orçamento, gera uma dicotomia estrutural que leva a sérios problemas pelos desencontros entre alocação de recursos e objetivos (TRISTÃO, 1978). Silva (1964) alerta que considerar o orçamento e o planejamento “coisas distintas e separadas” é um “erro de observação”. Para o autor, o planejamento e o orçamento, como processos, são “incoercivelmente” complementares. Sumariamente, o planejamento é o processo de escolha de objetivos e a previsão e provimento dos meios para implementá-los. O orçamento é o processo pelo qual a organização traduz em valores monetários o que vai ser feito, por meio do que será adquirido em termos de produtos e serviços - “os dois processos são verso e reverso da mesma medalha”.

Ressalte-se que usualmente a maior parte dos orçamentos destinam-se ao custeio das operações existentes, e apenas uma parte é, discricionariamente, alocada a novas iniciativas (KAPLAN; NORTON, 2005). É essa parte, discricionariamente atribuída em função do planejamento, que financia o desenvolvimento de novos produtos e serviços e novas capacidades.

Se a idéia de um planejamento que contemplasse seleção de alternativas, orçamentação, avaliações e revisões periódicas parece natural e familiar ao setor privado, no qual, usando ainda uma vez uma alusão à natureza, há disputas por território e eliminação dos menos aptos, não se pode afirmar o mesmo do setor público. Para Keeling (1972), o assunto não era tão familiar à maioria do serviço público, até meados do século XX. Nas últimas décadas, entretanto, o tema passou à ordem do dia. Afinal, a parte da sociedade que produz riqueza tem no estado seu “sócio maior”, como registra Beting (1983), e, como um todo, a sociedade, cada vez mais, reclama desse sócio um melhor desempenho, que somente poderá ser alcançado com a utilização de adequados processos de planejamento.

No setor público, porém, o processo de planejamento precisa observar referenciais diferentes em relação ao setor privado. Silva (1964) propõe que o processo de planejamento no setor público deve obedecer a seis cânones:

1. Cânone da Máxima Conveniência Social: promoção da máxima vantagem social - deve constituir “a origem, o guia, a medida e o controle de toda ação empreendida pelo Estado”, mediante o emprego dos recursos levantados sob a forma de impostos. Sendo difícil definir e fixar a “máxima conveniência social”, na prática se traduz como o “maior bem ao maior número” (interessante notar que o autor destaca o cuidado que os governantes têm que ter com a sorte das gerações futuras. Assim, mesmo beneficiando a maior parte da geração presente, a ação governamental deve preservar o interesse das gerações futuras – “o governante é um curador do bem-estar dos contemporâneos, sem dúvida, mas também

- o é do bem-estar dos pósteros. Cumpre-lhe evitar o crime de sacrificar os interesses das gerações futuras aos interesses ocasionais das gerações presentes”).
2. Cânone da Honestidade - “é de rigor ético” que os recursos obtidos através da tributação sejam totalmente devolvidos à sociedade, sob forma de serviços ou benefícios tendentes a proteger, reforçar e aumentar o bem-estar geral.
  3. Cânone da Publicidade - sem confundir-se com a promoção dos governantes, a publicidade deve ser honestamente concebida, elaborada, dirigida e executada para informar, esclarecer, dar conhecimento; não para convencer, persuadir ou comover o público. A publicidade deve, pois, ser feita p/ajudar o público a formar livremente opiniões sobre os planos que estejam em elaboração ou em execução.
  4. Cânone da Aceitabilidade - este cânone rege mais a ação do governante que formula políticas e fixa objetivos, do que a ação de quem leva a efeito as políticas e os objetivos. O Cânone da Aceitabilidade consiste, pois, na verificação dos sentimentos predominantes na sociedade relativamente às possíveis soluções a serem aplicadas aos problemas públicos. É importante que essa verificação seja feita durante a fase de formulação da política (quando Sólon declarava que havia elaborado para Atenas não as melhores leis, mas as leis melhores que os atenienses poderiam suportar, dava um exemplo de obediência ao Cânone da Aceitabilidade).
  5. Cânone do Benefício (seu enunciado e sua aplicação se conectam com o cânone da máxima conveniência social) - consiste em velar para que os empreendimentos públicos, custeados com o produto dos impostos, promovam efetivamente importantes e inequívocas vantagens sociais.
  6. Cânone da Sanção - nenhum empreendimento público deve ser planejado sem autorização clara e consciente de quem de direito. O Cânone da Sanção é importante porque um empreendimento novo significa apenas o “estágio inicial de uma cadeia indefinida de gastos conseqüentes”.

Observe-se que os cânones prescritos por Silva (1964) evocam, de certa forma, os princípios que devem reger a administração pública, conforme o artigo 37 da Constituição Federal: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”.

A administração pública, assim, seja regida por cânones ou princípios, requer um rigoroso processo de planejamento e acompanhamento. Porém, para Mintzberg (1998), o processo formal de planejamento, é um meio de programar a execução de uma estratégia já criada, não de criar estratégia. Pelo planejamento são determinadas formalmente as implicações da estratégia. Sua natureza é essencialmente analítica, baseada em decomposição, enquanto a criação de uma estratégia é essencialmente um processo de síntese.

Meirelles (2005) associa estratégia a um “conjunto coerente de decisões e ações organizacionais”, que tem como função essencial a “adequação entre organização e ambiente”. Sobre o processo de formulação de estratégias, Kirkbride (1994) afirma que há um considerável mal-entendido: referindo-se ao pensamento de Mintzberg, Kirkbride argumenta que a “formulação” de estratégias de fato não acontece – é algo muito menos explícito, consciente e planejado. Mintzberg sugere o uso do termo “formação”, ao invés de “formulação”, de estratégias do processo de formulação de estratégias.

De fato, o desenvolvimento da estratégia é um processo complexo, iterativo e incremental. Assim, é difícil definir o ponto no qual a estratégia corporativa pode ser considerada suficientemente “finalizada” (KIRKBRIDE, 1994; BUSH, 2005). Também para Waterman (1992), a “melhor estratégia é um processo, não um plano”. Na prática, a linha que vai da formulação à implementação está sujeita a muita variabilidade, e uma perspectiva que leve isso em conta, bem como o efeito dos atores, processos e condições ambientais, é requerida.

Se gerenciar estratégias no setor privado é um desafio, no setor público é um desafio ainda maior (BUSH, 2005). Afinal, para Lakatos (1997), a atividade administrativa de uma organização pública é essencialmente política, pois o objetivo geral dessa organização é político: “não é possível que a administração seja imune à política”. Para Blair (2004), o desenvolvimento de estratégias é uma disciplina

que requer rigor e profissionalismo, por envolver análise da situação atual, identificação de tendências, análise de alternativas e, finalmente, como conduzir os destinos da sociedade em direção a um futuro melhor – e isso significa gerenciar expectativas.

Organizações públicas se defrontam com expectativas em constante mudança de múltiplos interessados: beneficiários, usuários, contribuintes, entidades de classe, fornecedores, órgãos de controle, servidores etc. Os interessados muitas vezes apresentam demandas conflitantes entre si, mas todos concordam quanto à demanda por mais e melhores serviços, ao mesmo tempo em que exigem mais eficiência e *accountability*, mesmo que os recursos permaneçam limitados ou escassos (BUSH, 2005).

Há, de fato, bastante literatura sobre planejamento e estratégia. Porém, a maior parte da literatura aborda os temas sob a ótica de uma organização singular, quando muito sob a ótica de uma *holding*. Segundo Agranoff e McGuire (2003), a abordagem clássica de gestão é basicamente intraorganizacional, baseada em hierarquias e bem definidas cadeias de comando.

A realidade do planejamento governamental, entretanto, é bastante diferente, com o planejamento sendo formulado (ainda que em parte) e executado por um grande número de organizações (AGRANOFF; MCGUIRE, 2003; HALLIGAN, 2001; NEWLAND, 2001), o que apresenta distintos e intensos desafios, como o de assegurar coerência entre a estratégia e o planejamento e a formulação e execução das políticas públicas.

## 2.1.2 Políticas públicas

“Morality begins with association and interdependence and organization; life in society requires the concession of some part of the individual’s sovereignty to the common order; and ultimately the norm of conduct becomes the welfare of the group”  
(Platão, 427-347 A.C.)

Em uma visão ideal, governos (nacionais ou locais) seriam geralmente percebidos como protetores do interesse público e promotores do bem público (BAILEY, 1990). De acordo com Bailey, os principais papéis do governo são usualmente vistos como regulatório (isto é, aplicando leis), distributivo (buscando uma melhor distribuição de renda e riqueza que aquela que deriva da livre operação do sistema econômico), alocativa (buscando aumentar a eficiência no sentido econômico mais amplo) e mantendo estabilidade (buscando manter baixo desemprego, inflação baixa etc).

Num sentido mais amplo, o governo inclui não apenas o aspecto executivo de aplicação das leis e intervenção na vida em sociedade, mas a prerrogativa de elaborar e interpretar leis, sendo atribuídos a esses “poderes” (executivo, legislativo e judiciário) igual importância e independência (BARKER, 1948; CAVALCANTE, 2003). Tão importante é o judiciário que Montesquieu, de acordo com Cavalcante, quando quando chegava a um país, não perguntava se havia leis boas – elas não seriam essenciais. Ele questionava pela qualidade dos juízes.

Sobre as relações entre governo e sociedade, Barker (1948) cita duas “idéias fundamentais”: “o valor da liberdade, da vontade, não é a força, é a base do governo; e o valor da justiça, do direito, e não o poder, é a base de toda sociedade e de toda a ordem política”. Assim, Barker introduz a noção de “contrato social”, “firmado” pelos membros de uma sociedade, ao qual se agregaria a noção de um outro contrato, “firmado” entre o governo e os membros da sociedade. A noção de “contrato social” foi objeto de atenção de vários autores, dentre os quais destacam-se Locke, Hume e Rousseau.

Para Locke (1948), o poder político é o direito de fazer leis e impor penalidades para a regulação e preservação da propriedade, empregando a força na execução de tais leis, na defesa da comunidade contra agressões externas, e “tudo isso apenas para o bem comum”. Assim, a finalidade das leis não é abolir ou restringir a liberdade, mas preservá-la e fortalecê-la – “onde não há lei não há liberdade”. A principal

finalidade das sociedades seria a preservação da propriedade, sendo esta a razão pela qual os homens “entram” em uma sociedade; e o propósito dos governos seria a promoção do bem-estar dos homens.

Já para Hume (1948), não existe o dito “contrato social”. Prova disso seria que quase todos os governos tiveram origem na usurpação ou na conquista, sem nenhuma preocupação com o consentimento ou submissão voluntária do povo. A questão é que a obediência e a submissão se tornam tão familiares, que a maioria dos homens nunca questiona suas origens ou causa, mais do que o faz sobre os princípios da gravidade ou outras leis da natureza.

Para Rousseau (1948), a lei é nada se não representar a vontade geral da sociedade, inclusive com relação à preservação dos interesses individuais que não colidam com o interesse da coletividade. Afinal, se interesses individuais não existissem, a idéia de interesse comum dificilmente seria compreendida, pois não haveria nada para se opor a ele. A vida em sociedade se tornaria automática, e a política “deixaria de ser uma arte”.

Ainda segundo Rousseau, o homem nasce livre, mas “em todo lugar ele está preso”, sob o império de leis e governos nem sempre justos. Sob um mau governo, a igualdade entre os homens é apenas aparente e ilusória. Ela serve apenas para manter os pobres confinados em sua pobreza e para manter os ricos em sua usurpação. De fato, as leis podem ser benéficas para os que têm e danosas para os que “não têm”. Daí se segue que a vida em comunidade apenas pode prosperar quando “todos os cidadãos têm alguma coisa, e nenhum tem demasiado”, e a “riqueza individual nunca poderia ser tão grande que um homem pudesse comprar seu vizinho, nem a pobreza tão aguda que um homem se sentisse compelido a vender a si mesmo”.

Assim, para Rousseau, é o exercício do poder travestido em leis que perpetua a desigualdade entre os homens. Por isso, “não importa quão forte seja um homem, ele não é forte o bastante para ser sempre o amo, a menos que transforme sua força em direito, e a obediência em dever”. Nesse sentido, a liberdade pode ser conquistada, mas, uma vez perdida, nunca poderá ser recuperada – “a força fez os primeiros escravos; a covardia tem perpetuado a espécie”.

Por fim, Rousseau afirma que há uma grande diferença entre “subjugar uma multidão e governar uma sociedade”. A força de uma nação viria não diretamente de seus exércitos, mas do entendimento e da cooperação dos seus membros, e isso só é conseguido quando a nação é regida por leis justas e governantes legítimos. Rousseau faz ainda dois últimos alertas, que, apesar de terem sido escritos no século XVIII, ainda parecem muito atuais: a) “nada é mais perigoso para o Estado que a influência exercida por interesses privados em assuntos públicos”; e b) “organizações públicas não deveriam se multiplicar sem necessidade”.

Levy H. (1958) afirma que as massas só podem exercer o governo por meio de mandatários, que deveriam interpretar, “à testa dos negócios públicos”, os seus anseios e agir na conformidade de seus interesses. Aí reside a primeira dificuldade, e formidável, uma vez que envolve uma capacidade de escolha que só será possível quando a educação tiver atingido um grau bastante “apreciável” nas próprias camadas populares. Reis (2003) cita Tocqueville para afirmar que é necessário educar o indivíduo para torná-lo um cidadão, capaz de escolher bem seus governantes e fiscalizar a ação deles (BORGES, 2003).

Como funções de um governo, Blair (2004) cita a responsabilidade pela estabilidade econômica e por um ambiente favorável aos negócios e aos investimentos; a oferta de serviços públicos de forma geral (educação, saúde, segurança etc). Bordin (2004) também destaca o papel do governo no desenvolvimento econômico, cabendo-lhe a promoção da melhor alocação possível dos recursos escassos, minorar a desigualdade na distribuição da riqueza, minimizar os desequilíbrios regionais de renda e criar condições para a estabilização monetária e fiscal.

Para cumprir suas responsabilidades, o governo desenvolve políticas públicas que são guiadas para atingir certos objetivos, por meio do uso dos meios disponíveis (AWAMLEH, 1990). Política pública significa o escopo de atividades associadas ao governo e seus agentes - o assim chamado setor público (LEVITT, 1980).

Prélot (1964) usa o termo “politologia” para referir-se ao conhecimento sistemático e ordenado dos fenômenos concernentes ao Estado. Formada de duas palavras gregas: polis – cidade, estado; logos – razão, exposição racional de uma matéria, o termo designa o conhecimento sistemático da coisa pública ou do estado. A política seria a ciência da constituição e da conduta da Cidade. Já Gaetani (2003) usa o termo “policização”, um anglicismo derivado da palavra *policy*, que significa política pública em português, para referir-se à ação (sempre política) do governo.

O processo político inclui decisão sobre especificação de objetivos e áreas de atividade a serem desenvolvidos pela máquina governamental - instrumentos organizacionais e estruturas responsáveis pela implementação dos objetivos (AWAMLEH, 1990). Para Awamleh, objetivos de políticas públicas são determinados pela visão de oportunidades e restrições, em um contexto que leva em conta os ambientes político, social e econômico.

Para Levitt (1980), usualmente o setor público inclui organizações e indivíduos cujas ações são apoiadas e controladas por dinheiro e/ou recursos do governo. Por isso, segundo Levitt, em alguns casos o setor público pode incluir certos tipos de organizações voluntárias e não-lucrativas.

O setor privado, como contraste, inclui firmas, companhias e outras organizações formadas independentemente do governo e as funções deste, sendo, porém, de alguma forma controladas por diferentes regras emanadas do setor público. Levitt (1980) afirma que políticas públicas podem ser direcionadas para ambos os setores - público e privado.

Richards e Smith (2002) afirma que a palavra "política" é um termo geral usado para descrever a decisão formal ou plano de ação adotado por um agente, seja ele um indivíduo, organização ou governo, de forma a atingir uma meta específica. Quanto à expressão "política pública", Richards a descreve como um termo específico aplicado a uma decisão formal ou plano de ação a ser levado a efeito, ou que pelo menos envolve, pelo menos uma organização estatal.

No mesmo sentido, Agranoff (1990) se refere a políticas públicas como capazes de determinar cursos de ação para atingir determinados objetivos. O desenvolvimento e implementação de políticas públicas ocorre em uma rede de estruturas que deve ser mobilizada em função dos objetivos propostos.

Para Levitt (1980), uma política pública ocorre em conexão com as responsabilidades do governo em uma sociedade democrática, na qual os membros da sociedade (indivíduos e grupos) explicitamente delegam certos poderes e deveres a instituições governamentais e esperam ser afetados, positivamente, por alguns dos resultados da ação governamental.

Também para Kranc (1990), o desenvolvimento de políticas públicas envolve o deliberado realinhamento de recursos, produtos e serviços e tarefas de uma rede de organizações em relação às necessidades da sociedade. O processo de formulação de políticas públicas deve contribuir para “amalgamar” os diferentes componentes da rede governamental de forma a permitir uma ação mais efetiva. Isso só é possível pelo compartilhamento de uma visão estratégica comum que legitima o realinhamento funcional e constrói compromissos que balizam as ações requeridas.

Uma visão estratégica é desenvolvida a partir da análise de prováveis oportunidades e ameaças para a rede de organizações envolvidas, e da aferição da capacidade da rede interorganizacional (*network*) para lidar com os eventos (presentes e futuros). Sem uma visão não existe base para que aconteça alguma alteração nas políticas públicas em vigor. A concepção de uma visão é uma “síntese criativa” que combina um entendimento do atual estado da rede com a percepção das ameaças e oportunidades existentes ou potenciais do ambiente.

Krane (1990) afirma que a principal conexão entre a visão estratégica e as ações necessárias para alcançar um desejado estado futuro é o processo de coordenação, que define a visão estratégica em termos de objetivos e metas. O julgamento sobre a efetividade da estratégia repousa na aferição do grau com que o impacto cumulativo das ações em uma rede interorganizacional alteraram a realidade e, eventualmente, a direção ou as premissas da política pública.

Assim, de acordo com Levitt (1980), o governo desempenha ações que considera legítimas e apropriadas no interesse da sociedade. A situação entretanto é dinâmica, e a qualquer momento agentes governamentais podem iniciar ações em resposta a movimentos feitos por certos membros da sociedade, e “isso afeta as políticas públicas”, ao desejar interferir na realidade social propondo-se a modificá-la (COSTA, H., 2004).

Essa é, para Awamleh (1990), a essência do processo de gestão de políticas públicas: a utilidade prática delas em face de problemas sociais e humanos e as aspirações para resolvê-los. Políticas são meios para um fim. A efetividade das políticas somente pode ser testada na realidade por meio da implementação e do sucesso em resolver os problemas da sociedade. A transição de política para ação é o dilema sempre presente na arena de políticas públicas, cada vez mais congestionada, não só em termos de quantidade e diversidade de atores sociais, como pela presença de diversos conceitos não devidamente esclarecidos.

Sobre o uso de diversos termos, Correia (2005) considera importante destacar a oposição entre os conceitos de cidadão e de cliente face à administração pública. A escolha por um termo ou outro está usualmente associada a diferentes perspectivas sobre o papel da administração pública, e a controvérsia sobre os estilos de gerenciamento público e privado aplicados em organizações públicas. Correia observa que a administração pública, como um todo, não apenas responde às necessidades dos cidadãos, mas também atende a dispositivos legais, normativos e a órgãos de supervisão e controle.

Para Mayne e Rieper (2003), o próprio uso dos conceitos “usuário”, “consumidor” e “cliente” indica uma mudança na relação entre os cidadãos que recebem os serviços e as organizações como provedoras desses serviços. Mas Nolan (2001a) afirma que as pessoas não querem ser tratadas como micros consumidores quando elas estão lidando com o setor público. As pessoas veriam as suas relações com o setor público como bastante diferentes do relacionamento que elas mantêm com o setor privado, e querem que seja restabelecido o tratamento de “cidadão”, e não de “cliente”. Também para Korac-Kakabadse N., Korac-Kakabadse A.; Kouzmin (2001), o governo deveria repensar sua atuação, passando a tratar as pessoas como cidadãos, e não como clientes.

Tradicionalmente, o termo “cliente” é utilizado para designar alguém que recebe ou usa o que é produzido por uma organização, ou alguém cuja satisfação depende das reações ao que é produzido. Nesse sentido, existem dois tipos de cliente: interno e externo. Um cliente interno é alguém da organização cuja parte do trabalho vem após outro participante da organização, o “fornecedor”. Um cliente externo é o último receptor do produto ou serviço.

Ocorre que as organizações de governo têm obrigações para além de seus clientes imediatos. Por exemplo: uma agência governamental que supervisiona bancos e trata os bancos como clientes poderá provocar grandes danos ao bem público se insistir em deixar os bancos “encantados” com seu serviço. Porém, mesmo que a agência coloque o público em geral em primeiro lugar, ela talvez procure em vão pelo “encantamento” da sociedade pelo seu trabalho; o público em geral permanecerá resolutamente indiferente à agência a menos que haja uma crise (VASU; STEWART; GARSON, 1998).

Para retomar o tema do “congestionamento” da arena política, o pensamento do economista chileno Carlos Matus é trazido por Costa H. (2004). Para Matus o grande problema do planejamento tradicional era a não consideração, pelo Estado, de que a realidade social é representada pela arena em que se digladiam atores sociais divergentes ou interagem atores sociais convergentes.

Trata-se de um “jogo social” em que a divergência e a cooperação estão presentes, aliás, como se dá no próprio jogo democrático. Portanto, ao propor uma intervenção na realidade qualquer ator social deve levar em conta uma diversidade de opiniões, projetos ou jogos de cada um dos outros atores sociais (segmentos sociais organizados, grupos de pressão etc). Também serão incertas as circunstâncias sob as quais as ações propostas se desenvolverão, em função da mobilidade de agentes e mudanças de interesses.

Para Correia (2005), as condições de incerteza, as restrições de recursos e de tempo, e os interesses conflitantes tornam a formulação de políticas públicas um verdadeiro “campo de batalha”, sujeito a

influências dos contextos social, político e cultural, e no qual, muitas vezes sequer se consegue perceber claramente porque certas questões se tornam objeto de discussão para efeito de políticas públicas enquanto outras permanecem sem despertar atenção ou patrocínio.

De todo modo, o fato é que nenhum governo, em regimes minimamente democráticos, pode, sozinho, estabelecer políticas públicas. Assim, reconhecer que atores externos ao governo têm um papel na formulação de políticas (HALLIGAN, 2001; BORGES, 2003, LAKATOS, 1997) é condição para que o governo atue como uma agente de conformação dos diversos grupos de interesse, sem perder de vista o interesse maior da sociedade, especialmente dos segmentos menos organizados (TOMACHESKI, 2003).

Essa “multiplicidade de atores” envolvidos nos processos de formulação de políticas (e pode-se dizer, também na implementação) também é percebida por Martins (2004), para quem, em função disso, governar está se tornando um processo ainda mais complexo, dada a interconectividade crescente dos debates sobre políticas provocada por essa multiplicidade dos atores.

Para Prélot (1964), a dinâmica política consiste na “troca contínua de forças no seio do poder”. Campos (1994) concorda com essa visão e afirma que a formulação de uma política pública “tem que resultar de compromisso e barganha política, antes que do poder normativo de uma autoridade planejadora central”. Segundo ainda Prélot, as forças coletivas podem ser divididas em duas grandes categorias: os grupos não organizados e os grupos organizados. A primeira categoria é a das coletividades difusas, de fronteiras indecisas e de coesão espontânea, mas com frequência bastante frágil.

Já os grupos organizados têm limites e quadros, reconhecem chefes e líderes, respeitam regras, comportam associados (partidos, sindicatos, religiões, forças armadas), e, por isso mesmo, podem exercer maior pressão junto ao governo. A preocupação com o fato de que alguns segmentos da sociedade, como aposentados, crianças, velhos, pobres, índios, negros, em razão de possuírem poucos atrativos econômicos, não dispõem de mecanismos para exercerem suas pressões é destacada por Borges (2003).

O risco, segundo Silva (1964), é que, na ausência de controles mais rigorosos em relação à preservação e fortalecimento do bem comum, o governo ceda às pressões de grupos de influência, em prejuízo da coletividade. Para Araújo (2003), o fato da atividade de defesa de interesses de grupos (*lobbying*) junto ao governo e à classe política não ser regulamentada diminui a transparência e a legitimidade da atividade, “intrínseca às sociedades pluralistas” e aos regimes democráticos.

Como os interesses dos cidadãos e segmentos da sociedade são muitas vezes conflitivos, os grupos de pressão se desenvolvem para defender seus interesses frente ao governo, influenciando sobretudo o comportamento político dos governantes que possuem o monopólio da decisão política. O fato é que, ainda segundo Araújo, a participação dos grupos de interesse nas políticas públicas amplia o respeito ao pluralismo na sociedade, uma vez que há maior distribuição do poder e democratização da sociedade civil.

Partindo da premissa que seria impossível evitar o *lobbying*, o Congresso dos EUA aprovou, em 1946, lei regulamentando a ação dos grupos de interesse – esta lei exige que sejam publicadas todas as quantias gastas com o intuito de influir na aprovação de leis federais. Mais recentemente, o *lobbying* assumiu a forma de escritórios técnicos que prestam serviços especializados na intermediação e defesa das reivindicações apresentadas por grupos de interesse específicos.

O próprio poder executivo federal também faz *lobbying*. Entre as funções da Casa Civil está, implicitamente: delimitar os projetos de interesse do governo que devem ser aprovados com mais ou menos urgência; e, explicitamente: a) articulação intergovernamental para permitir a produção de consensos e identificação de prioridades; e b) articulação intragovernamental para identificar e superar obstáculos institucionais ou legais.

Agranoff e McGuire (2003) destacam que atores externos ao governo têm um papel não apenas na formulação de políticas públicas, mas na implementação, pois “funções públicas não são mais de domínio exclusivo do governo”. No mesmo sentido, Blair (2004) afirma que não mais “rígida demarcação” entre os



setores público, privado e organizações não-governamentais, pelo menos na mente dos cidadãos – o que importaria para eles seria a prestação do melhor serviço, ao menor custo possível.

Assim, a produção e a entrega de serviços poderiam ser organizados de forma flexível, por meios de parcerias, fazendo com que as fronteiras entre as organizações públicas e o ambiente se tornassem mais fluidas, *blurred*, e, talvez, “irrelevantes” (BELLAMY, 1995).

Ferrarezi (2003) vai um pouco mais além, e afirma que não cabe ao governo apenas atuar em resposta à ação dos grupos de interesse, mas é responsabilidade do governo incentivar a participação de atores locais e setoriais na esfera pública; estimular a conexão horizontal entre organizações públicas e privadas, pessoas e comunidades, democratizando procedimentos e processos decisórios, liberando o potencial político e empreendedor da coletividade e dos cidadãos.

Dessa forma, “policy making” pode ser visto como uma atividade política inevitável. Levitt (1980) argumenta que “policy making” não é como jogar xadrez. No jogo de xadrez, a natureza do sucesso e as regras do jogo já estão definidas e não podem ser alteradas pelos jogadores, enquanto que no gerenciamento dos interesses da sociedade, em qualquer nível, do pessoal ao planetário, a natureza do sucesso e as regras do jogo são justamente o que se quer atingir.

O jogo, entretanto, se torna mais complexo à medida que o número de ações públicas a serem implementadas tem crescido muito, e os problemas de implementação e “enforcement” (especialmente estes últimos) têm crescido (LEVITT, 1980). De acordo com Levitt, escassez de recursos, pressões por ações que são intrinsecamente difíceis de alcançar sucesso e provavelmente reduzida vontade popular de cumprir mais determinações governamentais podem comprometer a capacidade do governo de atender às expectativas.

Também para Younis (1990), visões contemporâneas de formulação e implementação de políticas públicas têm sido frequentemente caracterizadas pelo ceticismo em relação à habilidade dos agentes públicos em alcançar objetivos governamentais. Os governos têm reagido a esse ceticismo tentando reformar o setor público, colocando forte ênfase em mudar a cultura das organizações públicas, o que será discutido nos próximos dois tópicos.

### 2.1.3 NPM (*New Public Management*)

“O estado não tem para gastar com ninguém um só vintém que  
não seja tirado de alguém”  
(Frédéric Bastiat, 1801-1850)

Para Machado (2004), a gestão pública constitui o espaço de planejamento, de organização dos recursos, de direção, monitoramento e avaliação. Porém, segundo Keeling (1972), a gestão (*management*) apenas passou a fazer parte do vocabulário do serviço público nos Estados Unidos em 1937, e no Reino Unido em 1957. No Brasil, com a criação do Dasp em 1936, o governo pretendeu também avançar não apenas na implantação de uma burocracia profissional, mas no planejamento governamental (DALAND, 1967). Até então, para muitos servidores públicos, a palavra “gestão” era apenas mais uma palavra para descrever o que o serviço público vinha fazendo desde sempre, não acrescentando nenhuma novidade.

A partir do final de 1970, e mais fortemente a partir de 1980, constata-se a emergência de um movimento de “modernização” que ficou conhecido como *new public management* (NPM). A NPM, desenvolvida e disseminada em diferentes países, obedecia a uma lógica de redução do tamanho e das atribuições do Estado, e foi em boa parte movida por crescentes restrições orçamentárias, e por pressões do setor privado para que o Estado se concentrasse no que seriam suas “funções essenciais” (NOLAN, 2001b).

A NPM representou um movimento em direção à privatização, à descentralização das funções do Estado, à flexibilização das relações de trabalho e a um processo de enxugamento de estruturas (*downsizing*) no setor público. As mudanças encontraram terreno fértil em governos à esquerda e à direita do espectro

político, porque havia de fato uma crença, nem sempre baseada em fatos, de que era necessária uma redução do setor público (NOLAN, 2001b; BARZELAY, 2001).

Algumas características da NPM em relação ao modelo de gestão são resumidas por Painter (1995): a) descentralização de responsabilidades gerenciais; b) relacionamentos baseados em contratos e não em hierarquias; c) maior orientação para o “cliente”; d) melhoria no padrão dos serviços dado um determinado montante de recursos, fomentando a cultura do *value for money* (VFM); e e) mais ênfase em uma cultura de performance. Com relação especificamente ao VFM, Painter afirma que a intenção era desenvolver maior conscientização sobre o uso dos recursos públicos face às necessidades da sociedade.

Observe-se que várias dessas características foram defendidas por Hélio Beltrão, quando dos estudos conduzidos no âmbito da Comissão de Estudos Técnicos para a Reforma Administrativa (Comestra), encarregada de propor novo desenho para a administração pública brasileira, e que culminaram com o Decreto-lei 200, de 1967 (GAETANI, 2003). Entre os princípios que nortearam a reforma, estavam a descentralização, a delegação e a desburocratização. Beltrão enfatizava os princípios do “*liberation management*”, que pressupõe alta delegação de responsabilidades para os gerentes que deveriam ser dispensados de uma série de controles burocráticos *ex-ante* e cobrados a partir de resultados.

Bellamy (1995) também registra que a NPM alterou a forma como era operacionalizada a coordenação da ação governamental – de meramente hierárquica a relação entre as organizações passou a ser desenvolvida com base em contratos, e ênfase em “integração vertical” deu lugar à ênfase em “relacionamentos laterais”. Também para Painter (1995), o objetivo era alterar a forma de gestão “por comando” para um tipo de gestão “por contratos”, na qual os controles fossem mais sobre os resultados que sobre as operações.

Iniciativas na área de pessoal também aconteceram, embora com desdobramentos e impactos diferentes em cada país. Na Nova Zelândia, por exemplo, Boston (1995) registra que passaram a ser comuns o uso de contratos de trabalho por tempo determinado e a vinculação da remuneração à produtividade, por meio da fixação de metas, à semelhança do setor privado.

Para Barzelay (2001), até a emergência da NPM, a gestão pública era genericamente considerada como um processo pelo qual políticas públicas eram formuladas, recursos alocados e programas implementados, não sendo considerada ela mesma (a gestão pública) como uma política pública a ser discutida e debatida com a sociedade, como as outras políticas. De acordo com O Toole e Jordan (1995a), essa postura acerca da gestão pública facilitou o processo de reformas empreendidos pelos governos. Segundo Barzelay (2001), o primeiro governante que trouxe o debate sobre as reformas no setor público para a arena política foi Margaret Thatcher, do Reino Unido, em 1979.

As mudanças provocadas pela “onda” da NPM causaram substanciais mudanças na governança e na gestão do setor público no Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália, Escandinávia, Canadá e Estados Unidos, em um primeiro momento (1980/1990), e depois irradiaram-se pelo terceiro mundo, com reflexos em países como Brasil e Argentina (1990 em diante). Para Nolan (2001a), as mudanças foram implementadas com o uso de abordagens coercitivas ou colaborativas, mas sempre buscando o apoio da opinião pública, ou seja, trazendo o debate para a arena política.

Debate que foi objeto de atenção, como já foi registrado, por parte de governos de todos os matizes. Em 1999, então com dois anos no poder, o governo “New Labour”, do Reino Unido, aprofundou a reforma do setor público desenvolvida ao longo de 18 anos de governo conservador, lançando um programa abrangente com destaque para a prestação de serviços. A ênfase no “*joined-up government*” emergiu da preocupação de que a fragmentação institucional historicamente trabalhou contra a eficiência e a efetividade no serviço público.

A idéia básica do no “*joined-up government*” era lidar com os problemas de maneira conjunta, independentemente da estrutura governamental, e para isso o governo fomentou a criação de “quangos” (*quasi autonomous non-governmental organization*), atualmente conhecidos como NDPBs (*non-departmental*

*public body*). Jenkins, Leenw e Thiel (2003) afirmam que, pelo menos no Reino Unido, o “workfare state” substituiu o “welfare state”.

Nova reforma “radical” foi anunciada pelo governo trabalhista em 2004, quando contava sete anos no poder. Segundo Blair (2004), o setor público precisa de uma “reforma radical” porque o “mundo mudou” e é preciso acompanhar a mudança. Interessante registrar o propósito da mudança: “not to alter its ethos and values but, on the contrary, to protect them by making them work in a way more relevant to the modern age”.

Pressionados pelos governos e pela opinião pública, apontados pela mídia em geral como responsáveis pela ineficiência e falta de efetividade da ação governamental, os servidores públicos, por meio de seus sindicatos e associações pouco puderam fazer para influenciar as reformas, senão protestar. Em janeiro de 1994, após quinze anos de governo conservador e de reformas no setor público do Reino Unido, o National Union of Civil and Public Servants argumentou que o impacto da privatização, da terceirização e da importação de práticas gerenciais do setor privado, estava levando a uma “Italianisation” do setor público britânico, com a corrupção e o desperdício ocorrendo em “escala sem precedentes”, tendo sido introduzidas pelas reformas e pela “guerra contra a burocracia” (O’TOOLE; JORDAN, 1995c).

Para O’Toole (1995), com as reformas nos métodos de recrutamento e a completa discricionariedade com relação à remuneração e promoção, vinculadas à produtividade, é possível que em breve não existam mais carreiras unificadas no setor público, a exemplo do que ocorre no setor privado.

Poucas vozes se levantariam contra um discurso que ultrapassava as fronteiras do serviço público e ditava inclusive comportamentos de governos em questões econômicas e comerciais, numa espécie de difusão frenética de um “pensamento único”, notadamente após o fim da Guerra Fria. Para Stiglitz (2002), ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 2001, ex-conselheiro do presidente Bill Clinton, que foi economista-chefe e vice-presidente do Banco Mundial, a globalização, que poderia ser uma força para o bem, vem provocando um efeito devastador em países em desenvolvimento e especialmente para os pobres nesses países.

Ainda segundo Stiglitz (2002), é hipocrisia fingir que se ajuda os países em desenvolvimento forçando-os a abrir seus mercados para os produtos dos países industrializados avançados, enquanto estes mantêm seus próprios mercados protegidos, e implementam políticas que fazem os ricos ainda mais ricos, e os pobres cada vez mais empobrecidos – “e cada vez mais zangados”. Nos últimos anos, de acordo com Schwartz (2003), tem crescido o reconhecimento da inadequação do mercado livre neo-liberal para resolver vários problemas econômicos e sociais.

#### 2.1.4 Governança, *accountability* e outros que tais...

“Life has grown steadily in complexity and in power; that intelligence has progressed in correlation with complexity of structure and mobility of form; that there has been an increasing specialization of function, and a continuous centralization of physiological control. Slowly life created for itself a nervous system and a brain. And mind moved resolutely on towards the mastery of its environment”  
(Aristóteles, 384-322 A.C.)

Para Richards e Smith (2002), desde os anos 1980, a arena política tem se tornado visivelmente mais congestionada - existem mais atores envolvidos, as fronteiras entre as esferas pública e privada se tornaram menos precisas, e o comando do governo sobre o processo político precisou mudar - Richards se refere a isso como um quadro de governança.

O termo governança ganhou uso corrente na ciência política a partir de 1990, mas, de acordo com Richards e Smith (2002), o uso do termo não é novo. Ele foi usado por Henry IV na justificativa para sua usurpação do trono em 1399 declarando que a “ausência de governança foi a falha” dos seus antecessores.

Rezende (2004) reconhece recentes alterações no conceito de governança, derivadas das “novas tendências de gestão compartilhada e interinstitucional que envolvem o setor público, o setor produtivo e o crescente setor voluntário ou terceiro setor”. Para Rezende, ao lado de motivações concretas como a necessidade de melhor lidar com os problemas, as alterações na governança também obedecem a lógica da redução do Estado, revelando a “ambigüidade da abordagem da governança”.

Para Mayne (2003), governança é a maneira pela qual o poder é exercido – como o poder e a responsabilidade com respeito a uma área específica são gerenciados. Para Gray et al (2003b), um modo de governança é uma maneira pela qual a autoridade e a função são alocadas, direitos e obrigações estabelecidos e como é mantido o relacionamento colaborativo, cuja efetividade é altamente dependente do contexto e das circunstâncias.

Correia (2005) destaca um padrão emergente de práticas de governança, no qual a deliberação acerca de políticas públicas se torna um *locus* de “integração e confiança”, e, além de encontrar soluções para os problemas, o processo de formulação de políticas públicas também contempla iniciativas que fomentem a confiança entre atores sociais independentes. Esse novo padrão desperta questões sobre a legitimidade política dos governos, uma vez que o processo de formulação de políticas públicas deixa, definitivamente, de ser atribuição apenas do governo.

A governança exercida em redes interorganizacionais é também objeto de atenção de Mayne, Wilenand e Leenw (2003). Nesse contexto, governança é definida em termos de gerenciar redes, pois, existindo um investimento cooperativo de recursos (tempo, financiamento, material, pessoal etc) deve existir, portanto, compartilhamento de autoridade, e benefícios para todos os parceiros.

Também para Segsworth (2003), um arranjo colaborativo deve permitir o compartilhamento de riscos, recursos, benefícios e de autoridade para tomada de decisões. Existem responsabilidades dos parceiros para com o relacionamento, dos parceiros entre si e de cada parceiro com seu órgão supervisor. Um conjunto de regras para o relacionamento é essencial para uma parceria bem sucedida, e um planejamento abrangente e canais de comunicação bem definidos e operando em vários níveis são essenciais.

Tais arranjos têm objetivos comuns ligados a um propósito de política pública, governança compartilhada e acordos escritos em governança e financiamento (existem consultas entre as organizações participantes de modo que as decisões não são tomadas unilateralmente). De forma geral, o governo colaborativo gera mudanças nos relacionamentos de gestão e *accountability* que afetam a natureza dos laços entre cidadãos, políticos, agentes públicos, provedores de serviço e consumidores (SEGSWORTH, 2003; SCHWARTZ, 2003).

Quando as redes entre parceiros se tornam mais formais como aquelas representadas em acordos escritos, os arranjos colaborativos resultantes formam a base para ações específicas dos parceiros para alcançar objetivos compartilhados, que podem ser a “cola” que mantém a parceria e ajuda a assegurar a integração e a coordenação das atividades.

Benelmans-Videc (2003) pondera que a relação hierárquica implícita no conceito tradicional de *accountability* criou um problema na auditoria de novas configurações nas quais estão envolvidas relações mais ou menos “horizontais”. Observações relacionadas primariamente à falta de planejamento estratégico, coordenação e colaboração no processo decisório, planejamento e implementação, apontam para a necessidade de definir e formalizar claramente os papéis e responsabilidades, particularmente aqueles relacionados a governança e *accountability*.

Para servir ao interesse público, uma *accountability* efetiva e maior transparência deveriam ser elementos básicos de um arcabouço para arranjos colaborativos. Parceiros são coletivamente responsáveis pelo relacionamento entre eles, pelo relacionamento entre cada parceiro e seu próprio órgão supervisor, e pelo relacionamento com o público. Benelmans-Videc (2003) destaca o uso do termo “*convenant*”, presentemente usado para a tradição de “acordos de cavalheiro” entre o governo e organizações públicas ou privadas, os quais regulam as várias formas de colaboração e supervisão.

Segsworth (2003) também ressalta os “interessantes problemas de *accountability*” para os governos que os arranjos colaborativos apresentam, porque envolvem processos mais complexos de tomada de decisão, comunicação e prestação de contas. Seria necessário dar maior ênfase à “*accountability for results*”, em vez de simples conformidade de processos. Algo como uma “*program accountability*”, em vez de apenas “orçamento-programa” (BEMELMANS-VIDEC, 2003).

Essa situação em que vários atores são coletivamente “*accountable*”, mas nenhum deles é individualmente “*accountable*” é examinada por Agranoff e McGuire (2003), que ressaltam as preocupações com a “perda de *accountability*” em ambientes multi-organizacionais. Novas formas de *accountability* são necessárias – *accountability* é tradicionalmente vista como algo a ser aplicado em relacionamentos hierárquicos, no qual subordinados precisam prestar contas a seus superiores.

Colaboração, entretanto, freqüentemente envolve um relacionamento construído sob forma de estruturas não-hierárquicas (MAYNE, 2003). Arranjos colaborativos implicam que nenhum parceiro está no completo controle da parceria e seus resultados. Indivíduos e organizações freqüentemente não ficam confortáveis com a idéia de serem *accountable* por resultados que eles não controlam – é necessário então construir confiança entre os parceiros.

Para Mayne (2003), uma prática efetiva de *accountability* compartilhada é requerida para uma governança colaborativa baseada em resultados. Em essência, porém, a noção de *accountability* permanece hierárquica. Os servidores públicos são fundamentalmente *accountable* perante a gerência das políticas públicas – são os políticos que retêm a responsabilidade pelos resultados das políticas.

Destacando a importância das redes interorganizacionais, mas destacando uma visão mais direcionada para o setor privado, Barroso (2004) afirma que estruturas de governança são instituições formadas por agentes econômicos com o intuito de cooperarem para obter um rendimento extra que não estaria disponível caso eles atuassem individualmente, ou com o intuito de buscar uma mudança no ambiente institucional. De qualquer forma, é preciso estudar a natureza, as formas e os termos da colaboração entre organizações. Para Gray et al (2003b), é preciso questionar se as estruturas tradicionais de governança podem lidar com mudanças nas circunstâncias políticas, econômicas e sociais.

Assim, de modo geral, a governança é freqüentemente retratada como uma combinação de reformas com globalização, internacionalização, “managerialism” no setor público e privatização. Segundo Richards e Smith (2002), a diversidade de significados imputados ao termo pouco ajuda na compreensão quanto à real natureza da governança. Para elucidar o significado preciso do termo, Richards sugere o que ele denomina de definição formal:

“Governança é um termo usado para destacar a natureza da mudança no processo político nas décadas recentes. Em particular, ele chama a atenção para a crescente variedade de terrenos e atores envolvidos na elaboração de políticas públicas. Assim, ele demanda que nós consideremos todos os atores e terrenos envolvidos, além do *core executive*, no *policy making process*”

O conceito de governança apresentado é importante porque o governo opera em um ambiente diversificado, fragmentado, complexo e descentralizado, mas o processo político tem evoluído de tal forma no Reino Unido que políticas têm sido desenvolvidas de forma ainda mais isolada e segmentada (RICHARDS; SMITH, 2002). Richards se refere a isso como a “patologia do departamentalismo”.

Uma indicação da “patologia do departamentalismo” é o desenvolvimento de uma política em uma área sem levar em conta impactos não intencionais e não previstos que tal política pode ter em outras áreas da arena política.

Para Elcock (1990), mudanças radicais em decisões gerenciais somente podem ser implementadas com o apoio de líderes políticos e gestores públicos. As mudanças podem ser obtidas por meio de liderança, coerção ou persuasão. Para Krane (1990), reformadores de sucesso são “empreendedores políticos” que com habilidade tiraram vantagem de uma “janela aberta”. Mas Krane adverte que o reformador tem que ser

cuidadoso para não permitir expectativas públicas além dos seus próprios objetivos e de sua própria habilidade de controlar o processo de mudança.

Neste processo, tem sido argumentado que a tradicional preocupação do setor público com *accountability* para os políticos, junto com as tradicionais preocupações em manter retidão e transparência nos serviços públicos e assegurar o justo tratamento aos cidadãos, poderia ser substituído por preocupações gerenciais similares às aquelas existentes no setor privado (ELCOCK, 1990; ABRUCIO, 2004).

Pessoa (1997) define *accountability* como a obrigação de responder por uma responsabilidade que foi conferida – corresponde ao neologismo responsabilidade, que dá a idéia dos governos serem responsáveis pelos atos administrativos e terem a obrigação de prestar contas à população. *Accountability* aumenta a demanda por informações sobre os programas e serviços prestados pelo governo. Os gestores públicos, os legisladores e os cidadãos querem saber se os programas conduzidos pelas organizações governamentais estão atingindo os objetivos propostos e se as operações estão sendo econômicas e eficientes, para além do simples cumprimento dos preceitos legais.

Assim, *accountability* é muitas vezes entendida como a antítese da situação em que ninguém cobra ou presta contas, mas é preciso que de fato existam adequados e coerentes mecanismos que permitam o acompanhamento da ação governamental (KEELING, 1972), porque se os servidores e gestores públicos se sentirem “assustados” pelo processo de *accountability* eles podem optar por uma postura tímida e inercial, em lugar da postura empreendedora (“accountable management”) apregoada pela *new public management* (NPM) (BLAIR, 2004).

É essa “accountable management” que Elcock (1990) enfatiza, a partir da qual os gestores públicos seriam responsáveis pelo uso eficiente dos recursos confiados a eles, como uma das práticas importadas pelo governo a partir do setor privado. Mandell (1990) concorda que é importante aplicar ao setor público alguns conceitos do setor privado, mas destaca que os gestores públicos podem precisar desenvolver outros modelos que mais precisamente reflitam os diferentes contextos do setor público.

Por que o setor público é inerentemente diferente do setor privado, e há diferenças fundamentais (VASU; STEWART; GARSON, 1998; NOLAN, 2001b; PAINTER, 1995), não sendo diretamente aplicáveis soluções utilizadas no setor privado para resolver problemas no setor público. Meek (2001) adverte que a introdução de práticas de gestão inapropriadas no setor público, como a vinculação de competência gerencial quase unicamente com retorno econômico, pode gerar consequências indesejáveis à ação governamental.

Painter (1995) e Morgan (1990) advertem que o risco da gestão baseada em contratos é passar a impressão de que os problemas no setor público se resumem a questões meramente técnicas, e apenas é necessário intensificar o uso de controles para aprimorar a gestão, quando de fato muitos dos problemas são inerentemente políticos, afetados por valores sociais conflitivos e em mutação.

Mesmo governantes que promoveram (e ainda pretendem promover) fortes mudanças no serviço público, admitem as diferenças com o setor privado: “we should never forget that the Civil Service unlike a private sector company, can't pick and choose its clients. It has to handle some of the most difficult, most intractable and least comfortable people and issues” (BLAIR, 2004).

Para Gaetani (2003), de fato, “a retórica gerencial” constitui fonte de permanente apelo junto a governantes e dirigentes que, ao se depararem com problemas que se lhes parecem inéditos, buscam nas teorias e doutrinas de administração, oriundas do setor privado, subsídios para suas formulações e decisões.

Mandell (1990) exemplifica sua advertência com a tentativa de aplicar o conceito de gestão estratégica para a gestão no setor público. O conceito de gestão estratégica é baseado em uma perspectiva intraorganizacional com ênfase no comportamento estratégico de um gestor dentro de sua própria organização.

Gestão estratégica implica que há uma relação direta entre a formulação da estratégia e a implementação baseada no comportamento estratégico do gestor e de sua habilidade em controlar relações

externas, e no setor público isso pode ser uma difícil tarefa, porque gestores públicos estão habitualmente envolvidos em um complexo sistema de redes (AGRANOFF, 1990).

A perspectiva da gestão em redes concebe o gestor como um mediador ou um gestor de processos, se afastando muito da perspectiva clássica com enfoque intra-organizacional, que concebe o gestor como um “controlador do sistema” (SAZ-CARRANZA, 2004). A gestão em redes requer a gestão das interações entre os atores, dos “jogos” nos quais os atores negociam o uso dos recursos e também das estruturas de implementação.

Também para Mandell (1990), as restrições associadas com a gestão de redes no setor público vão além da visão de controle por uma entidade distinta ou isolada. Ademais, as restrições associadas com a gestão de redes têm um impacto na relação entre a formulação e a implementação da estratégia. Dessa forma, distinguir entre modelos de gestão estratégica de acordo com a perspectiva (intra ou interorganizacional) é crítico para o entendimento dos diferentes comportamentos requeridos em redes interorganizacionais.

Para Mandell (1990), em uma rede intraorganizacional, o controle é percebido a partir de uma autoridade legitimada que flui de maneira hierárquica. Estratégias são desenvolvidas pela alta gerência da organização com o entendimento que elas serão implementadas por membros da organização que, por sua vez, são responsáveis perante aqueles que estão no topo da cadeia hierárquica.

Porém, isso não significa que todas as estratégias são implementadas da forma que a alta gerência planejou. Assim, a ênfase da alta gerência deve ser na habilidade em controlar as ações dos membros da organização, e não apenas na autoridade legitimada que detém.

Estendendo seu argumento, Mandell (1990) afirma que em um modelo interorganizacional, o controle não é o relacionamento dominante. Os membros de uma rede podem representar diferentes níveis de governo, não havendo, necessariamente, uma relação hierárquica entre eles.

De fato, a realidade é que diferentes níveis de governo podem agir, e freqüentemente agem, como unidades autônomas ou semi-autônomas, dependendo do sistema de governo. Adicionalmente, uma rede também pode incluir membros que são de um mesmo nível de governo ou que representam entidades do setor privado ou entidades sem fins lucrativos.

Dessa forma, gestores públicos operam em um ambiente intergovernamental e interorganizacional complexo, no qual cada organização ou dirigente percebe as possibilidades de colaboração de forma diferente: como uma produtiva forma de trabalho, como um “mal necessário”, ou simplesmente como algo sem importância. Além disso, a colaboração não acontece naturalmente – ela precisa ser gerenciada (AGRANOFF; MCGUIRE, 2003).

Já no setor privado, a abordagem clássica é nitidamente intraorganizacional, baseada em hierarquia e rígidas cadeias de comando. Em arranjos colaborativos, cada participante traz e mantém sua própria autoridade, enquanto interage com os outros. A gestão em arranjos colaborativos envolve uma seqüência complexa de movimentos e contra-movimentos, ajustes e reajustes, ações e “não-ações”.

A consequência é que, ao contrário do setor privado, no qual conglomerados são controlados por uma organização “pai”, cada membro de uma rede do setor público pode agir independentemente dos outros membros. Assim, a natureza do poder em uma rede interorganizacional é distinta daquela encontrada em relações intraorganizacionais. Mandell (1990) destaca a grande diferença que existe entre operar em uma rede interorganizacional composta por organizações com alto grau de independência, e operar em uma rede onde há um controle centralizado, tanto de recursos como de autoridade.

Baseado em uma perspectiva intraorganizacional, o sucesso na implementação das estratégias definidas pela alta gerência depende da habilidade desta em controlar as ações dos membros da organização.

Em uma rede interorganizacional isso não acontece. Para Mandell (1990), essas redes são formadas porque os membros precisam de outros para cumprir suas próprias metas. Assim, o poder em uma rede interorganizacional reside na capacidade de uma particular organização para influenciar a viabilidade da rede.

A questão do poder, também enfatizada por Richards e Smith (2002), para quem o poder não deve ser mais visto como um jogo de "soma zero", deve ser então entendida como um relacionamento de trocas baseadas em recursos, visibilidade, capital político entre os atores envolvidos.

Dessa forma, o poder em uma rede interorganizacional no setor público precisa ser visto como diverso, não descentralizado, porque cada organização da rede tem, potencialmente, igual poder. A consequência é que a gerência da rede não pode ser baseada na imposição de poder, mas deve ser baseado na habilidade de efetivamente barganhar e negociar com os demais membros da rede (MANDELL, 1990).

Mandell (1990) também destaca outra distinção entre gestão de redes intra e interorganizacional: a diversidade de ambientes. Uma rede intraorganizacional, pela sua própria natureza, é baseada nas ações de um gestor específico em um particular ambiente organizacional. Gestores no setor público, porém, podem ser envolvidos em mais de uma rede ao mesmo tempo. Estas redes podem se sobrepor e frequentemente influenciam as ações umas das outras.

Para Mandell (1990), a idéia de "comportamento mobilizador" (*mobilisation behaviour*) é útil para melhor entendimento do significado da gestão estratégica em uma rede interorganizacional. Comportamento mobilizador requer uma visão ampla da estratégia e a habilidade em desenvolver e atingir objetivos comuns baseados nessa visão. De primária importância é a necessidade de entender que estratégias em uma rede interorganizacional não podem ser desenvolvidas baseadas nos tradicionais conceitos aplicados aos ambientes intraorganizacionais.

De acordo com Mandell (1990), as três principais características da gestão intergovernamental são: resolução de problemas, redes de comunicação e comportamento estratégico. Estas características se referem à habilidade para atingir coordenação e controle, para desenvolver um padrão de contatos dentro de um sistema de redes, e para gerenciar interdependências - a ênfase é a habilidade de gerenciar relações em um sistema de organizações.

Para Mandell (1990), a coordenação em uma rede pode ser mediada ou não-mediada. Coordenação não-mediada acontece em redes nas quais as organizações aderem voluntariamente. Já a coordenação mediada pode ser estruturada em um sistema vertical por uma autoridade superior, sendo imposta a todos os membros da rede, ou pode ser concebida como um sistema horizontal, no qual a coordenação não é imposta, e sim negociada.

O processo de coordenação, segundo Mandell (1990), apresenta algumas restrições que impactam a gestão de redes interorganizacionais e estão relacionadas com três grandes áreas de preocupação: compatibilidade de membros, ambiente para mobilização de recursos, e ambiente sócio-político da rede.

Também para Levitt (1980) o ambiente sócio-político é destaque durante o processo de formulação de políticas e de gestão de redes interorganizacionais. Contatos entre grupos de pressão e governo geram movimentos de influência nas duas direções: governos procuram influenciar grupos de pressão, da mesma forma que estes pressionam aqueles. Essa troca de influências ocorre porque cada uma das partes tem algo que a outra quer, e pode oferecer algo que a outra necessita.

Para Younis (1990), a barganha acontece quando um grupo tenta maximizar a influência de suas idéias sobre o outro, e este busca minimizar a desvantagem para ele mesmo - o resultado é que alguns objetivos podem ser sacrificados de forma a conseguir atingir outros.

O processo de barganha em redes também é destacado por Bruijn (2002). Bruijn afirma que o processo decisório em redes organizacionais é um jogo de "toma lá dá cá" (*give and take*). Os vários atores em uma rede de organizações constantemente estão envolvidos em um jogo no qual os problemas de um



jogador estão conectados às soluções de outro jogador. Para Richards e Smith (2002), esse jogo é política, e política é negociar recursos de forma a atingir objetivos - envolve, portanto, compromissos.

Algumas vezes, de acordo com Levitt (1980), o processo de formulação de políticas pode ser visto como um fim em si mesmo. Em tais casos, apesar do nível de ação resultante ser não-existente ou baixo, o valor simbólico do processo pode ser refletido pelo nível de relacionamento alcançado pelas organizações envolvidas.

Para Richards e Smith (2002), boa parte do processo de elaboração de políticas (*policy-making*) não é feito por instituições formais, mas por meio de contatos em redes informais, e é por essa razão que relacionamentos pessoais são tão importantes no processo.

De acordo com Younis (1990), tradicionalmente os estudos de políticas públicas têm sido divididos em três estágios: elaboração de políticas, implementação de políticas e avaliação de políticas. O estágio de implementação, entretanto, recebeu por um longo tempo uma abordagem tipo *black box*, como se as decisões políticas fossem automaticamente levadas a efeito pelo sistema da forma como planejadas e gerando os resultados esperados.

É esse mundo real da implementação de políticas públicas que será discutido no próximo tópico.

### 2.1.5 Implementação de políticas

“O conhecimento não é um fim em si mesmo; nós  
conhecemos para agir”  
(Hegel, 1770-1831)

Para Krane (1990), planos estratégicos permanecem meros sonhos se não forem transformados em ações. Assim, implementar significa produzir, alcançar, levar a efeito. Mas o que está sendo implementado? "Uma política, naturalmente", responde Younis (1990). E uma política, de acordo com Dunsire (1990), em qualquer campo, é tão boa quanto sua implementação. De fato, a legitimidade de uma política se sustenta ou falha de acordo com o sucesso ou insucesso de sua implementação (URIO, 1990).

Assim, a transição de uma política pública formulada para uma política pública implementada demanda a identificação das condições para a melhor implementação possível e um processo de gestão bem definido. Para Gray e Jenkins (1995), essa abordagem requer uma análise sistemática e racional das condições de implementação, e uma estratégia explícita capaz de alterar contribuições de indivíduos e grupos em caso de necessidade de mudança de planos.

Se a principal finalidade do planejamento reside em servir de guia aos executores, e os planos são elaborados para que seus objetivos, por meio da ação executiva, sejam transformados em realidades, o teste do planejamento são os resultados (TRISTÃO, 1978). Também para Sink e Tuttle (1993), “os gerentes são julgados por suas ações, não por suas palavras”. Para Keeling (1972), ao gestor deveria ser deixado o poder de decisão “no campo”, e a avaliação da gestão deveria ser feita a partir dos resultados alcançados.

Há, porém, uma dificuldade prática na separação entre a fase de formulação de uma política pública e a fase de implementação de uma política pública (BARBERIS, 1995). Para Barberis, existe “um preço a pagar pela construção da ponte entre a formulação da política pública e sua implementação”. A questão sobre onde termina uma fase e começa a outra também é abordada por O’Toole e Chapman (1995), para quem existe uma “dicotomia” entre a formulação de políticas públicas e a gestão do trabalho resultante das políticas públicas.

Keeling (1972) considera um “mito” a ideia de que a formulação de uma política pública pode ser diferenciada do trabalho de implementação. Apesar de, obviamente, a fase de formulação de políticas públicas sempre preceder a fase de implementação, é nesta última que as decisões “de campo” são tomadas. Para

Keeling, um tanto cáustico, a gestão no setor público “é para aqueles que gostam de viajar com esperança, não para aqueles que esperam chegar ao destino programado”.

Younis (1990) define política como uma hipótese que contém condições iniciais e conseqüências previstas: se X for feito no tempo 1 então Y resulta no tempo 2. Entretanto, Younis também salienta que a ingênua presunção de que o processo de implementação é simples pode comprometer o alcance dos objetivos da política.

De fato, durante o processo de implementação, são feitos ajustes entre as responsabilidades e atuações dos agentes envolvidos, de acordo com as reais condições encontradas (PORTER D., 1990), o que implica que o “mundo real” da implementação de políticas públicas pode diferir, em natureza e complexidade, das condições definidas quando da formulação (AWAMLEH, 1990).

Younis e Davidson (1990) enumeram dois fatores que determinam uma “efetiva implementação”, ou seja, uma implementação capaz de produzir os resultados esperados que foram definidos na fase de formulação de políticas: a provisão dos recursos e a especificidade das instruções. Lonti (2005) também afirma que os gestores não podem “ser cobrados se não lhes foram dados os meios para alcançar os resultados” – há que se ter coerência entre os objetivos estabelecidos e os meios (ALECIAN; FOUCHER, 2001).

Mesmo assim, ainda que tenham sido conferidos recursos e autoridade aos implementadores, tomando-os “responsáveis” pelo atingimento dos objetivos da política pública formulada (YOUNIS; DAVIDSON, 1990), é preciso ainda conferir também uma margem discricionária de poder para a equipe de implementação, a ser utilizada para fazer face às alterações no ambiente. Dessa forma, os formuladores das políticas não deveriam buscar impor controles sobre a execução, mas garantir aos implementadores os recursos que eles necessitam para levar a cabo a missão.

Como pré-condições para uma implementação efetiva, Younis e Davidson (1990) citam: relacionamentos bem estabelecidos entre os componentes da rede de implementação; não-ambigüidade de objetivos e responsabilidades; vontade política; suporte organizado e circunstâncias que não conflitam com os objetivos da política pública.

Awamleh (1990) enfatiza que a implementação de políticas é uma função de fatores multidimensionais, que incluem modos e meios disponíveis, e as oportunidades e restrições que circundam o processo de implementação. Para Awamleh, o aperfeiçoamento do processo de implementação pode ser feito pela maximização das oportunidades e minimização das restrições.

Enquanto oportunidades representam eventos ou fatos positivos, restrições representam todos os tipos de fatores contrários e obstáculos à implementação. Algumas oportunidades e restrições podem ser controláveis, outras não. De acordo com Younis (1990), são frequentes os casos em que uma política está sujeita a mudanças durante o processo de implementação. Para Awamleh (1990), “dizer isso não é ser pessimista, mas antes realista ou prático”.

Ainda de acordo com Awamleh (1990), o processo de implementação relaciona modos e meios para pré-determinados fins ou objetivos. A interação entre oportunidades apóia o alcance de objetivos, e as restrições prejudicam, moldam a realidade e levam a certos resultados - isso pode ser um processo complexo.

Essa complexidade na implementação de políticas é descrita por Dunsire (1990) por meio de uma analogia: seria como reconstruir um viaduto no mesmo lugar do já existente enquanto se permite o tráfego até o último momento possível: um intrigante problema de engenharia.

Além disso, e apesar do fato de o governo desenvolver políticas específicas para diferentes necessidades e expectativas, Levitt (1980) destaca que a separação das políticas públicas em áreas de fato distorce o quadro real. Ainda que isso seja comumente feito e facilite a análise, políticas públicas são mais acuradamente percebidas como se sobrepondo e trocando influências que interagem entre si e com outras

forças. Tratar as políticas públicas de forma compartimentada e descrever fronteiras em torno delas é mais parte do imaginário do que da realidade, mesmo que isso seja conveniente por razões descritivas.

Para Younis (1990), nenhum modelo singular captura a complexidade do processo de implementação, considerado como um processo de interação entre um conjunto de objetivos e ações concebidas para atingi-los. Para Younis, modelos prescritivos simplesmente refletem o que deveria acontecer no mundo ideal, e modelos descritivos são invariavelmente impossíveis de aplicar em todas as situações.

A literatura apresenta duas principais abordagens: *top-down* (também chamada *top-bottom*), e *bottom-up* (também chamada *bottom-top*) (YOUNIS, 1990; ELCOCK, 1990, O'TOOLE L., 1990; NOLAN, 2001b).

A abordagem *top-down* é um tipo de "prescrição para o sucesso", assim chamada ironicamente por Younis (1990). Younis afirma que a abordagem *top-down* tem sido descrita como uma abordagem *policy-centred*, sendo definida a partir da perspectiva de quem elabora a política, ou seja, reflete o que os *policy-makers* estão tentando fazer para levar a política a termo.

A abordagem *bottom-up*, chamada por Younis (1990) de "mudança radical", tem seu ponto de partida no indivíduo ou na organização. Com essa abordagem, o problema é resolvido por aqueles que estão mais próximos dele, e o papel da política é meramente direcionar a atenção dos indivíduos em direção ao problema e prover a eles a ocasião para aplicação de habilidades e julgamento.

Assim, quando o processo é visto a partir de uma perspectiva *top-down*, quem elabora a política vai tomar decisões no sentido de tentar limitar o poder dos outros atores. Por outro lado, quando o processo é visto a partir de uma perspectiva *bottom-up*, os atores vão tomar decisões que vão erodir o poder de quem elabora a política. Em qualquer caso, o problema do conflito precisa ser considerado - a organização é feita por grupos, cada um com seus próprios valores e posições de poder.

Pensando em implementação como um *continuum* no qual um processo interativo e de negociação está acontecendo ao longo do tempo, entre aqueles que buscam levar a política a efeito e aqueles que são responsáveis pelas ações, Younis (1990) propõe uma abordagem participativa.

A abordagem participativa proposta por Younis (1990) é baseada na presunção de que uma implementação bem sucedida depende de consenso e compromisso. Essa terceira abordagem é chamada por Younis de *policy/action continuum*, significando que devemos considerar a implementação como um processo evolutivo.

O'Toole L. (1990) também afirma que existem duas abordagens básicas para o estudo de implementação de políticas que envolvem diversas organizações, largamente reconhecidas pela literatura: as perspectivas *top-down* e *bottom-up*. Para O'Toole, o tipo de estrutura administrativa que melhor serve à implementação de políticas é objeto de conflito entre pesquisadores.

Para discutir as perspectivas, O'Toole L. (1990) reitera que duas tarefas devem ser cumpridas para que as intenções de uma política sejam convertidas em ações: os comportamentos requeridos devem ser induzidos nos implementadores, e esses comportamentos devem levar aos efeitos desejados. A primeira tarefa é uma questão de estruturar e gerar o processo de implementação *per se*; a última tarefa tem a ver com atingir metas e pode ser identificado como um problema de obter o desejado resultado ou produto da implementação.

Para O'Toole L. (1990), distinguir entre o processo de implementação e seu resultado ajuda a clarificar uma persistente fonte de confusão entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*. É bastante provável que a utilização de estruturas hierarquicamente controladas pode gerar diferentes efeitos no processo e em seu produto.

Para certos tipos de políticas, controle central pode resultar em um processo de implementação relativamente tranquilo, ainda que isso impeça o produto da implementação. Teorias baseadas na perspectiva *bottom-up* focalizam a importância de compatibilizar a estrutura de implementação com as complexidades do

problema a ser resolvido pela política, se de fato produtos e eventualmente resultados devem ser satisfatoriamente alcançados.

Continuando seu argumento, O Toole L. (1990) afirma que alguns problemas podem requerer, em virtude de requerimentos técnicos ou da responsabilidade direta, substancial presença local ou um mecanismo de implementação "adaptativo". Para O Toole, esse ponto seria o maior tema da abordagem *bottom-up* - mas isso não necessariamente se aplica a todas as questões que são objeto de formulação e implementação de políticas.

Já nos casos de problemas claramente percebidos e entendidos, passíveis de serem enfrentados pelas tecnologias conhecidas, processo e produto podem ambos se beneficiar de um esquema mais próximo do *top-down*. A conclusão é que tanto a perspectiva *top-down* quanto a perspectiva *bottom-up* têm mérito, mas precisam ser aplicadas cuidadosamente de acordo com o ambiente e as variáveis envolvidas. De acordo ainda com O Toole L. (1990), é provável que algumas descobertas contraditórias nessa área, ao menos em relação ao produto, podem ser parcialmente explicadas pelos requisitos das políticas.

O Toole L. (1990) também discute outra noção "chave" nesse assunto: integração hierárquica, a qual adeptos da perspectiva *top-down* buscam e adeptos da perspectiva *bottom-up* desdenham. Nessa discussão, é preciso destacar um ponto básico: o conceito de "estruturas hierarquicamente integradas" é ambíguo. O conceito se refere tanto a integração estrutural (o pólo oposto sendo a fragmentação) e grau de hierarquia, quanto a controle *top-down*.

Para O Toole L. (1990), é possível conceber estruturas integradas relativamente simples, que não são hierarquicamente controladas. Contrariamente, algumas estruturas organizadas hierarquicamente são complexas e fracamente integradas. É importante considerar que a hierarquia é uma, mas não a única, forma de induzir ação integrada; e que nem sempre é a mais efetiva. Portanto, alguém pode encontrar estruturas de implementação perfeitamente integradas e adequadas para resolver o problema tratado pela política e que trabalham relativamente sem atritos; entretanto, de estruturas hierárquicas com pouca integração pode-se esperar dificuldades de implementação, atrasos e incertezas.

Morgan (1990) destaca que não existe uma rígida divisão entre a formulação de uma política e a implementação dessa política. Obviamente, a forma pela qual uma política é implementada afetará os resultados dessa política. Assim, o resultado desejado será mais provável de ser alcançado se os potenciais problemas da implementação forem considerados na etapa de formulação da política.

Também para Levitt (1980) e Younis (1990), é difícil, e talvez não desejável, separar implementação do *policy-making*. Para Levitt e Younis, o que é importante é a percepção de quando a ação dos formuladores pára e quando a ação dos implementadores começa.

Levitt (1980) enfatiza a importância de distinguir entre produto e impacto da política. Para Dunsire (1990), produto é o que os agentes governamentais fazem de forma a dar efeito às intenções políticas do governo; impacto (*outcome*) é o que de fato acontece no mundo real quando os agentes governamentais atuam.

Esse "o que acontece no mundo real", de acordo com Levitt (1980), é confrontado com as expectativas que pessoas e organizações têm sobre o impacto das políticas. Assim, ter em mente essas expectativas é um aspecto vital na implementação das políticas, implicando algum tipo de ajuste e negociação.

Os elementos de barganha e negociação, que freqüentemente acontecem na implementação de políticas, podem transformar a política original em uma "vítima a ser sacrificada", de acordo com Levitt (1980). Nessa situação, apesar da política original não ser implementada, a riqueza do processo de discussão durante a implementação pode produzir bons resultados que serão usados em futuras políticas.

Levitt (1980) considera importante notar que nem todas as organizações públicas estão necessariamente envolvidas com as políticas públicas de forma direta. Dunsire (1990) também afirma que

nem todo componente da estrutura burocrática governamental está envolvido com as mudanças nas políticas, e nem todo componente estará envolvido na implementação de novas políticas até que a política se torne uma atividade de rotina no trabalho do componente.

Dessa forma, para Dunsire (1990) a instrumentação significa que botões devem ser pressionados e que alavancas acionar, depois de fazer a decisão estratégica e a escolha da maquinaria; assim, decisões estratégicas não são tomadas separadamente de decisões sobre objetivos da política, instrumentação ou operação.

Para Levitt (1980), a seleção de instrumentos adequados para a implementação de políticas requer atenção cuidadosa do gestor público. A decisão de adotar um determinado instrumento apenas em função de sua familiaridade pode nem sempre ser satisfatória. Igualmente, imaginar novos e talvez confusos instrumentos pode ser perda de tempo e recursos, se os instrumentos já existentes podem ser adaptados ao trabalho requerido.

Assim, políticas públicas não são apenas as intenções, mas também as ações do governo (LEVITT, 1980); e os objetivos e intenções podem sempre ser expressados de formas alternativas por meio de instrumentos alternativos. Para Levitt, os instrumentos para implementação de políticas se referem a pessoas, organizações, dispositivos e serviços por meio dos quais as políticas são expressadas, e a maneira pela qual esses instrumentos são aplicados e seus efeitos monitorados constitui o conceito de *enforcement*.

O conceito de *enforcement*, para Levitt (1980), também contempla os poderes disponíveis para observar e influenciar a implementação das políticas. Richards e Smith (2002) afirmam que o governo tem acesso a capacidades coercitivas, de várias formas, pelas quais pode não apenas ordenar e assegurar seu apelo à obediência, mas também à implementação de políticas.

Para Levitt (1980), existem vários aspectos práticos do *enforcement*, lidando com diferentes tipos de poder: ação legal e penalidades impostas pelo sistema legal são um importante exemplo. Em todos os casos é importante clarificar o propósito e *locus* dos poderes de *enforcement*, e a força e efetividade destes poderes no processo de implementação das políticas.

Assim, a implementação de uma política tem que ser cuidadosamente planejada em termos de organizações, procedimentos, gestão e influências nos comportamentos apropriados para a situação específica (MORGAN, 1990). YOUNIS (1990) reclama atenção não apenas para a natureza da implementação como um processo, mas igualmente para o ambiente burocrático e questões relacionadas aos agentes públicos e aos relacionamentos. O próximo tópico discutirá esses temas.

#### 2.1.6 Estruturas e relacionamentos

“Mude uma coisa e você mudará suas relações. Mude as relações de uma coisa e  
você mudará a coisa”  
(Immanuel Kant, 1724-1804)

Apesar de termos e condições de trabalho serem provavelmente o assunto de preocupação mais imediata para as pessoas, Levitt (1980) destaca uma tendência que aponta para uma maior discussão acerca dos objetivos e a performance da organização. Nesse sentido, no setor privado, as empresas incrementam mecanismos de compartilhamento e gestão da informação com seus empregados, e aumentam a participação deles no processo decisório.

No setor público, Levitt (1980) também aponta que oportunidades estão sendo desenvolvidas para envolver mais os servidores públicos nos processos de formulação e implementação de políticas, embora isso não esteja ocorrendo de forma uniforme ou em larga escala. Estruturas hierárquicas tradicionais e arraigadas e organizações fortemente burocratizadas não contribuem para o processo de participação dos servidores no processo decisório.

O ambiente burocrático é também proclamado por Younis (1990) como decisivo na implementação de políticas. Para Dunsire (1990), o processo de implementação sempre ocorre em meio à burocracia, pela qual as intenções dos *policy makers* são transformadas em ações no mundo real.

O "pai" da teoria sobre burocracia é o sociólogo alemão Max Weber (1864-1920), a a partir de suas idéias são derivadas as características principais da organização burocrática: ela compreende uma estrutura administrativa baseada nos princípios da hierarquia e da especialização (DUNSIRE, 1990).

Younis (1990) acentua que a essência da burocracia reside na especialização de funções tanto no plano horizontal como no plano vertical. Dunsire (1990) afirma que as tarefas são divididas e distribuídas em unidades (*offices*) funcionalmente distintas; as distribuições são relativamente duradouras; e elas conferem *expertise* por meio do conhecimento das informações, práticas e processos de trabalho. Dunsire relembra que unidade (*office*), no modelo de Weber, não significa uma sala em um edifício; unidade (*office*) significa um conjunto de deveres e responsabilidades, *a trust or job*.

Continuando sua descrição de burocracia, Dunsire (1990) afirma que os servidores são alocados em uma pirâmide (ou pirâmides) de níveis, *rank*, um colocado sobre o outro; mas os direitos de um nível sobre níveis mais baixos são especificados em regras, e são estritamente oficiais. O servidor não pode apropriar sua unidade (*office*) em seu próprio benefício, e os recursos da unidade são mantidos distintos daqueles que pertencem aos servidores como indivíduos. Para Dunsire, o trabalho em tal burocracia consiste principalmente na aplicação de regras gerais a casos particulares, e todas as transações são documentadas e arquivadas.

De acordo com Bailey (1990), alguns críticos da burocracia sugerem que algumas vezes os burocratas podem perseguir seus próprios interesses, em vez de seguir as ordens dos superiores ou simplesmente agir no interesse público. A despeito desse risco, para Porter M. (1990) as estruturas governamentais seguem as características do modelo weberiano: hierarquia, explícita divisão do trabalho, seleção de acordo com o mérito, e servidores de carreira.

Blair (2004), destacou o 150º ano do relatório Northcote-Trevelyan, publicado em 1854 no Reino Unido, e que à época foi considerado como algo "alienígena, talvez importado da China". As principais recomendações do relatório foram que os servidores públicos fossem selecionados por concurso público (e os exames conduzidos por um órgão independente), e o sistema de promoções deveria ser baseado no mérito, e não no tempo de serviço – nas palavras de Blair, "the endemic patronage of the age would be replaced by an assessment of the ability to do the job".

Idealmente, então, os servidores públicos deveriam atuar imparcialmente, com integridade, e distinguir, claramente, entre "legitimate political orders and impropriety", servindo antes ao Estado que ao governo do momento. Painter (1995) acrescenta ainda que são necessárias salvaguardas contra corrupção, e preocupação em servir não qualquer governo, mas apenas governos democraticamente eleitos.

Ainda sobre as características necessárias para o desempenho de funções no setor público. Barberis (1995) acrescenta: neutralidade política e um certo "esprit de corps", que representaria uma espécie de "identidade comum" entre os que compõem o serviço público.

Sobre as bases para consideração do mérito, Porter M. (1990) afirma que são certificadas pelo treinamento especializado e experiência relevante. Burocratas de carreira, selecionados por meio do mérito, são empregados para assistir à implementação de atividades decididas pelos cidadãos, representantes destes, e cortes. Apesar dos servidores públicos terem um impacto significativo na formulação e implementação de políticas, eles são considerados pelos cidadãos ou representantes destes como parte de um relacionamento similar ao que os empregados de organizações de estilo weberiano têm com os seus superiores hierárquicos.

Bailey (1990) associa cada nível de gerência com algumas características, de acordo com um intervalo que vai da generalidade (na alta gerência) à especificidade (na gerência do "chão de fábrica"):

- a) alta gerência - horizontes mais amplos, políticas, objetivos, avaliação, obtenção de recursos, relações externas;

- b) média gerência - horizontes limitados à organização, gestão dos recursos (planejamento, agendamento, emprego, utilização e programação), combinação de recursos, relações com outras organizações em questões como transporte, suprimentos, armazenamento etc;
- c) gerência do "chão de fábrica" - horizontes limitados à produção, *work-flow* (controle de operações, gestão do tempo), manutenção, guarda de registros e relações de interface.

No começo dos anos 1980, entretanto, o modelo burocrático tradicional foi desafiado por uma nova forma de relações interorganizacionais, reconhecida por Gage e Mandell (1990) como *networks*. Richards e Smith (2002) afirmam que o Estado se tornou uma coleção de *networks* interorganizacionais feitas por atores governamentais e da sociedade.

Para Richards e Smith (2002), um desafio-chave para o governo é viabilizar essas *networks* e encontrar novas formas de cooperação. Richards e Smith também afirmam que existe uma mudança de hierarquia, no sentido weberiano, para *heterarchy*, que está relacionada ao trabalho em rede.

Entretanto, ainda de acordo com Richards e Smith, as organizações públicas buscam seus próprios interesses, e apesar das relações com outras organizações públicas, disputam com estas recursos e atenção, existindo uma relutância em cooperar em questões que ultrapassam as responsabilidades das organizações.

Nessas *networks*, mais e mais atividades e processos desconsideram fronteiras organizacionais, e muitas vezes são desenvolvidos de forma não-hierárquica. Porter M. (1990) chama esse tipo de atividade ou processo "complexidades", porque eles requerem novas estruturas para implementação.

De acordo com Trauth; Huntley; Pitt (1990), o processo de implementação ocorrerá tipicamente em uma *network* multi-organizacional, e envolve barganha política. Os relacionamentos hierárquicos entre as organizações envolvidas na implementação são também enfatizados por Levitt (1980) como relevantes e devem ser considerados.

Isso representa uma séria questão quando um número cada vez maior de políticas públicas são formuladas e/ou levadas a efeito em ambientes multi-organizacionais nos quais objetivos locais e nacionais e interesses públicos e privados são simultaneamente apresentados por uma variedade de atores organizacionais (YOUNIS, 1990).

Wright (1990) afirma que as *networks* de implementação são sistemas de atores de diferentes organizações que se envolvem no cumprimento dos objetivos de uma política, um bem coletivo, muito possivelmente por diferentes razões. *Networks* de implementação tipicamente têm sub-estruturas para *policy making*, planejamento e inteligência, provisão de recursos, provisão de serviços e avaliação. *Networks* de implementação se estenderão de uma organização formal para uma rede de atores relacionados ao cumprimento de um objetivo maior.

Para Mandell (1990), desenvolver e buscar um objetivo interorganizacional (ou um conjunto deles) e, ao mesmo tempo, permitir que cada organização da *network* também alcance seus próprios objetivos, requer especial atenção dos gestores envolvidos.

Mandell também afirma que a habilidade para estabelecer objetivos comuns tem a ver com o grau de compatibilidade dos membros da *network*. O grau de congruência dos valores em uma particular *network* depende do grau de confiança e respeito que puderem ser estabelecidos entre os participantes.

Agranoff (1990) afirma que muitas atividades requerem participação coordenada por parte de várias organizações, e barganha na definição dos objetivos. Para Agranoff, a tarefa de desenvolver soluções envolvendo várias organizações requer mútuo entendimento e busca de acordo; planejamento e conversão de políticas públicas em políticas locais operacionais; e gestão dessas políticas.

Para Porter M. (1990), valores dominantes que guiam relacionamentos entre indivíduos no contexto de estruturas de implementação são não-hierárquicos, consensuais, voluntários, baseados em valores compartilhados, competência profissional e não-territorialidade.

No mesmo sentido dado por Agranoff (1990), Porter M. (1990) e Mandell (1990) afirmam que as características de uma *network* de organizações são a variedade de objetivos e metas, atores *program-oriented*, dominância de valores profissionais e éticos. Para Mandell, em uma *network*, crenças dominam comportamentos.

*Networks* que planejam a implementação de políticas são nomeadas estruturas de implementação por Agranoff (1990) e Porter M. (1990). Para Agranoff, estruturas de implementação podem ser permanentes (ou funcionais) ou temporárias (ou *ad hoc*).

Algumas estruturas de implementação têm se tornado bem estabelecidas e têm longa história, como é o caso das estruturas de implementação que provêm serviços de saúde. Outras estruturas de implementação desaparecem depois do encerramento de um único projeto, como no caso de muitos projetos de desenvolvimento econômico. Independentemente de serem de curta ou de longa duração, entretanto, estruturas de implementação compreendem indivíduos que estabelecem objetivos, mobilizam recursos, coordenam ações, possuem *expertise*, e produzem bens ou serviços (PORTER M., 1990).

Para Porter M. (1990), em uma estrutura de implementação, os passos a serem executados são: estabelecimento dos objetivos, mobilização de recursos, coordenação de programas ou projetos, cumprimento de tarefas. Para terem sucesso, as novas estruturas de implementação propostas por Porter M. requerem organizações e instituições políticas viáveis, estruturadas profissionalmente e voltadas para o mercado.

Porter M. (1990) apresenta a noção de *structural pose* chamando a atenção para o fato bastante reconhecido que a estrutura social de uma comunidade não é um simples conjunto de papéis e grupos organizados, sendo de fato uma série de vários conjuntos de papéis e grupos que aparecem e desaparecem de acordo com as tarefas a serem cumpridas em cada momento. Dessa forma, em todas as comunidades, uma série de estruturas sociais vêm e vão recorrentemente.

Para Agranoff (1990), diferentemente dos tradicionais passos adotados em processos de implementação intraorganizacionais (estabelecimento de objetivos, formulação de estratégias, implementação da estratégia), processos de implementação vistos sob a perspectiva interorganizacional seguem os seguintes passos:

- a) estabelecimento de objetivos para cada organização participante;
- b) comportamento mobilizador (*mobilisation behaviour*);
- c) estabelecimento de objetivos para a *network* (*mega goal*);
- d) comportamento mobilizador;
- e) formulação de estratégia;
- f) implementação da estratégia.

Agranoff (1990) afirma que esse processo envolve pelo menos dois passos: conseguir acordo no estabelecimento dos objetivos para a *network* (*mega goals*), e mobilizar os recursos da *network* para desenvolver estratégias que irão beneficiar cada organização participante bem como a *network* como um todo.

Os propósitos de uma *network* são identificados quando promovem e mantêm valores-chave, planejamento, ou operacionalizam políticas e programas (AGRANOFF, 1990). Para Agranoff, atores em uma *network* precisam construir um entendimento básico ou uma visão comum da estratégia global quando os objetivos comuns são formulados, enquanto permitem que cada organização participante busque alcançar seus próprios objetivos - então os atores têm que mobilizar recursos da *network* para aplicar soluções.

Dentro de uma *network*, a questão da estabilidade de relacionamentos interorganizacionais é enfatizada por Levitt (1980) como um significativo determinante da implementação, especialmente quando o valor da manutenção do *status quo* é maior que os benefícios percebidos de uma política. De acordo ainda com Levitt, o grau de confiança que pode ter se desenvolvido a partir de relacionamentos interorganizacionais bem fundados pode facilitar o desenvolvimento e implementação de uma política que, na ausência dessa confiança, poderia ser vista como de difícil aplicação.



No caso do setor público, a necessidade de considerar que os relacionamentos interorganizacionais acontecem junto aos diversos níveis de governo (federal, estadual e municipal), numa espécie de rede intergovernamental (ABRUCIO, 2004), torna imprescindível um rápido estudo sobre centralização e descentralização e os impactos nas políticas públicas, a ser estudada no próximo tópico.

### 2.1.7 Descentralização x centralização, *devolution* – redes para a ação

“Understood as a central consolidated power, managing and directing the various general interests of the society, all government is evil, and the parent of evil...the best government is that which govern least”  
(Henry David Thoreau, 1817-1862)

Para Elcock (1990), um dos maiores dilemas gerenciais é como alcançar o correto balanço entre controle central e descentralização. De acordo com Elcock, o balanço entre centralização e descentralização precisa ser determinado pelo julgamento do gestor sobre quais funções descentralizar, e a extensão do poder de ação que as unidades descentralizadas e seus gestores estariam autorizadas a exercer.

Nolan (2001b) e Halligan (2001) evocam a *new public management* (NPM) para afirmar que, no fundo, a descentralização era parte do processo de obter mais por menos (“getting more for less”). A forma, entretanto, variou de acordo com as características do setor público em cada país: alguns investiram em parcerias com outros níveis de governo, outros perseguiram soluções envolvendo organizações do terceiro setor ou até empresas privadas.

Em qualquer caso, qualquer processo de descentralização não deve resultar apenas na transferência da execução de gastos, mas também na transferência de responsabilidades (MOREIRA; DIAZ, 2004), o que nem sempre resultaria compreensível para a sociedade, que necessita da ação do governo, não de informações sobre estruturas de implementação.

A descentralização na ação governamental, de acordo com Elcock (1990), é movida pelo desejo de fazer com que os governos sejam mais *user-friendly*, provendo aos cidadãos escritórios e serviços descentralizados, ao invés de oferecer apenas escritórios centrais ou uns poucos escritórios responsáveis por grandes áreas e populações.

Elcock (1990) apresenta três tipos de descentralização:

- a) descentralização departamental, na qual um departamento desenvolve seu serviço por meio de vários escritórios, cada um responsável por uma pequena área e população;
- b) descentralização corporativa, que envolve também a criação de escritórios responsáveis por pequenas áreas e populações, mas que ofertariam serviços de vários departamentos. Uma maior variedade de serviços poderia, então, ser provida de forma mais próxima aos cidadãos;
- c) descentralização política, na qual os escritórios "locais" seriam supervisionados e talvez parcialmente controlados por comitês locais formados por conselheiros e líderes comunitários.

Apesar de preocupações relacionadas à descentralização, Elcock (1990) afirma que o "centro" pode relutar em devolver controle sobre recursos para a "periferia" tanto pelo temor de perder controle sobre as prioridades negociadas para diferentes propósitos de dispêndio local, quanto pelo temor de que os recursos sejam desperdiçados ou mal utilizados.

Krane (1990) também apresenta algumas considerações nessa matéria, lembrando os dois "remédios" prescritos pelo presidente Nixon para curar a “*epidemic of national government overload*” nos Estados Unidos: devolução e descentralização (*devolution and decentralisation*).

De acordo com Krane (1990) e Meek (2001), descentralização se refere ao movimento de migração de umas atividades de tomada de decisão dos escritórios centrais de agências federais em Washington para escritórios regionais ou locais. Já o conceito de devolução envolve a mudança de responsabilidade para tomadas de decisão operacionais, retirando-as das agências federais.

A devolução seria baseada no estabelecimento de quais seriam os papéis apropriados para cada nível de governo, o que poderia significar a devolução ou transferência de funções federais para nível estadual ou local, onde poderiam ser mais efetivamente desempenhadas. O governo federal reteria o controle sobre a formulação de políticas, mas o controle sobre a implementação dos programas seria transferido para governos locais ou estaduais (KRANE, 1990).

De qualquer forma, ainda se faria necessária uma maior articulação entre os governos estaduais, visando também o aprendizado e auxílio mútuo (ABRUCIO, 2004). O governo federal, respeitando a autonomia federativa consagrada na Constituição, deve atuar como um agente de indução e propagação de reformas. Além disso, os governos intermediários, ao disporem de vantagem informacional sobre o governo central em relação às preferências dos seus constituintes, têm condições de fornecer bens públicos de forma mais eficiente.

A descentralização dos gastos justifica-se, portanto, do ponto de vista do custo de transmissão da informação (SOUZA, S., 2004) e não apenas sob o ponto de vista da alocação de recursos. Também para Mendes (2003), os governos locais conhecem melhor as preferências e necessidades de seus cidadãos do que o governo central.

A descentralização facilita a troca de informação sobre os custos e os benefícios da implementação de políticas públicas e sobre a forma como elas respondem à demanda, otimizando, “ao menos teoricamente”, a alocação macroeconômica dos recursos. Souza S. (2004) ainda destaca que um dos propósitos da descentralização deveria ser aproximar os cidadãos do processo decisório.

Programas sociais, em especial, por suas características de descentralização operacional, requerem montagens organizacionais e administrativas complexas, o que leva a antever problemas de coordenação de difícil equacionamento (OLIVEIRA, 2003). Mayne (2003) confirma essa assertiva, afirmando que os problemas sociais exibem atualmente uma interconexão maior que em qualquer outra época, e requerem coordenação e cooperação entre os diferentes níveis de governo e, em muitos casos, com os setores privado e voluntário.

Vasquez (2003) e Costa B. (2004) analisaram especificamente o caso do Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. O Fundef tem por objetivo organizar o processo financeiro e orçamentário por meio da redistribuição de recursos destinados ao ensino fundamental dentro de cada estado de forma proporcional à oferta de ensino fundamental nas redes públicas estaduais e municipais.

Um dos pontos mais importantes introduzidos com o Fundef é a criação de mecanismos de incentivo à participação da sociedade civil e controle social por meio da fiscalização dos recursos destinados à educação. A realidade, porém, é que a política educacional distingue-se da maioria das políticas sociais brasileiras sob a ótica das relações intergovernamentais.

De acordo com Costa B. (2004), sem uma definição mais clara de competências e de mecanismos intergovernamentais de incentivo à cooperação, o desenvolvimento concorrente e paralelo das redes de ensino fundamental gerou resultados ambivalentes. Por um lado, em termos de disponibilidade de vagas, o autor afirma que houve um grande avanço na direção da universalização do acesso à educação. Entretanto, o perfil da rede pública de ensino fundamental resultante mostrou-se heterogêneo e desigual.

Para Costa B. há grande diversidade entre as regiões quanto à participação relativa das redes estaduais e municipais na oferta de vagas nas diversas etapas do ensino fundamental, além de diferenças também na localização destas redes, possibilitando o atendimento prioritário da clientela residente nas áreas urbanas ou rurais pelas redes estaduais e municipais. Ao lado destas diferenças – e em parte por causa delas –, surgem problemas graves, seja do ponto de vista da eficiência e racionalidade, seja do ponto de vista da equidade na prestação dos serviços. Sem mecanismos ou políticas que induzissem cooperação entre os entes federados, cada rede se organizou e expandiu segundo suas próprias lógicas ou prioridades educacionais e/ou políticas.

Como o Fundef não incide igualmente sobre todos os entes, especialmente sobre os municípios, e “subvincula” recursos provenientes de transferências governamentais, ele terá impacto tanto maior quanto maior for a dependência de um dado município de transferências intergovernamentais. Isto indica que os municípios mais sólidos economicamente têm meios de resistir ou de impor condições mais vantajosas a eventuais processos de municipalização, enquanto os municípios mais frágeis sofrerão pressão muito maior para assumir mais matrículas.

Isto, na ausência de arenas institucionalizadas de pactuação e negociação, reforça a assimetria nas negociações entre estados e municípios. Como resultado, a tendência é de que, em muitos casos, municípios – e tendencialmente os mais frágeis – assumam matrículas para além de sua capacidade institucional e técnica, o que geraria efeitos negativos do ponto de vista da qualidade e da equidade na oferta de ensino fundamental.

Ainda de acordo com Costa B. (2004), o Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo, modera a discricionariedade dos níveis mais centrais através das instâncias bipartites e tripartites de pactuação, que representa arenas mais institucionalizadas de negociação entre os entes federados que permite que os acordos sejam estabelecidos em bases menos particularistas e mais igualitárias.

Segundo Silva (2004), o equilíbrio entre cooperação e competição depende da criação de instituições e de políticas intergovernamentais que reforcem os laços de parceria entre os entes da estrutura federativa, e do uso de estratégias de indução para obter a adesão à descentralização. Para Nolan (2001b), um modelo “pluralista” de arranjos colaborativos, adaptado às condições locais, pode ser mais adequado a países do terceiro mundo que as práticas prescritas pela *new public management* (NPM), e cita como exemplo a experiência desenvolvida no Ceará (nordeste do Brasil) e analisada por Minogue et al em 1998.

Em avaliação realizada em 2002, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, gestor do PPA, registrou que o planejamento governamental tende a adotar “mecanismos flexíveis de atuação em rede, para articular e coordenar um grande número de agentes, públicos e privados, envolvidos com a oferta de bens e serviços públicos à sociedade, em função da amplitude e diversidade da sua área de abrangência, assim como pela necessidade de adaptação constante a um ambiente em contínua transformação”.

Mas, se nos estados federais, com dois níveis de governo, os mecanismos de cooperação e coordenação intergovernamental já ensejam preocupações relevantes, no caso brasileiro eles ganham centralidade ainda maior. A Constituição Federal de 1988 agregou complexidade ao desenho federativo brasileiro, reconhecendo o município como ente federado (CUNHA, 2004):

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1999, EC 19)

Como resultado do processo de aprimoramento contínuo do planejamento governamental, o Decreto 5.233, de 6 de outubro de 2004 determinou que, “observadas as restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo poderá firmar compromissos, agrupados por sub-regiões, com Estados, Municípios e o Distrito Federal, na forma de pacto de concertamento, definindo atribuições e responsabilidades das partes, com vistas à execução do Plano Plurianual e de seus programas”.

Não é nova a preocupação em regulamentar as relações entre os níveis de governo. No escopo da reforma administrativa de 1967, o governo estabeleceu uma espécie de princípio da descentralização (COSTA J., 1971):

“Título II (...) a execução de programas federais de caráter nitidamente local deve ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênios, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos da execução de serviços correspondentes. Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão o controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução

local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios”

Assim, gerenciar entre níveis de governo envolve gerenciar cooperação em meio a um complexo sistema de regras, regulamentos e padrões (AGRANOFF; McGUIRE, 2003), tentando obter vantagens de eventuais oportunidades proporcionadas por condições por vezes contingenciais, buscando lidar com algum problema comum, mas percebido por vezes diferentemente pelos atores envolvidos (O'TOOLE L., 1990).

Para Silveira (2002), o federalismo brasileiro ressent-se de uma análise teórica e sustentada pela experiência prática da cooperação intergovernamental, que oriente a institucionalização de um modelo de relações intergovernamentais. Para a autora, ainda não há um aparato legal que estabeleça regras claras acerca da cooperação intergovernamental – “persiste um inquietante ausência de normas atualizadas que disciplinem as relações intergovernamentais e impulsionem a cooperação”.

Ainda segundo Silveira, a sistemática intergovernamental brasileira nunca esteve pautada na interdependência, e sim “na dependência periférica e no assistencialismo que desde muito cedo obstruiu os circuitos da democraticidade periférica”. Para a autora, o governo federal reconhece as virtualidades da cooperação intergovernamental, sobretudo quando voltada à implementação de políticas sociais públicas, mas ignora os meios de a impulsionar – “o federalismo brasileiro se encontra diante da Esfinge e precisa decifrar o enigma: *Como funcionalizar a cooperação intergovernamental? Decifra-me ou devoro-te*”.

Qualquer que sejam as decisões políticas e suas conseqüências, o processo de implementação é caracterizado pela ênfase em sua natureza interorganizacional, tendo em vista a complexidade da ação conjunta. Younis (1990) também destaca que qualquer tentativa de incrementar o processo de implementação precisa ser integrada com uma análise dos objetivos da política; o fracasso de uma política pode ser resultado de falhas na condução dos relacionamentos.

São essas “falhas na condução dos relacionamentos” que as escolas de administração pública estão tentando evitar, como destaca Chemla (2005). Segundo Chemla, a Escola de Administração Pública da França alterou seu programa de ensino para incluir uma disciplina que aborde a compreensão da administração descentralizada e dos “mecanismos de concertação e de contratualização entre o Estado central e as coletividades descentralizadas” - o desafio é o de favorecer a construção de “um bom diálogo entre os órgãos responsáveis pela gestão de todo o território”.

Assim, o processo de implementação é parte essencial do processo de análise de políticas, sendo necessário reduzir a distância entre os processos de planejamento e de implementação (ABRUCIO, 2004). A avaliação do processo de implementação é necessária de forma a assegurar que as políticas estejam sendo implementadas de forma eficiente e efetiva, e de tal forma que sejam alcançados os objetivos desejados (MORGAN, 1990), como será apresentado no próximo tópico.

### 2.1.8 Avaliação do processo de implementação e de seus resultados

“Um governo não pode ser melhor que as organizações  
que comanda”  
(Carlos Matus, 1931-1998)

É uma condição *sine qua non* de análise de políticas que *policy making* deve ser vista como um processo (TRAUTH, 1990). Adicionalmente, os processos de formulação e implementação de políticas, englobando previsão, planejamento e avaliação, são agora tipicamente concebidos como enredados em um ambiente organizacional e social.

A análise de um ciclo de política inclui três principais estágios: formulação, implementação e avaliação de políticas. Estes estágios estão interativamente conectados uns com os outros. Políticas são formuladas de forma a serem implementadas em função de certos objetivos. Sem avaliação, o ciclo não pode ser adequadamente completado (AWAMLEH, 1990).

Para Calmon e Gusso (2003), as atividades de avaliação precisam interferir, “concretamente”, no ciclo de gestão da ação governamental, impactando as cadeias decisórias, tanto no nível de planejamento, orçamento e coordenação político-administrativa, como no âmbito da gestão ministerial, dos programas e das organizações governamentais envolvidas em seu desenho e implementação. A avaliação impacta também o processo de aperfeiçoamento das organizações, ou seja, “o tipo e desenho das organizações em termos de distribuição e atribuição de funções e responsabilidades e a gestão de recursos humanos”.

Também para Levitt (1980), análise de políticas é importante porque proverá o suporte necessário para permitir ao sistema operar de forma legítima e socialmente aceitável. Para Richards e Smith (2002), uma política pública pode ser analisada de várias formas. Para Richards, uma abordagem pode ser analisar a conexão entre objetivos, ações e resultados. Outra forma pode ser explorar os insumos na formulação de uma política pública, o que pode incluir atores, recursos e estruturas envolvidas. Alternativamente, também poderiam ser explorados os produtos da política pública e seu impacto na sociedade.

Awamleh (1990) afirma que a avaliação do impacto de políticas implementadas serve tanto como controle mecanismo de controle e *feedback* quanto como renovado insumo para o processo de formulação de políticas. Considerando que o *locus* do estágio de implementação é um processo central por meio da qual os objetivos da política podem ser atingidos, ele precisa ser objeto de avaliação, ainda que a avaliação não seja uma atividade particularmente atraente para a maioria das organizações (SCHWARTZ, 2003).

Para Arvidson (2003), aspectos da avaliação em unidades do setor público devem incluir qualidade do serviço, relação custo/benefício, satisfação de clientes e servidores, comportamento inovador e colaboração com outras organizações que também atuam na mesma área. Arvidson salienta que a avaliação em um ambiente colaborativo deve pôr mais ênfase na identificação da dinâmica dos relacionamentos, diferentemente do que é usual em uma avaliação organizacional interna, onde há (ou espera-se) uma clara distribuição de papéis e poderes entre os atores.

Colaboração aumentada, entretanto, não garante serviços de melhor qualidade, de acordo com Mayne e Rieper (2003). Para os autores, na verdade, a colaboração, de várias maneiras, pode complicar o requerimento por qualidade pelo fato de introduzir novos atores e mais complexidade no processo de prestação de serviços – “quanto mais parceiros envolvidos, mais confusas as coisas podem se tornar”. Em qualquer caso, a avaliação é necessária para determinar como está a qualidade dos serviços prestados.

Levitt (1980) afirma que de fato muitas vezes há dificuldades em aferir o sucesso da implementação de políticas públicas. Para a autora, são “incertos os benefícios da ação”, em especial quando nos casos em que há o concurso de vários agentes, e se tem que lidar com papéis e relacionamentos, todos em interação maior ou menor com os interessados em uma política pública específica. Adicione-se a esse contexto questões técnicas e administrativas e será configurado um quadro que requer novas abordagens, novas formas de gestão.

Uma iniciativa, já referida neste trabalho, foi o estímulo à criação de “quangos” (“quasi autonomous non-governmental organization”), atualmente conhecidos como NDPBs (“non-departmental public body”). Para Jenkins, Leenw e Thiel (2003), os “quangos” foram uma forma emergente de gestão para uma espécie de “governo colaborativo”, mas também apresentou novos desafios para a natureza e metodologias da avaliação de programas, como a dificuldade de definir medidas de performance sobre as parcerias e colaborações.

Os desafios apresentados para avaliação da performance dos “quangos” implicaram o redesenho dos tradicionais sistemas de avaliação para os transformar em “instrumentos de aprendizado” e o redesenho dos tradicionais sistemas de auditoria, como foram de estimular a colaboração como um meio de ofertar serviços públicos responsivos e de qualidade.

Mas há questionamentos quanto à efetividade dos “quangos”. De acordo com relatório divulgado pela BBC News, em 11/02/2005, no início de 2005 havia no Reino Unido 529 “quangos” financiados com bilhões de libras do dinheiro do contribuinte – muitos dos quais “are useless or duplicate each other’s efforts”,

com atuação desde a plantação de batatas (“British Potato Council”) até o futebol (“Football Licensing Authority”), passando por vinhos (“Wine Standards Board”).

Confrontados com a reportagem, líderes dos três principais partidos políticos, sem exceção, afirmaram que a situação é “inaceitável”, e que é preciso empreender esforços para “racionalizar” e “enxugar” a diversidade e a quantidade de “quangos”. Ressalte-se que o relatório foi preparado a pedido de um dos “quangos” citados no próprio relatório como “useless”: o “Economic and Social Research Council”.

Voltando à questão da avaliação de performance, Morrison e Wilson (2005), afirmam que um “sistema de avaliação de performance” é requerido para dar suporte a qualquer plano estratégico, como condição para que se possa saber se como o plano está sendo desenvolvido e se os resultados esperados estão sendo alcançados. Para os autores, a avaliação de performance é a comparação entre os resultados “reais” e os resultados “desejados”.

A avaliação de performance mantém as fases de planejamento e implementação sob análise, contribuindo para que a organização realize ajustes em estratégias, recursos e cronogramas, à medida que as circunstâncias mudam. O processo de avaliação deve ser contínuo, e seus produtos devem ser objeto de revisão pelas equipes envolvidas, tanto no planejamento quanto na implementação.

Boston (1995) e Hunt (1995) destacam a dificuldade de desenvolver indicadores de performance significativos, em parte devido à própria deficiência de especificação dos produtos e resultados esperados pelo planejamento. Boston afirma que, dadas às restrições práticas encontradas em cada área de atuação, não deve haver um único ou uniforme “accountability regime” em todo o setor público. O estabelecimento de “acordos de performance” anuais, ainda que seja uma prática relativamente nova, representa um movimento em direção a uma forma de relacionamento “quasi-contractual” entre o governo e as organizações públicas.

Para Levy (1990), as principais funções de controle são: autorização, administração, auditoria, revisão e avaliação, com o processo de alocação relacionando o início e o fim do processo de controle. A função de autorização envolve o processamento de requerimentos de fundos dentro de um arcabouço delineado pelas decisões de alocação. A função de administração se preocupa com a contabilidade desses fundos.

Auditoria se refere à verificação tanto das atividades de autorização quanto de administração, para examinar se estão sendo encaminhadas de acordo com as regras especificadas. Revisão e avaliação podem naturalmente ser consideradas partes do processo de auditoria, mas Levy (1990) as distingue de forma a enfatizar o caráter de julgamento desses tipos de atividade.

De fato, revisão e avaliação permanecem importantes mesmo quando se reconhece que as políticas raramente são implementadas da forma como elas foram concebidas (URIO, 1990). Urío também afirma que para evitar ou minimizar falhas é necessário mais participação e negociação não apenas no processo de formulação, mas também no processo de implementação.

Para Dunsire (1990), falhas na implementação podem ocorrer porque uma estratégia inapropriada de implementação pode ter sido adotada. Mesmo considerando uma estratégia apropriada, agências governamentais ou estruturas inapropriadas podem ter sido selecionadas para a implementação da política. Se as agências e estruturas forem apropriadas, uma instrumentalidade inapropriada pode ter sido selecionada ou a programação dentro da burocracia pode ter sido falha.

Continuando sua descrição de possíveis causas para falhas de políticas, Dunsire (1990) considera a possibilidade que a operacionalização da intenção foi executada de forma inadequada em um ou mais pontos. A falha pode ser também derivada de erros de comunicação, e confusões na transmissão de informação.

Para Dunsire (1990), mesmo quando todos os “perigos” forem superados, ainda assim algo pode ir errado no nível operacional, o *shop floor* do processo burocrático, o produto ou estágio de produção da ação governamental. E isso por si só é uma imensa área de problemas - mesmo se tudo o que já foi referido ocorrer de forma adequada, a resposta ou reação daqueles afetados foi outra diferente daquela que foi calculada.

Awamleh (1990) afirma que as restrições que podem impedir a implementação de políticas podem incluir: escassez de recursos financeiros e humanos; falta de tecnologia e habilidades; incertezas e instabilidade; falta de entendimento social e cooperação; mercados não-controláveis; e falhas na adaptação a ambientes em mudança.

O processo de implementação pode também ser prejudicado pela ausência ou deficiência de medidas de performance. De acordo com Bruijn (2002), uma organização governamental que mostra seus resultados de forma mensurável pode incrementar a legitimidade da ação governamental. Medidas de performance forçam uma organização a formular alvos para vários programas para os quais é responsável e estabelecer o período no qual os alvos devem ser alcançados.

Mas “números no vácuo são perigosos – é sempre preciso analisar em um contexto”, de acordo com Stauffer (2003). De fato, muitas vezes medidas de performance podem reduzir a complexidade de algumas atividades desenvolvidas pelo setor público para uma simples dimensão, e isso pode ser um problema. Para ilustrar essa possibilidade, Bruijn (2002) relata a seguinte situação, surrealista e que evoca tipicamente sistemas socialistas fechados:

"Ordene a uma fábrica para fazer tantos pregos quanto possível a partir de uma dada quantidade de aço, e a fábrica vai de fato produzir muitos pregos leves. Ordene à mesma fábrica produzir uma certa quantidade de peso na forma de pregos, dada uma certa quantidade de aço, e os pregos serão feitos tão pesados quanto possível. De forma que em tal sistema a simples questão se os pregos produzidos são funcionais ou não nunca é questionada"

No mesmo sentido, Beting (1983) destaca um comentário do premier Nikita Krushchev, publicado no Pravda, em 02/07/1959: “tomou-se costume produzir não belos candelabros, mas candelabros tão pesados quanto possível, isto porque quanto mais pesados os candelabros, mas a fábrica ganha, já que a produção é calculada por tonelada”.

Bruijn (2002) afirma que algo similar pode se aplicar a organizações públicas. Em muitos casos pode não ser difícil alcançar uma certa produção, desde que a organização esteja preparada para ignorar considerações profissionais. Alcançar alvos de produção não diz tudo acerca do profissionalismo e/ou a qualidade da performance; de fato, um esforço para alcançar alvos de produção pode causar dano ao profissionalismo e à qualidade da mesma produção.

Um exemplo de comportamento indesejado, provocado pelos efeitos perversos derivados de sistemas inadequados de seleção e definição de metas, é citado por Painter (1995) em relação a serviços de saúde: “...like patients with relatively minor conditions given priority over more pressing cases so as to achieve targets...”. Também Sink e Tuttle (1993) ressaltam que se deve medir o que é de fato importante – “não o que é mais fácil de medir”.

De fato, os processos de avaliação nas organizações podem frequentemente levar a comportamentos indesejados, com a organização perseguindo resultados apenas porque são mensuráveis e não porque sejam de fato importantes (MAYNE, 2003), sendo então necessário entender e praticar a avaliação como uma ferramenta de aprendizado e não de controle. Existe a necessidade de medir o nível e a natureza da confiança e cooperação em arranjos colaborativos, caso se queira entender como melhor gerir tais arranjos. Existe também a necessidade de medir, de forma prática, as contribuições feitas pelos parceiros.

Avaliar significa focar em resultados, o que pode auxiliar a definição de papéis e responsabilidades. Para Mayne (2003), um problema-chave para o estabelecimento de parcerias é justamente a definição do que cada parceiro pode e deve fazer e das responsabilidades de cada um, sempre com uma preocupação com os resultados, afinal, ser responsável pelos produtos ou serviços (*output*) tem sido muito mais aceitável que ser responsável pelos resultados (*outcome*).

Assim, existe um risco de que a atenção para a quantidade “mate” a atenção para a qualidade. O mais provável que ocorra é que as medidas de performance sejam usadas como ferramenta para o dirigismo

hierárquico. Para Bruijn (2002), quanto mais a hierarquia estiver presente no sistema, mais forte será o incentivo para perverter o sistema, danificando sua própria efetividade.

De acordo com Bruijn (2002), para evitar ou minimizar esses riscos, um sistema de medidas de performance não pode funcionar sem análise qualitativa e pode servir como suplemento aos produtos e impactos, de forma a se ter um quadro mais rico sobre a real performance da organização. Essa agregação de valor com análise qualitativa é necessária, porque a forma convencional de avaliação prioriza apenas os produtos como meios de identificar a eficiência e a efetividade de uma organização (HUNT, 1995).

Hunt (1995) afirma que desenvolver uma cultura em que estabelecer e avaliar metas é parte das atividades de uma organização é um processo que pode levar algum tempo, mas é absolutamente necessário. O próprio fato de que as metas sejam reconhecidas e aceitas internamente já representa um avanço significativo. É preciso, porém, atentar para a natureza dos indicadores e metas, que devem incluir aspectos relacionados aos resultados, em vez de apenas concentrar a atenção nos produtos. Caso isso não seja feito, o sistema de indicadores e metas pode ser considerado apenas como um sistema de avaliação de processos, em lugar de um sistema de avaliação do sucesso na implementação de políticas públicas.

Greer e Carter (1995) também advertem que prevalecem indicadores de performance para processos, em lugar de indicadores de resultados. Para os autores, a falta de adequados sistemas de informações gerenciais pode ainda ser um impedimento para a elaboração de um conjunto abrangente e representativo de medidas de performance, capaz de refletir não apenas como os recursos foram utilizados (eficiência) e quais produtos foram gerados e com que qualidade (eficácia), mas, principalmente, quais impactos foram provocados na realidade social (efetividade) (PESSOA, 1997; KEELING, 1972).

Bruijn (2002) afirma que medidas de performance podem incrementar a qualidade dos processos de elaboração de políticas e de tomada de decisão, apesar do que Bruijn enfatiza que medidas de performance "não provêem respostas, mas inspiram de forma a que as questões certas sejam perguntadas". Assim, um sistema de medidas de performance se torna efetivo quando é focado não apenas em produtos mas também em processos e resultados. Sob uma perspectiva profissional, uma forte ênfase é provavelmente colocada em processo. Já sob uma perspectiva gerencial e/ou de *accountability*, a ênfase será provavelmente nos produtos e resultados. Ambas as perspectivas são legítimas e devem ser consideradas.

Em qualquer caso, será necessário o desenvolvimento de sistemas de avaliação e medição que sejam parte do processo de gestão, e não percebidos como algo "estranho" ao processo. Dessa forma, Jamuzzi (2005) afirma que é necessária uma congruência entre planos, processo de planejamento, sistemas de medição e avaliação, princípios orientadores e sistemas de recompensas, com atenção especial para que todos os envolvidos entendam os termos utilizados – "não se pode medir o que não se pode definir operacional e conceitualmente".

Sink e Tuttle (1993) também destacam a necessidade de que os sistemas de avaliação e medição sejam desenvolvidos com a participação e o comprometimento dos agentes e organizações envolvidos. Nos casos de programas intersetoriais que envolvem esforços de equipes de diferentes áreas e o alcance de vários objetivos, onde muitas vezes cada agente envolvido tem seus critérios e juízos de valor acerca do que é mais importante considerar na avaliação, pode ser interessante tomar a decisão acerca das áreas prioritárias a partir da combinação de vários critérios, de forma a contemplar as várias visões do processo.

Pode-se afirmar, então, que a performance no setor público é alcançada em uma *network* de dependências. Assim, a performance de muitas organizações públicas é "relacional": ela é alcançada em cooperação com terceiras partes, e qualquer sistema de medidas de performance deve considerar essa característica, que será comentada no próximo tópico.



### 2.1.9 Planejamento governamental e coordenação interorganizacional - um relacionamento necessário no setor público

“Government and co-operation are in all things the laws of life; anarchy and competition the laws of death”  
(John Ruskin, 1819-1900)

Vandevelde (2003) registra que em 2003, apesar de 70% dos serviços governamentais no Reino Unido poderem ser acessados por meio da Internet (estima-se que no final de 2005 o percentual chegaria a 80%), menos de 3% da população usa regularmente a Internet para se informar ou utilizar serviços governamentais.

Para Vandevelde (2003), a questão central é a complexidade dos serviços públicos no Reino Unido - 800 organizações públicas ofertam mais de 3.000 sítios. Muitas transações requerem acesso a várias organizações para co-ordenar informações e serviços, forçando o usuário a visitar vários sítios.

De acordo com Vandevelde (2003), os usuários não podem ter o serviço que eles necessitam - transporte ou coleta de lixo, por exemplo - por meio de um portal dedicado àquele serviço. Para ter serviços integrados na Internet, será necessário um movimento a partir do governo. Entretanto, fatores estruturais, pressões e restrições podem influenciar profundamente e limitar o grau de integração dos serviços públicos (GLENDINNING, 2003).

Também para Gaetani (2003), o desafio crítico a ser enfrentado pelo governo, no domínio da gestão pública, é o de superar a fragmentação e a falta de articulação das organizações públicas, bem como o de praticar uma efetiva coordenação dos esforços governamentais. Gaetani reconhece que lidar com programas interagenciais e intergovernamentais é uma tarefa difícil porque envolve diferentes instituições em diferentes níveis de governo. A heterogeneidade das organizações e seus elementos políticos inerentes tornam complexa a coordenação do trabalho e causam uma grande demanda para quem quer que esteja a cargo dessa função.

Silva (1964) argumenta que o governo, além do problema de coordenar, dentro de cada organização pública, os trabalhos ali desenvolvidos para a realização dos objetivos parciais, o governo “ainda se vê a braços com o problema infinitamente mais complexo de imprimir unidade de ação” aos esforços das diversas organizações. A coordenação interna do trabalho de organização, então, é acrescentada a tarefa superior de combinar as atividades de vários ministérios e órgãos, “de modo que elas se somem, adquiram uma fisionomia geral e formem uma economia interna coerente, bem articulada, tal como as engrenagens de um relógio”.

Para Andrulis e Hirning (2002), arranjos colaborativos no setor público precisam de definições claras acerca dos papéis e responsabilidades de cada organização participante, além dos objetivos parciais e finais que se pretende alcançar. Andrulis e Hirning destacam que para arranjos colaborativos no setor público alcancem os objetivos desejados, “turf battles need to end”. E uma forma de conseguir uma maior integração é colocar o cidadão como foco principal. Afinal, o cidadão não tem que lidar com diferentes organizações sobre um mesmo tema – apresentar uma só interface aos cidadãos “serves as a cornerstone to a collaborative approach”.

O governo, assim, deveria fazer da colaboração a base geral das políticas públicas e do quadro normativo que rege as organizações públicas, de modo a facilitar novas relações entre as organizações. Políticas restritivas quanto à circulação e intercâmbio de informações devem ser revistas. O governo deve avaliar se os processos de coleta, armazenamento e distribuição de dados e as regras de análise incentivam ou inibem a colaboração (PAINTER, 1995).

Também Mayne, Wileman e Leenw (2003) afirmam que os governos buscam mais e mais a adoção de práticas colaborativas, levadas a efeito por meio de redes e parcerias. Porém, enquanto esse crescimento reflete a crença e expectativa que essas formas de organização irão auxiliar os governos no enfrentamento dos problemas, redes e parcerias trazem consigo seus próprios conjuntos de problemas e

desafios, pois, tipicamente, os parceiros têm diferentes motivos para o engajamento em parcerias, bem como têm diferentes recursos a oferecer (ARVIDSON, 2003).

Mas processos de cooperação interorganizacionais no governo e processos de cooperação intergovernamentais são “complexos” (ANDRULIS; HIRNING, 2002), e novas abordagens para o funcionamento do governo são discutidas.

Serra (2004) aborda a questão da transversalidade como um conceito e um “instrumento organizativo” que tem como função aportar “capacidade de atuação” às organizações, de uma forma que estruturas “clássicas” não permitem. Essa “capacidade de atuação” seria consequência de um processo sinérgico entre as organizações (estruturas verticalizadas), que seriam integradas na busca de objetivos comuns que, vistos de forma isolada, não seriam responsabilidade única de nenhuma das organizações envolvidas.

Outro conceito, o “governo matricial”, é comentado por Marini e Martins (2004) e Martins (2004). O “governo matricial” é uma concepção de governo em rede. As redes representam uma alternativa às estruturas funcionais verticalizadas e hierarquizadas, e devem ser utilizadas em condições que requeiram flexibilidade, inovação e mudança.

Para os autores, a rede é uma estrutura capaz de reunir pessoas e organizações em torno de objetivos comuns. As principais características de uma rede são: flexibilidade e dinamismo estrutural; democracia e descentralização na tomada de decisões; e alto grau de autonomia de seus membros.

Um “governo matricial”, então, adotaria um modelo de gestão que utilizaria intensamente “redes de governança”, a serem constituídas pelas conexões entre os programas oriundos do planejamento e a arquitetura governamental (organizações, sistemas e recursos) necessária à implementação dos programas. Marini e Martins (2004) listam os “princípios do governo matricial”:

- a) orientação para resultados: alinhar a arquitetura governamental (organizações e recursos) com os resultados dos programas;
- b) pragmatismo: vincular e otimizar as partes da arquitetura governamental (organizações e seus recursos) que contribuem para o alcance dos resultados de programas prioritários;
- c) seletividade: focar na carteira restrita de programas prioritários com alta agregação de valor aos objetivos de desenvolvimento;
- d) contratualização: incentivar a adesão e o comprometimento de organizações (isoladamente ou em rede) com os resultados visados.

Para Gray et al (2003b), redes colaborativas baseadas em conexões interorganizacionais estão emergindo como uma fonte de inovação e utilizadas como um instrumento para elaboração e implementação de políticas públicas. Em termos ideais, o modelo em rede é baseado na interdependência e a gestão é colaborativa. Os resultados emergem como uma consequência da ação coletiva onde as soluções são buscadas para atender e beneficiar todas as partes envolvidas. Os autores ainda citam três vantagens a serem auferidas com a colaboração:

- a) sinergia - o participante adiciona valor pela combinação de interesses e ações mutuamente interessantes;
- b) transformação - o objetivo da parceria é transformar diferentes visões em um consenso ideológico; e
- c) finanças - a maximização dos recursos provê a motivação e mantém os participantes juntos.

Tais arranjos não são apenas uma tendência ou um “novo rótulo para velhas práticas”, de acordo com Desantels (2003) - eles representam uma oportunidade única para as organizações públicas envolvidas para avançar em *accountability* e na gestão baseada em resultados. Assim, a avaliação de programas tem um papel chave a desempenhar com o advento das novas estruturas colaborativas, e os participantes deveriam estar aptos, nesse estágio inicial de aprendizado coletivo, a aceitar *softer accountabilities*, devido à complexidade dos relacionamentos.

Também Gray et al (2003b) alertam para que a nova abordagem colaborativa não seja considerada apenas um “oportunismo político”, que acontece quando “novos rótulos são encontrados para velhas

práticas”. Arranjos genuinamente colaborativos podem constituir uma nova forma de governança, e envolver mais que apenas uma mudança cultural. Para os autores, na experiência britânica, “a ausência de trabalhos integrados vem de longa data, e está culturalmente inserida, historicamente impermeável, óbvia para todos os envolvidos e profundamente entranhada nos governos central e locais”. Como resultado, muitos esforços de colaboração têm sido aprisionados em um labirinto de interesses enraizados e caracterizados pela dificuldade em aprender ou transferir conhecimento ou inovação.

Assim, a despeito das políticas governamentais em vigor enfatizarem a colaboração e a parceria entre serviços de saúde e de assistência social, por exemplo, Glendinning (2003) afirma que persistem fortes tradições culturais de independência e relutância de organizações públicas de incorporarem mais formas colaborativas de trabalho, persistindo aspectos que reforçam a fragmentação dos serviços públicos. Dessa forma, para Trauth, Huntley e Pitt (1990), qualquer modelo de elaboração de políticas públicas deveria fomentar a questão da colaboração e integração intergovernamental para minimizar ou evitar o recorrente problema da fragmentação no setor público.

Para Oliveira (2003), o estabelecimento de “redes nucleadoras” de organizações de diversos matizes, que perseguem objetivos convergentes, é o desafio do século XXI. Há que se alavancar sinergias, construir parcerias, tecer alianças e desenvolver vínculos confiáveis, flexíveis e duradouros. Bellamy (1995) afirma que o termo *network* envolve a criação de múltiplos relacionamentos de intercâmbio de informações, tomada conjunta de decisões e ação combinada.

Para Belamy, duas condições são necessárias para o desenvolvimento de uma rede de colaboração: mútua dependência e percepção de ganhos com o relacionamento. Assim, os parceiros tentarão obter as vantagens da cooperação, ao mesmo tempo em que tentarão evitar, com a construção de laços de confiança e boa vontade, os riscos envolvidos na exposição ao comportamento “oportunistico” dos parceiros.

Sobre comportamentos oportunisticos e os benefícios da cooperação, é possível fazer uma analogia com a Teoria dos Jogos (O dilema..., 2000; BATES, 1999). Em suma, a Teoria dos Jogos, proposta por Von Neumann (1903-1957), propõe um modelo matemático para descrever as estruturas de situações do mundo real similares àquelas encontradas em jogos como o pôquer e o xadrez. Dessa forma, o comportamento das pessoas e organizações em determinadas situações é definido por interesses competitivos, em que cada parte procura maximizar seus ganhos.

O “dilema do prisioneiro”, versão simples da Teoria dos Jogos, traz a seguinte situação: um criminoso (A) e seu cúmplice (B) foram presos por diversas acusações e estão em celas separadas, sem comunicação um com o outro. O promotor informa ao prisioneiro (A) que há evidências para condená-lo e a seu cúmplice (B) a um ano de prisão cada. Mas se o prisioneiro (A) confessar todos os crimes, ele ficará livre e seu cúmplice (B) será condenado a três anos. Se ambos confessarem, a pena será de dois anos para cada um. O prisioneiro (A) é levado a acreditar que a mesma proposta está sendo feita ao seu cúmplice (B). O que fazer?

Obviamente, a solução ideal para o prisioneiro (A) seria confessar, desde que o parceiro ficasse calado (na linguagem da Teoria dos Jogos, preocupar-se apenas com o próprio comportamento significa “defecção” – não cooperar). Mesmo que o prisioneiro (B) confesse, ainda assim a melhor alternativa para o prisioneiro (A) seria defectar, já que, se ficar em silêncio e o parceiro confessar, terá a pena de três anos:

	Prisioneiro (B) calado	Prisioneiro (B) confessa
Prisioneiro (A) calado	1 ano para (A) 1 ano para (B)	3 anos para (A) 0 anos para (B)
Prisioneiro (A) confessa	0 anos para (A) 3 anos para (B)	2 anos para (A) 2 anos para (B)

O que parece racional quando analisado sob a ótica exclusiva de uma das partes (confessar – ou defectar, qualquer que seja o comportamento do outro), contudo, pode não ser a melhor alternativa se fosse possível a cooperação: nesse caso, se ambos os prisioneiros fossem calados, seria aplicada a pena de um ano para cada um. Permanece, entretanto, a dúvida: como garantir que o outro não vai defectar?

Uma variação do “dilema do prisioneiro” apresenta a hipótese de recorrência da situação. Ou seja, os criminosos seriam, ao longo de suas vidas, reiteradamente sujeitos a situações do tipo. O que se espera, como resultado dessa interação repetitiva, é que os parceiros percebam que a cooperação mútua é melhor para ambos que a defecção mútua – isso para repetidas situações.

A Teoria dos Jogos afirma que, nessa situação, uma das partes “convida” a outra a jogar não mais “um contra o outro”, mas os dois contra o jogo. Caso haja alguma defecção, ela será “punida” com uma defecção da parte “traída”, que onerará o “traidor” bem mais do que se ele tivesse cooperado.

Ressalvados os aspectos conjunturais e estruturais das relações entre as organizações, o que impede a formulação de modelos matemáticos precisos, a contribuição da Teoria dos Jogos é válida para um melhor entendimento da prática cooperativa: se ninguém coopera, não há sentido em fazê-lo, mas se todos cooperam, todos se beneficiam.

Os ganhos têm que ser percebidos (vistos) ou pelo menos vislumbrados (antevistos) pelos parceiros, e essa é uma das dificuldades a vencer no setor público, onde a noção de “ganhos” é muitas vezes difusa, radicalmente diferente do setor privado, que quase sempre pode “ver” os ganhos na forma de aumento de competitividade e/ou rentabilidade.

De fato, Lee (2004) argumenta que mesmo no setor privado, não basta que a integração das empresas às suas cadeias produtivas aumente a velocidade de oferta de produtos e serviços e diminua os custos envolvidos. É necessário que a integração seja: ágil, para responder às mudanças rapidamente; adaptável, para ajustar-se às alterações do mercado; e alinhada, para conciliar interesses das empresas e fornecedores, de modo que todas as participantes aumentem seus ganhos - se os interesses de alguma empresa envolvida conflitam com os das demais, suas ações não irão maximizar a performance da cadeia de suprimento.

Esse tipo de alinhamento faz com que todas as empresas envolvidas na cadeia produtiva tenham o mesmo objetivo: entregar o melhor serviço ou produto ao cliente final. Para isso é necessário harmonizar a linguagem, compartilhar informações, implantar sistemas de incentivos e sanções e repartir recompensas.

De todo modo, desenvolver e gerenciar relacionamentos envolve um elenco de tarefas, que vão da exploração de opções de relacionamento específicas por meio de rodadas de planejamento até uma periódica revisão de todo o relacionamento. Essas responsabilidades são usualmente levadas a efeito por um pequeno grupo-tarefa de comando formado por membros de todas as organizações envolvidas (AUSTIN, 2002).

Para Austin (2002), é necessária uma clara delegação de responsabilidades e uma política bem estabelecida, bem como uma estratégia adequada, e as organizações envolvidas precisam ser convencidas que integrar serviços e sistemas de informação pode reduzir fragmentações e descontinuidades, e aumentar a satisfação dos usuários e os resultados (GLENDINNING, 2003). Glendinning também reconhece que, no Reino Unido, o governo tem tentado movimentos em direção a uma abordagem “mais holística” das políticas públicas, uma abordagem que “transcende as estruturas verticais e departamentalizadas” do próprio governo.

Glendinning afirma que a forte ênfase em colaboração, coordenação e parcerias, com o intuito de fortalecer relacionamentos nos serviços públicos, tem como objetivo mudar “velhas, centralizadas, hierárquicas e burocráticas” estruturas. É necessário, porém, um permanente processo de monitoramento do progresso e dos objetivos já alcançados, para que se alcance um ponto em que os planos sejam modificados baseados na experiência e nas alterações ambientais. Para Austin (2002), relacionamentos bem sucedidos requerem efetiva liderança e gestão, programas de alta qualidade, finanças sólidas, e práticas organizacionais abertas ao empreendedorismo.

Também para Abrucio (2004), as estruturas administrativas são normalmente pouco intersetoriais, com raras exceções, o que agrava a tendência de fragmentação e descoordenação da ação governamental, em todos os níveis. Para Abrucio, “é a vitória das ‘caixinhas’”. Esse quadro de fragmentação, porém, foi construído ao longo do tempo, e por diversos motivos. Para Pessoa (1997), algumas organizações públicas

demandaram fragmentação em diversas unidades gestoras (UG's) sob a ótica do controle interno, devido à complexidade de suas estruturas.

Busca-se, com a colaboração, uma maior integração na ação governamental. Tristão (1978) define integração como "o ato de encadear um conjunto de subsistemas num todo lógico, de tal modo que as relações entre eles sejam mais importantes que os próprios subsistemas". Sobre integração, Glendinning (2003) conduziu um interessante estudo sobre a integração de serviços de saúde e de assistência social a pessoas idosas na Inglaterra.

Para Glendinning, a remoção, ou pelo menos o relaxamento, de fronteiras estruturais, organizacionais e financeiras indubitavelmente colaboram para o progresso da colaboração em direção à integração. A integração também é discutida por Boyle (2001) e Loegreid (2001), para quem uma abordagem do tipo "problem-solving" pode contribuir para uma maior integração.

Orçamentos separados, condições de *accountability*, responsabilidades legais, gestão e regimes de emprego de pessoal, precisam ser repensados. Para Glendinning (2003), a remoção de barreiras estruturais relacionadas a fronteiras organizacionais e responsabilidades ou a origem de recursos financeiros, levaram a imediatas (embora inicialmente de forma apenas marginal) a mudanças nos "padrões tradicionais de dispêndio; no emprego de pessoal e outros recursos; e talvez mais dramaticamente, em formas de pensar e conduzir negócios, particularmente entre gerentes seniores".

Glendinning (2003) argumenta que orçamentos separados, estruturas organizacionais e responsabilidades estatutárias do National Health Service (NHS) e serviços das autoridades locais têm sido amplamente percebidos como constitutivos das maiores barreiras a uma colaboração mais estreita e à eventual integração dos serviços - apesar de alterações na legislação referente ao NHS (Health Act 1999), que permitiu o relaxamento de obrigações estatutárias.

A remoção de barreiras organizacionais e de financiamento, permitida pelas alterações introduzidas pelo Health Act, pretendia ter um efeito de liberar o pensamento estratégico dos gerentes seniores, migrando das preocupações tradicionais com a performance de um serviço específico para um foco nas necessidades dos usuários e na melhor forma de atendê-los.

Ademais, colocar diferentes orçamentos em um orçamento "único" requer clareza sobre exatamente que recursos estão disponíveis e transparência no processo de tomada de decisão sobre como esses recursos podem ser utilizados (GLENDINNING, 2003). Glendinning também afirma que depois do início da integração dos serviços, usando as novas possibilidades providas pelo Health Act, outros benefícios foram se tornando aparentes, incluindo maior transparência e eficiência no uso dos recursos.

Glendinning (2003) afirma que a integração de serviços aumentou a "massa crítica" e a "alavancagem política" (*political leverage*) no processo de negociação por recursos; e ofereceu novas oportunidades para assegurar recursos adicionais a partir de fontes externas, que não estariam disponíveis anteriormente para nenhuma das organizações de forma isolada.

Entretanto, a remoção de barreiras estruturais é uma necessária, mas não suficiente, condição para a integração. Para Glendinning (2003), termos e condições de emprego de pessoal precisam ser harmonizadas, bem como os sistemas de auditoria e gerenciamento de performance, que continuam a medir elementos discretos em lugar de um sistema integrado, o que demanda a desagregação de atividades já integradas e exercem um efeito profundamente contrário ao esforço de integração.

Essas "barreiras internas" incluem ainda a questão dos domínios profissionais e identidades, e relações diferenciadas de poder entre os profissionais envolvidos nos serviços a recém-integrados. Ainda assim, a integração pode transformar preocupações sobre responsabilidades setoriais e fronteiras em um novo paradigma de "sistema integral" de planejamento e prestação dos serviços (GLENDINNING, 2003).

De modo mais geral, as pressões do governo central para o desenvolvimento das capacidades das organizações envolvidas de forma a alcançar metas de performance criaram uma inevitável turbulência

organizacional com foco nas prioridades organizacionais internas, em vez de pôr foco nos relacionamentos externos com outras organizações e serviços.

Assim a referida turbulência organizacional desestabiliza e interrompe os relacionamentos entre gestores e profissionais em todos os níveis, comprometendo uma colaboração mais próxima e uma eventual integração. O sucesso dos relacionamentos interorganizacionais horizontais ainda é profundamente influenciado pelo ambiente político e pelos relacionamentos verticais com o governo nacional.

Glendinning localiza "integração" em uma extremidade de um interessante *continuum* de colaboração entre agências, o qual se estende de uma completa separação e autonomia de organizações e funções, passando por "encontro", "comunicação" e "colaboração", até a completa "integração", na qual o grau de colaboração é tão alto as organizações consideram que suas identidades individuais não são mais significantes.

Um *continuum* é também apresentado por Glendinning, apesar de conter apenas três pontos: "ligação", "coordenação" e "integração". Este último ponto pode ter sido alcançado quando os relacionamentos entre as organizações exibem ao menos algumas das seguintes características:

- a) objetivos conjugados;
- b) redes de trabalho altamente conectadas;
- c) pouca preocupação com reciprocidade, devido a um mútuo e difuso senso de obrigação a longo prazo;
- d) altos níveis de confiança mútua e respeito;
- e) planos compartilhados sobre o que é realmente importante (*core business*), e não sobre assuntos marginais;
- f) planos compartilhados que englobam questões estratégicas e operacionais;
- g) gestão compartilhada ou única;
- h) definição de responsabilidades compartilhadas, em todos os níveis.

Concluindo seu estudo, Glendinning (2003) declara que integração, coordenação e parceria são quase *mantras* sagrados nas políticas para as áreas de saúde e proteção social da Inglaterra contemporânea, e desafiá-los poderia ser considerado heresia política. Apesar desse quadro, novas organizações "guarda-chuva" precisam ser desenvolvidas para substituir as prévias e fragmentadas fronteiras organizacionais.

Entretanto, Glendinning (2003) registra que, na ausência de clara evidência dos benefícios da integração para usuários do sistema anterior, permanece apropriado questionar se a implementação corrente de políticas de integração é de fato consistente com as reais prioridades das pessoas idosas, usuárias dos serviços; ou se há riscos de dispêndio de consideráveis níveis de energia gerencial sem claros e discerníveis benefícios para as pessoas idosas:

"uma prioridade urgente, portanto, é estabelecer mais claramente o que as pessoas idosas querem da integração dos serviços e aplicar métodos para verificar se os novos padrões de financiamento e organização dos serviços realmente vão ao encontro daqueles anseios"

A longa busca por autonomia e independência das organizações públicas é também comentada por Arcieri, Cappadozzi; Naggar; Nardelli; Talamo (2002), bem como a imensa variedade de modelos organizacionais, arquiteturas de *software* e *hardware* e arcabouços tecnológicos, com dinâmicas de mudanças diferentes. Mas, como expressão de valores corporativos e uma fonte de oportunidades para oferecer um serviço melhor, uma aliança estratégica pode fortalecer a gestão de recursos humanos e a cultura corporativa.

Para Andrulis (2002), os esforços de colaboração precisam superar uma barreira fundamental: silos governamentais que crescem em uma cultura de isolamento e áreas de proteção. Um ambiente tecnológico e de operações por "silos" cria uma complexa rede de interações entre departamentos que rotineiramente prestam serviços similares para os mesmos clientes.

Andrulis argumenta que abordagens emergentes por segmento rompem com ambientes que operam por "silos", reorganizando serviços a partir de um entendimento holístico sobre as necessidades dos clientes, o

que revolve as tradicionais fronteiras organizacionais. Dessa maneira, múltiplas organizações se reúnem para resolver questões comuns. Uma estrutura de relacionamento *few-to-many* emerge com um sistema comum de gestão ou com agentes de coordenação encarregados de conectar planos estratégicos departamentais.

Políticas e processos podem ser desenvolvidos a partir de discussões em profundidade com os clientes, ainda de acordo com Andrulis (2002). Batalhas por "territórios" diminuem quando os departamentos reconhecem que eles são parte de um empreendimento governamental mais amplo. Um empreendimento que emerge e se estende além de jurisdições e níveis, para prover serviços da maneira que os clientes os querem, não da maneira que o governo os quer. Assim, de forma a prover serviços colaborativos por meio da abordagem por segmento, os governos precisam primeiro buscar a integração, internamente, de funções e níveis.

De acordo com Austin (2002), atividades em parceria podem:

- a) aumentar a motivação, moral, lealdade e retenção dos empregados;
- b) estimular a empatia e o suporte afetivo, melhorando o foco no serviço;
- c) expandir oportunidades para que os empregados exercitem liderança e gestão;
- d) fortalecer a "cola" organizacional criada pelos valores comuns;
- e) revelar capacidades, valores e atitudes individuais;
- f) incrementar a habilidade da organização em atrair novos empregados.

Entretanto, nem todas as organizações perceberão os benefícios do novo ambiente, dependendo de como o sistema em que elas estão inseridas evolui em termos de recompensar compromissos (BRADNER, 2003). Assim, alianças bem-sucedidas refletem mútuo entendimento da estratégia da aliança e são baseadas na habilidade dos parceiros de desenvolver oportunidades na forma de projetos que proverão benefícios significativos (AUSTIN, 2002).

Para Austin, os relacionamentos devem prover oportunidades para benefícios mútuos e resultados que estão além do que qualquer das organizações ou setores envolvidos poderia alcançar sozinho. Nesse ponto, estabelecer claras e mútuas expectativas sobre o propósito do relacionamento é necessário. Acordos escritos são recomendados para evitar mal-entendidos e prover a base para futura avaliação, apesar de que muitos relacionamentos bem-sucedidos são baseados em acordos verbais, com documentos escritos limitados a questões legais.

Castelfranchi (2002) afirma que cooperar com outro implica confiar na ação dele, mas isso pressupõe conhecer a capacidade, intenções e as ações correntes e futuras do outro; ou pressupõe ter uma visão comum do ambiente. Os parceiros precisam trabalhar juntos para construir a aliança de forma a corresponder aos objetivos de cada organização, e as organizações públicas, em particular, precisam desenvolver um senso comum de responsabilidade em relação ao atingimento das metas governamentais.

As organizações públicas, entretanto, lutam com algumas dificuldades para superar o desafio da cooperação. Halliday (2003) lista algumas dessas dificuldades:

- a) dificuldade em reconhecer processos;
- b) intangibilidade do produto final;
- c) dificuldade em medir incremento de performance;
- d) falta de entendimento sobre quem é o cliente;
- e) falta de efetividade no trabalho em equipe;
- f) falha em identificar e corrigir a causa original dos problemas;
- g) liderança fraca.

Obviamente as dificuldades citadas não se aplicam a todas as organizações públicas ao mesmo tempo ou com a mesma intensidade - muitas das dificuldades podem ser devidas a problemas de gestão. Halliday (2003) ilustra esse ponto:

"algumas vezes o mais bizarro comportamento é induzido por medidas bizarras de avaliação. Em uma organização uma regra foi instituída para que almoxarifado atendesse apenas à metade das solicitações dos departamentos. Não demorou muito

para que as pessoas reagissem e dobrassem os números dos seus pedidos. Deve-se ter em mente que uma medida pode criar ações não previstas e não desejáveis"

Halliday (2003) afirma que existem duas áreas que precisam ser incrementadas no setor público: equipes (*teams*) e liderança. Halliday argumenta que a maior parte das pessoas não trabalha bem em equipe. Para muitos isso não é algo que elas fazem naturalmente. Para Halliday, uma equipe não é o mesmo que um comitê - trata-se mais de implementar mudanças do que simplesmente falar sobre o assunto. E, para o setor público, mudanças radicais são provavelmente necessárias.

Sobre o trabalho em equipe, Glendinning (2003) afirma que as evidências apresentadas em seu estudo sugerem que a cultura e as tradições de alguns grupos de profissionais podem predispor mais à colaboração e à mudança que outros; assim, alguns grupos podem exercer maior influência sobre o processo de mudança que outros.

Portanto, existe a necessidade de treinar líderes de equipe e membros de equipe, de forma a que eles possam dar o melhor e assim obter o melhor de uma equipe, porque o resultado esperado pode ser perdido por causa de um ruim trabalho em equipe. Note-se que as pessoas não necessariamente gostam ou sabem como trabalhar em equipe. Para muitas pessoas, isso não é "algo natural", e por isso uma boa gestão é essencial, sendo a questão mais importante a ser considerada.

Assim como em equipes de trabalho, arranjos colaborativos bem-sucedidos são baseados em um efetivo gerenciamento pelas organizações envolvidas. O compromisso mútuo para o bom desempenho pode ser reforçado se os parceiros trabalharem juntos desde o processo de planejamento até a implementação dos planos de ação (AUSTIN, 2002).

O planejamento governamental no Brasil, entretanto, apresenta um histórico de "marchas e contramarchas" que refletem as dificuldades para disseminação de uma cultura de trabalho em rede, de compartilhamento de recursos, de pensar para além das fronteiras organizacionais e para além da efemeridade de um mandato. É o assunto do próximo tópico.

## 2.1.10 Planejamento governamental no Brasil

"O grande prestígio da idéia de planejamento no Brasil só foi comparável à extensão do seu fracasso"  
(Roberto Campos, 1917-2001)

### 2.1.10.1 1917-1945: do gênese à Era Vargas

Para Costa J. (1971), até a Era Vargas a administração pública brasileira era marcada pela falta de continuidade com que a administração encarava problemas que exigiam ação constante e previamente elaborada, bem como a adequada provisão de recursos - ou seja, processos formais de planejamento e orçamento.

Segundo Costa J., o primeiro documento que trouxe efetivamente a discussão sobre o planejamento para a administração pública foi o Decreto nº 524, de 26 de junho de 1890, que tratava do sistema nacional de viação (Plano Geral de Viação), que representou o primeiro esforço de previsões a longo prazo, concentrando-se no problema da viação. O plano previa uma rede lógica de comunicações, combinando estradas, ferrovias e vias fluviais, o que seria chamado atualmente de multimodal (o governo voltaria ao tema em 1934, com o Plano Geral de Viação Nacional).

A partir de 1930, há um crescente reconhecimento pelo governo da relevância e mesmo da imperiosidade de "calcar os empreendimentos públicos em programas de ação", a partir da análise dos problemas de execução das intenções do governo, decorrentes da ausência de mecanismo coordenador e controlador, capaz de acionar globalmente a máquina administrativa, para garantir a execução harmônica dos



planos idealizados (COSTA J., 1971). Para Souza A. (2004), é a partir de 1930 que o Brasil ingressa sistematicamente na adoção e concepção do planejamento governamental.

Para Daland (1967), a partir de 1930 foram introduzidas importantes alterações nas estruturas de governo no Brasil. Getúlio Vargas instituiu uma série de reformas administrativas que pretendiam estabelecer controle sobre os instrumentos de governo. O foco central dessas reformas foi o estabelecimento do Departamento Administrativo do Serviço Público, em 1938, subordinado diretamente ao Presidente da República, em substituição ao Conselho Federal do Serviço Público Civil, criado em 1936. Ao Dasp foram dados poderes sobre orçamento, pessoal, material e planejamento.

O Dasp teve como principal atribuição alterar as práticas então vigentes na burocracia brasileira, que à época “alimentava um conjunto de atividades formalísticas que muitos dizem ser o cerne do estado cartorial (notorial state)”. O Dasp também foi responsável pela elaboração do Plano Quinquenal de Obras e Reparelhamento da Defesa Nacional, em 1939, também conhecido como Plano Especial (COSTA J., 1971, SILVA, 1964; SOUZA A., 2004).

A contribuição principal do plano elaborado pelo Dasp ao processo de planejamento se deu em função de sua característica de apresentar um orçamento supra-agências, além da previsão de um período de cinco anos para sua implementação. que Daland (1967) afirma não ser um plano na realidade, e sim “meramente uma lista de dispêndios de capital”. De fato, o referido plano serviu mais aos propósitos de agenda política de Vargas para conseguir iniciar obras de infra-estrutura com fortes investimentos estatais.

O Plano Especial tinha como objetivo principal atender “à urgência de se promover a criação de indústrias chamadas básicas, como a siderurgia e a execução de obras públicas e prover a defesa nacional” (COSTA J., 1971). A elaboração de projetos específicos ficava a cargo de cada ministério e eram aprovados pessoalmente pelo presidente. Cabia ao Ministério da Fazenda o controle orçamentário, à Contadoria-Geral da República a elaboração dos balanços e ao Tribunal de Contas o exame das operações e das liberações de recursos. O esquema de administração do plano foi elaborado de forma a garantir não o controle físico de execução das obras nele incluídas, mas o controle orçamentário das despesas efetuadas.

Em 1942, com a entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial, foi criada a função de coordenador da Mobilização Econômica (COSTA J., 1971). Na ocasião, o Brasil de Vargas adotava um rumo “corporativista-nacionalista”, encampando, formalmente, o planejamento como instrumento para o desenvolvimento da economia brasileira. Em função da guerra, havia um favorecimento à abordagem do “planejamento global”, adotado na época não só na então União Soviética, como também em várias economias ocidentais. A planificação do fortalecimento econômico nacional abrangia, assim, o trato dos problemas industriais, agrícolas e comerciais, bem como o trato dos problemas sociais e econômicos de orden geral.

Von Dellinger (1977) cita a Missão Cooke, liderada por Morris L. Cooke, como parte do esforço do governo brasileiro para aprimorar o processo de planejamento. A Missão Cooke foi uma missão técnica norte-americana, realizada em 1942, e apresentou conclusões favoráveis ao prosseguimento e aperfeiçoamento da política “industrialista”, com investimentos públicos e privados em infra-estrutura. A Missão Taub, liderada por Edward S. Taub, também de 1942, foi outra missão de especialistas dos EUA (DALAND, 1967), mostrando o forte interesse dos EUA em contar com o Brasil para o suprimento de insumos e produtos, caso a guerra se prolongasse demasiado.

Para Von Dellinger (1977), a primeira tentativa de instituir, formalmente, um sistema central de planejamento foi a criação, em 1944, do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (que teve Roberto Simonsen como relator até 1946), e da Comissão de Planejamento Econômico (que teve Eugênio Gudin como relator até 1945).

Simonsen, e Gudin defendiam posições opostas quanto à intervenção do Estado na economia. Gudin era contrário à idéia de “planejamento global” e à ideologia “industrialista-protetionista-intervencionista” de Simonsen, e considerava “perniciosa” qualquer idéia de planejamento para a economia. Para Gudin, não existe um terceiro sistema entre a economia de livre concorrência e o socialismo – “a

humanidade tem que escolher entre os dois – a menos que o caos também seja considerado uma alternativa”. Para Gudin, a função do estado liberal, era a de “estabelecer as regras do jogo, mas não de jogar”. Em resumo, Gudin afirmava que a bandeira que precisávamos levantar no Brasil “não é a de um plano, e sim a da produtividade”.

Já Simonsen, fundador do Centro de Indústrias e depois da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo e do Senai, defendia que o Estado tinha importante papel a cumprir no desenvolvimento econômico e social do país e que o planejamento era imprescindível para que orientar a ação do governo e do setor privado. Daland (1967) afirma que foi essa a corrente predominante na ação governamental no Brasil.

Era uma época de realinhamento de forças no mundo, com o fim da Segunda Guerra Mundial. Em 1944 o acordo de Bretton-Woods e a criação de novas organizações econômicas internacionais (o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial) refletiam uma nova ordem liberal liderada pelos Estados Unidos da América (EUA) (VON DELLINGER, 1977).

Em 1943, um novo plano (Plano de Obras e Equipamentos) foi preparado pelo Dasp (COSTA J., 1971; SILVA, 1964), não tendo, porém, melhor destino que seu antecessor em termos de implementação, constituindo-se, essencialmente, na definição geral de objetivos e na fixação de limites orçamentários para sua execução e tratando da vinculação das receitas orçamentárias. Apesar de previsto para vigorar até 1948, foi extinto em 1946.

Pode-se afirmar que nesse período o planejamento governamental no Brasil experimentou um certo avanço, muito em função da centralização do poder durante a Era Vargas. Para os que apregoam a necessidade de maior participação da sociedade no processo, esse progresso, resta lembrar que até 1930 o Brasil ainda não havia deixado o século XIX: não havia uma burocracia no serviço público, no sentido clássico; as relações de trabalho lembravam a época da escravidão; e a política para o Brasil era a política para São Paulo e Minas Gerais.

Após a Era Vargas, o incipiente processo de estabelecimento de indústrias de base permitia ao país explorar novas possibilidades de desenvolvimento. Vários planos de governo representaram as tentativas de dar organicidade ao planejamento governamental – ainda que com poucos resultados, como será apresentado no próximo tópico.

#### 2.1.10.2 1946-1963: Variantes e Brasília

Para Costa H. (2004), o estabelecimento Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), em 1948, em Santiago do Chile, é um marco em termos de planejamento na América Latina. De fato, A Cepal se desenvolveu como uma verdadeira escola de pensamento econômico, formulando, no tempo, teorias para explicar o subdesenvolvimento dos países periféricos ou propondo teorias do desenvolvimento. Adicionalmente, a Cepal propôs e incentivou a prática de planejamento governamental, que ficou conhecida como “planejamento econômico” ou “planejamento do desenvolvimento”.

Dentre os participantes brasileiros desta escola de pensamento econômico, baseada no método *histórico-estrutural*, estão Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, Carlos Lessa e Fernando Henrique Cardoso. Vários planos de governo foram influenciados pela ótica *cepalina*, como o Plano de Metas, o Plano Trienal, e os Planos Nacionais de Desenvolvimento.

No Brasil, a instituição do Conselho Nacional de Economia determinada pela Constituição de 1946, com a finalidade de efetuar estudos e apresentar sugestões para o desenvolvimento do Brasil, pode ser considerado um fato precursor da mudança da tônica do planejamento governamental brasileiro que iria acontecer nas décadas seguintes. Instalado em 1949, o Conselho apresentou o primeiro relatório ao Congresso Nacional e ao presidente em 1952, e continuou a fazê-lo, anualmente, até 1964.

Em 1948, o governo Dutra lançou o Plano SALTE (saúde, alimentação, transporte, energia), para vigorar entre 1948-53, mas apenas em 1950 o plano foi oficialmente sancionado pelo Congresso (COSTA J.,

1971), em função de dificuldades diversas para a operacionalização do plano. O administrador geral do plano, por exemplo, teve dificuldade de montar a equipe, pois no início os requisitados tinham assegurados apenas os "direitos e vantagens" dos cargos, não das funções. Alterada a norma, houve um novo problema, pois não era possível substituir os requisitados nos órgãos de origem, e a acumulação não era desejável.

A coordenação de fato só começou em 1951, mostrando as dificuldades políticas e administrativas do governo para de fato apoiar as ações de governo em um planejamento minimamente estruturado. O Plano SALTE também teve o propósito de fortalecer o Dasp como instituição, e salvá-lo dos "desejos de fracasso dos inimigos". Uma das principais contribuições do plano foi a idéia de divisão de responsabilidades na área de programação e orçamento (DALAND, 1967; SILVA, 1964). Para Souza A. (2004), entretanto, o Plano SALTE, por suas características nitidamente anti-intervencionista, pode ser considerado um "anti-exemplo" de planejamento governamental no Brasil.

De todo modo, o Plano SALTE representou um esforço de envolver os poderes Executivo e Legislativo na elaboração e aprovação de planos federais, e foi, de acordo com Costa J. (1971), a primeira experiência de associação entre planos impositivos e indicativos. Em 1952 foi estabelecido um sistema de "fichas de inspeção", graças ao qual era possível acompanhar-se a execução do plano em termos de projetos, cotizando-se o programa aprovado e o realizado. Costa afirma que o Plano Salte priorizava o planejamento indicativo, no qual havia estímulos à participação de agentes privados.

Uma terceira missão de especialistas dos EUA, liderados por John Abbink, veio ao Brasil em 1948. Pelo lado brasileiro, o chefe da equipe brasileira foi Otávio Gouveia de Bulhões, mas, como as antecessoras, o resultado foi um relatório, não um plano.

Em 1951, com Getúlio Vargas de volta ao poder, foi constituída uma Comissão Mista Brasil-EUA para o Desenvolvimento Econômico. A intenção era integrar a atividade de planejamento com a hierarquia do processo decisório político brasileiro. Coube a Roberto de Oliveira Campos, "o mais influente planejador brasileiro", segundo Daland (1967), conduzir a missão pelo lado brasileiro.

As sugestões da Comissão, fortemente influenciadas pelo pensamento liberal dos EUA e de Roberto Campos, foram em forma de 41 projetos básicos para o desenvolvimento do Brasil (COSTA J., 1971), e na formulação de critérios para decisões em projetos de infra-estrutura: a) os projetos deveriam conduzir à eliminação de gargalos ou à criação de condições básicas para o crescimento econômico; b) os investimentos estatais se dariam de forma a complementar, e não substituir, os investimentos privados; c) os projetos deveriam ter uma perspectiva de implantação razoavelmente rápida; d) os projetos deveriam ser financiados por meios não-inflacionários (DALAND, 1967).

Segundo Costa J. (1971), outra importante recomendação da Comissão Mista Brasil-EUA foi a criação do então BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, hoje BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), em 1952. Com a criação do então BNDE, o governo Vargas reconhece que os planos governamentais precisam de uma "maquinaria especial para sua implementação" (DALAND, 1967). Caberia ao então BNDE atuar também como uma agência de planejamento, e não apenas um mecanismo para a execução dos planos. Outros importantes marcos desse período foram a criação da Petrobras, do Banco do Nordeste e do Banco da Amazônia.

O então BNDE integrou ainda um grupo misto BNDE-Cepal, que preparou um relatório entre 1953-55, publicado em 1956, sobre as necessidades de investimento e planejamento em infra-estrutura no Brasil, que recebeu o nome de Programa de Reaparelhamento Econômico e Fomento da Economia Nacional.

Sobre a implementação dos planos, a proposta de Vargas nos anos 1950 era baseada no conceito que a implementação consistia essencialmente da revisão central dos planos originados dos escalões inferiores para o propósito de remover conflitos e inconsistências e para definir prioridades. Apenas mais tarde a idéia de um macroplanejamento central levou ao reconhecimento da necessidade de uma iniciativa central na elaboração do plano e na implementação usando um sistema de controles orçamentários (DALAND, 1967).

Com a posse de Juscelino Kubitschek, em 1956, o Brasil passa a contar com um novo plano, o Programa de Metas (1956-1960), que, de acordo com Costa J. (1971), SILVA (1964) e Souza A. (2004), representou a transição do “planejamento empírico para o planejamento científico”, com a utilização de pesquisas e de instrumentos de controle. Para SILVA, o planejamento empírico ocorre quando indivíduos insuficientemente familiarizados com as técnicas de planejamento, embora “adeptos sinceros da idéia”, tomam a iniciativa ou assumem a responsabilidade de elaborar planos para consecução deste ou daquele propósito.

Os três planos quinquenais anteriores, o Plano Especial, o Plano de Obras e Equipamentos e o Plano SALTE são ilustrações do planejamento empírico. Nenhum deles surgiu de um processo racional, que começasse pela seleção de objetivos e a previsão realista dos meios necessários para realizá-los (SILVA, 1964).

Como costumeiro no Brasil, a nova administração desejava conduzir o planejamento por meio de sua própria instrumentalidade. O BNDE continuou com o financiamento de projetos, mas um novo Conselho de Desenvolvimento foi criado em 1956 (DALAND, 1967), compostos por ministros de algumas áreas (energia, transportes, alimentação e indústrias de base) e vinculado diretamente à presidência.

Sobre o Conselho de Desenvolvimento, Costa J. (1971) acrescenta um detalhe interessante: apenas em 1959 o Ministro da Educação passou a fazer parte do Conselho. Nada mais que uma espécie de repetição do descaso com a educação, uma vez que o Plano SALTE, por exemplo, também não incluiu a educação como área prioritária. Sobre a (des)preocupação do governo com a Educação, Freitag (1980) registra que apenas em 1930 foi criado o Ministério da Educação e Saúde. Anteriormente, apenas por um curto período, 1890-92, existiu um ministério que, apesar de não tratar apenas de Educação, tinha o tema como encargo – o Ministério da Instrução, Correios e Telégrafos.

Consciente de que as “disparidades regionais são ainda mais perigosas que as disparidades entre classes sociais”, Juscelino Kubitschek criou a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, idealizada e comandada por Celso Furtado. Mas foi a construção de Brasília que marcou as iniciais “JK” no corpo da história brasileira.

Ainda no governo JK, foi criada a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (Cepa), que realizou estudos na área de planejamento. O relatório da CEPa apresenta um conceito de planejamento no qual os planos seriam baseados em pesquisa e conhecimento objetivo, e seriam por natureza de curto e longo prazos, envolvendo todos os níveis hierárquicos.

Considerando a classificação adotada por Costa J. (1971), planos de governo podem ser normativos (predominante em economias liberais, nas quais a intervenção do Estado é indireta e normatizadora), indicativos (utilizados em países de “economia mista”, podendo indicar objetivos para cada setor da economia e aplicar estímulos para induzir a ação do setor privado), e impositivos (típicos de regimes totalitários, no qual são impostos objetivos de forma obrigatória e coercitiva). Nesse contexto, o Programa de Metas pode ser considerado um plano do tipo indicativo.

A preocupação com os rumos do planejamento na América Latina era também objeto de atenção dos EUA, em plena Guerra Fria. Com a criação da Aliança para o Progresso, em agosto de 1961, com a assinatura da Carta de Punta Del Este, o Brasil, junto com os outros membros, concordou em criar estruturas para o planejamento de desenvolvimento de longo prazo e para preparar os planos necessários. Acontece nesse período a criação da Eletrobras, em 1961, como parte dos esforços do governo para a ampliação da infra-estrutura para o desenvolvimento.

Em 1961, Jânio Quadros cria a Comissão Nacional de Planejamento (Coplau), a despeito da existência, ao menos formal, do Conselho de Desenvolvimento, criando indefinições e duplicidade de estruturas para gerir o planejamento do governo. Com a renúncia de Jânio Quadros e a posse de João Goulart, é apresentado ao Congresso Nacional pelo então primeiro-ministro Tancredo Neves (o regime parlamentarista teve curta duração, entre setembro de 1961 e janeiro de 1963) o plano “Programa de Governo – Bases”.

O plano “Programa de Governo – Bases”, que inovou ao desdobrar o planejamento de governo em três níveis: plano de perspectiva, com duração de 20 anos; plano quinquenal, considerado de médio prazo, sempre de cinco anos e revisado anualmente; e um plano de emergência, para dar execução aos projetos já existentes (COSTA J., 1971).

Em 1962, um decreto criou o posto de Ministro Extraordinário do Planejamento, para o qual foi nomeado Celso Furtado, idealizador da Sudene e “sobrevivente” dos governos de Jânio Quadros e João Goulart. Ao novo ministério foram subordinadas as secretarias da Coplan, do Conselho de Desenvolvimento e da Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso (COCAP), além do planejamento dos órgãos regionais e de ajuda externa.

Para Costa J. (1971), a criação do ministério do planejamento representou uma tentativa de garantir permanência e conteúdo científico na prática do planejamento pelo governo, ainda que a própria expressão “extraordinário” denotasse algo provisório. Celso Furtado foi encarregado de estruturar um novo plano de governo, em 60 dias, que ficou conhecido como Plano Trienal (1963-65). O plano foi anunciado em 31 de dezembro de 1962, e trouxe como símbolos o que o governo chamava de “reformas de base”.

Mas ainda em 1963, no mês de junho, Celso Furtado foi removido do gabinete, depois de nove meses como ministro (DALAND, 1967; COSTA J., 1971; SOUZA A., 2004). Com a saída do Ministro da Fazenda, San Thiago Dantas, Costa afirma que o governo “sepultou” o Plano Trienal. No mesmo ano, em 11 de julho, Goulart assinou um decreto que extinguiu o Ministério do Planejamento e estabeleceu uma nova agência de planejamento o Escritório de Coordenação do Planejamento Nacional, no próprio gabinete da Presidência, que pretendeu conferir um estilo de planejamento “altamente personalístico, livre das armadilhas da institucionalização” (DALAND, 1967).

O próprio uso do termo “coordenação” no nome da nova agência de planejamento, deixava claro que um trabalho crucial em qualquer planejamento nacional sério era não apenas fazer um plano internamente consistente a partir dos programas do governo nacional, mas também fazer com que o esforço global fosse consistente com os planejamentos de uma série de entidades regionais e “uma nova safra de planos estaduais”.

Tanto a coordenação vertical quanto a horizontal eram necessárias. A forma escolhida para a coordenação era “o dispositivo organizacional de simplesmente colocar todas as coisas a serem coordenadas na mesma agência”. Em termos de função, a nova agência iria não apenas planejar, mas ter um desconhecido grau de autoridade para controlar a implementação (DALAND, 1967).

Para Daland (1967), as diretrizes políticas contidas no Plano Trienal constituíam-se em verdadeiras “guias para o planejamento”. Em uma cultura na qual a personalidade do governante e as mudanças nas coalizões são fatores dominantes e a política é obscura, o plano definiu um claro conjunto de diretrizes políticas às quais o governo se tornou comprometido. Daland (1967) afirma que o Plano Trienal introduziu técnicas mais efetivas de coordenação das decisões do governo, contribuindo significativamente para o planejamento no Brasil.

O Plano Trienal foi um primeiro “esboço para um sistema nacional de planejamento” que pudesse de fato coordenar o planejamento, controlar a execução do trabalho e toda a administração das agências do governo, incluindo as agências de desenvolvimento regional, além de controlar a execução orçamentária por meio de uma agência central de planejamento. Para Costa J. (1971), o Plano Trienal inovou com vinculação mais estreita da liberação de recursos orçamentários a um plano geral de execução de cada projeto ou atividade.

Para Tristão (1978), em 1963 o que Brasil conheceu com o Plano Trienal viria a ser denominado depois como “orçamento-programa”, cuja inovação principal residiu na classificação orçamentária por objetivos, expressando decisão sobre investimentos (no Brasil, essa classificação ficou conhecida como classificação funcional-programática).

Assim, apesar da vida mais curta que a maioria dos planos nacionais – apenas cinco meses, o Plano Trienal trouxe grandes contribuições. Muito do seu conteúdo seria aproveitado no plano seguinte. Mais

que isso, foi o primeiro plano realmente profissional que o Brasil teve – “foi muito mais que um simples documento”. O Plano Trienal também representou uma abertura no escopo do planejamento, alterando-o de um simples exercício de listar investimentos de capital para uma tarefa “fantasticamente complexa de reestruturar o processo da sociedade” (DALAND, 1967).

Para concluir esse tópico, destacou-se um trecho do relatório da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA), publicado em 1963, sobre a situação do planejamento governamental no Brasil (COSTA J., 1971), que pode ser considerado como representativo do estado do planejamento governamental no período analisado:

“O planejamento governamental no país não deve continuar a ser feito desintegradamente, ao sabor de caprichos e dedicações eventuais, ou em consequência de entusiasmos episódico de minorias ativistas (...) A CEPA recomenda que, entre os deveres regulamentares taxativos dos diretores de serviço, de chefe de divisão para cima, se incluam os de elaborar, fundamentar e propor planos periódicos de trabalho para as respectivas unidades.(...) É preciso forçar os nossos executivos a pensarem sistematicamente, a curto e a longo prazo, no trabalho futuro de suas repartições. É preciso proteger os recursos sociais contra a utilização empírica, indicada pelas circunstâncias ocasionais, e que tantos desperdícios têm causado no serviço público do País”

#### 2.1.10.3 1964-1994: Governos militares e planos civis

Para Daland (1967), em abril de 1964, “a tolerância militar aos governos civis estava exaurida”, e os militares assumiram o poder. Castelo Branco, como militar de carreira acreditava que o planejamento, tanto para operações militares como para o governo em geral, era uma questão para técnicos. Segundo Campos (1994), para Castelo Branco o planejamento era um instrumento de racionalização da ação governamental e conferia um grau razoável de coerência administrativa e continuidade.

Também Freitag (1980) afirma que, “somente a partir do governo militar a técnica de planejamento vai ser utilizada em larga escala, procurando dar à política estatal um cunho científico-tecnocrático”. Souza A. (2004), com o regime militar o planejamento deixa de ser direcionado apenas para o desenvolvimento e passa a atuar como instrumento de intervenção e controle social. Souza ainda afirma que o planejamento governamental tem dois grandes marcos, 1930 e 1964, e é interessante notar que ambos os períodos foram marcados por uma forte intervenção do estado na sociedade, fruto de um discurso nacionalista, estatizante e intervencionista.

De fato, para Borges (2003), o regime militar amplia o escopo do planejamento governamental, até então muito fortemente direcionado para o crescimento econômico. Mas “crescimento econômico” refere-se mais a questões econômicas, refletindo-se no poder econômico de um país. Desenvolvimento, por sua vez, traz a idéia de crescimento em várias vertentes do poder de um país, como poder econômico, social, tecnológico e científico.

Castelo Branco criou por decreto, em abril de 1964, o posto de Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, cabendo a Roberto Campos, como titular, a responsabilidade de elaborar novo plano para o governo, com a participação de Otávio Gouveia de Bulhões, Bulhões Pedreira e Mário Henrique Simonsen (SOUZA A., 2004; COSTA J., 1971). Menos de um mês depois, um novo decreto extinguiu quatro órgãos até então “encarregados” do planejamento nacional: a Coordenação do Planejamento Nacional, a Assessoria Técnica da Presidência da República, a Comissão Nacional de Planejamento e o Conselho de Desenvolvimento, em uma tentativa de racionalizar e integrar a gestão do planejamento governamental.

A Lei 4320/64, que instituiu a obrigatoriedade da adoção do orçamento-programa para a união, os estados e os municípios brasileiros representa, para Costa J. (1971), uma “iniciativa racionalizadora” da administração pública, consolida inovações requeridas pelo avanço da técnica orçamentária. Como já referido, um orçamento-programa estabelece uma classificação funcional e mais lógica das contas de receita e de

despesas, adotando um modelo de “alta organicidade”, no qual, previamente à elaboração orçamentária, são concebidos os programas plurianuais de investimentos.

O governo lançou o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), que, como era usual, abrangia apenas o período da administração do então governante. Um Conselho Nacional de Planejamento (Consplan) foi criado em 1965. No Consplan, todos os membros eram apontados pelo Presidente da República: quatro representantes dos trabalhadores, quatro da indústria, um membro do Conselho Econômico Nacional, quatro profissionais incluindo dois economistas, um sociólogo e um engenheiro, sendo que dentre os quatro pelo menos dois deveriam ser professores universitários. A diversidade deveria prover capacidade de comunicação com os interesses dentro e fora do governo.

O PAEG, em seus aspectos cruciais, de acordo com Daland (1967), era similar ao Plano Trienal. As principais contribuições esperadas pelos idealizadores do PAEG eram: a) institucionalização permanente da maquinaria de planejamento em um Ministério de Planejamento; b) coleta de informações estatísticas acuradas, necessárias para o planejamento; c) preparação de planos regionais e setoriais detalhados; d) a integração dos planos regionais e setoriais com um plano de desenvolvimento de longo prazo; e e) institucionalização, em caráter permanente, do relacionamento entre planejamento e execução.

Daland (1967) destaca as diferenças entre as duas propostas (Celso Furtado e Roberto Campos) em relação aos arranjos para a estrutura interna e para a implementação do planejamento. Furtado admitia um papel mais destacado para os políticos nos primeiros estágios do processo de planejamento (a teoria de Furtado era que os planejadores não tinham que ser os implementadores), enquanto a abordagem de Campos contemplava um processo de planejamento mais puramente profissional.

A contribuição principal de Campos, de acordo com Daland (1967), e que representou de fato uma inovação no processo de planejamento brasileiro, foi que o orçamento e o controle das finanças passaram para o Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, integrando orçamento e planejamento, como um movimento revolucionário na administração pública brasileira.

Para Campos (1994), o mundo real compõe-se de mistura de planejamento e de sistemas de mercado – “as proporções da mistura variam conforme os regimes econômicos, mas os sistemas nunca chegam a se substituir por completo”. De acordo com Campos, o debate ideológico centrava-se na compatibilidade ou não do planejamento geral (ou compreensivo) com a dinâmica do capitalismo, baseada na livre empresa e na economia de mercado, de um lado, e no processo de barganha política dos sistemas democráticos, do outro. Campos conclui seu argumento afirmando que “o planejamento, num sentido genérico, é politicamente neutro”.

Para Levy (1958), há uma certa confusão quando se fala em capitalismo e socialismo. Para Levy, socialismo é, na verdade, uma expressão, não um sistema. O socialismo define a preocupação fundamental de promover o bem-estar da coletividade como um todo, não dando ao indivíduo a liberdade de cuidar de si sem considerar os reflexos de sua atividade, no plano econômico, sobre o conjunto da sociedade; e de dar a todos os componentes dessa sociedade um mínimo de segurança econômica, de nível de vida e a igualdade de oportunidades.

De fato, utilizando a conotação de Levy, Campos (1994), apesar de sua formação liberal, registrou na introdução do PAEG um discurso “socialista”:

“A ação do setor público no sentido de melhor conduzir o sistema econômico à consecução dos objetivos escolhidos pela comunidade, notadamente em países subdesenvolvidos, baseia-se em princípios pouco controvertidos, tais como:

- a) o livre jogo das forças de mercado não garante necessariamente a formação de um volume desejável de poupança;
- b) o sistema de preços nem sempre incentiva adequadamente a formação de economias externas (investimentos em educação, estradas etc), dada a desvinculação entre a respectiva rentabilidade e a produtividade social correspondente;

- c) o livre jogo das forças de mercado não leva necessariamente a uma distribuição satisfatória da renda nacional entre pessoas e regiões;
- d) a eficácia do sistema de preços pode ser apreciavelmente distorcida pelas imperfeições espontâneas ou institucionais do mercado.”

Com isso, o orçamento de 1966 foi um “orçamento-programa de demonstração”. O plano seria convertido em um orçamento-programa definitivo a partir de 1967. Era clara a intenção dos governos militares de empregar planejamento central como uma forte ferramenta de alcançar seus objetivos. Assim, o Ministério do Planejamento não deveria apenas planejar, mas assegurar a implementação dos planos.

Como ministro do Planejamento, Campos estava autorizado a dirigir e coordenar o plano de desenvolvimento econômico nacional e coordenar a preparação e a execução do orçamento geral da união e de outras agências. O processo de planejamento acontecia em quatro etapas: a) agências governamentais submeteriam planos em uma moldura geral de plano com perspectiva de longo prazo para o país; b) os planos seriam integrados e aprovados no Ministério do Planejamento, e retornariam às agências de origem; c) as agências então submeteriam um orçamento-programa consistente com os planos; e d) quando aprovados pelo Ministro do Planejamento, o orçamento seria controlado pelo próprio ministro.

Em suma, uma vez que programa das agências evoluísse para um estágio de um orçamento-programa aceitável, o ministro do Planejamento iria supervisionar a execução por meio de controles orçamentários (DALAND, 1967). Com a Reforma Administrativa, materializada pelos decretos-lei 199 e 200, de 1967, houve uma intensa reformulação de esquemas estruturais e operacionais do governo. A reforma foi resultado de estudos conduzidos inicialmente por Hélio Beltrão e concluídos sob o comando de Teixeira Dias, no âmbito da Comissão de Estudos Técnicos para a Reforma Administrativa (Comestra), encarregada de propor novo desenho para a administração pública brasileira.

Os estudos demonstraram que os principais problemas do governo resultado da falta de coordenação das ações dos órgãos públicos, combinados com a excessiva centralização da administração federal na presidência da República (GAETANI, 2003). Assim, além dos princípios de descentralização e delegação, o texto da reforma contemplou: a) a articulação entre planejamento, orçamento e execução financeira; b) a criação de mecanismos de controle interno ao Executivo e a transformação do controle externo em *ex-post* ao invés de *ex-ante*; c) a tipificação das formas organizacionais da administração pública direta e indireta; d) o fortalecimento do serviço público civil através de sua profissionalização via sistema de carreiras, e e) a criação de um órgão – de *status* ministerial ou não – destinado a implementar a reforma administrativa.

Como decorrência da reforma, Costa J. (1971) registra o estabelecimento, em 1967, do Sistema Nacional de Planejamento, que ordenava, literalmente, o processo de planejamento governamental. Apesar de um pouco extenso, o seguinte trecho precisa ser destacado:

“Título III - Do Planejamento e da Programação Financeira - a ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais e setoriais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superior do Presidente da República. Cabe a cada Ministro de Estado orientar e dirigir a elaboração do programa setorial correspondente ao seu Ministério, e ao Ministro de Planejamento e Coordenação Econômica auxiliar diretamente o Presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e na elaboração da programação geral do Governo.(...) Em cada ano será elaborado um Orçamento-Programa que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual. Para ajustar o ritmo de execução do Orçamento-Programa ao fluxo provável de recursos, o Ministro da Fazenda, com a colaboração do Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, elaborará a programação financeira de desembolso, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho. Nenhuma atividade será iniciada sem que se verifique, previamente, sua consonância com a programação governamental e o Orçamento-Programa,



nenhum compromisso financeiro algum poderá ser assumido se não estiver contemplado na programação financeira de desembolso"

Depois do PAEG, o governo lançou o Plano de Perspectiva Decenal, que visava, também, acelerar o processo de institucionalização do Ministério do Planejamento. Segundo Costa J. (1971), foi a primeira experiência de planejamento em que o órgão encarregado do planejamento pré-existia em relação a um plano, sugerindo uma continuidade administrativa na ação governamental, o que "garantiria" a própria continuidade do Ministério do Planejamento.

De acordo com Campos (1994), o Plano Decenal foi elaborado pela equipe de João Paulo dos Reis Velloso e Victor Alves da Silva, com colaboração de técnicos norte-americanos, com a participação de grupos setoriais que incluíam representantes do setor privado, para a formulação de estratégias específicas de desenvolvimento. A ascensão de Reis Velloso ao comando do Ministério do Planejamento, onde permaneceu por quase uma década, contribuiu para consolidar a institucionalização do planejamento no governo federal.

O Plano de Perspectiva Decenal trazia como diretrizes: a) reconhecimento da participação no planejamento não apenas do governo federal, mas de outros níveis de governo e do setor privado; b) reconhecimento da importância da coordenação, para assegurar a consistência e "organicidade" do Plano; e c) preocupação com a viabilidade e a operacionalidade - não se queria mais um "exercício acadêmico" (COSTA J., 1971).

O regime militar ainda teria três planos em seqüência, os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), I, II e III, a partir de 1970 (Souza A., 2004). A partir do II PND, entretanto, no final da década de 1970, o planejamento governamental entra em colapso, em parte pela crise fiscal do Estado, e em parte pelo desgaste dos governos decorrentes de problemas na área econômica, resultando em um processo que culminou com o fim do regime militar.

Com o fim do regime militar, em 1985, em meio a grandes dificuldades no campo econômico, o Brasil "sofrerá" vários "planos econômicos" (Plano Cruzado, Plano Bresser, Plano Verão, Plano Collor), mas permanecerá em letargia com relação ao planejamento governamental. Apenas com o Plano Real, em 1994, e a doma da inflação em bases mais duradouras, retomará o país as condições para (re)estruturar o planejamento governamental, senão em bases mais sólidas, pelo menos em bases menos instáveis, como será apresentado no próximo tópico.

#### 2.1.10.4 1994-?: depois do Real, o imaginário em ação

O processo de planejamento do governo brasileiro, prescrito pela Constituição Federal, está estruturado na forma de um Plano Plurianual (PPA). O PPA é o principal instrumento de planejamento de médio prazo do governo brasileiro. O PPA deve estabelecer "de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada" (BRASIL, 2002).

Cada PPA cobre um período de quatro anos, sempre sendo iniciado no segundo ano do mandato presidencial e findando no primeiro ano do mandato seguinte, em uma tentativa de garantir certa continuidade administrativa ao país. Cada PPA é composto por um conjunto de programas e ações.

Um programa é concebido como um conjunto articulado de ações e, ao mesmo tempo, e podem concorrer para sua execução diversas entidades, públicas e privadas. Cada programa demanda ações (atividades e projetos) a serem desenvolvidas pelas organizações públicas, por vezes em parcerias com o setor privado e organizações não-governamentais, e freqüentemente envolvem diferentes áreas e níveis de governo, incluindo governos estaduais e municipais.

Para cada ação são estabelecidas metas e é alocado um orçamento específico. Um programa tem seu conjunto de objetivos e indicadores de desempenho, bem como um orçamento próprio. Juntos, todos os

programas são concebidos de forma a satisfazer as necessidades da sociedade brasileira, levando em conta os recursos disponíveis.

A gestão dos programas é de responsabilidade de um gerente que é o titular da unidade administrativa à qual o programa está vinculado. Integram a equipe um gerente-executivo, caso necessário, e os coordenadores das ações que compõem o programa. A equipe gestora do programa é responsável pela viabilização, execução e monitoramento das ações do programa.

O primeiro PPA, para o período 1991-1995, foi elaborado com o objetivo principal de cumprir a exigência constitucional, não tendo muitos efeitos práticos no dia a dia da administração pública.

Já o PPA seguinte (1996-1999), conhecido como “Brasil em Ação”, introduziu novos conceitos no planejamento federal: os eixos nacionais de integração e desenvolvimento, como referência espacial do desenvolvimento, e os projetos estruturantes, “essenciais para as transformações desejadas nos ambientes econômico e social”.

O PPA para o período 2000-2003, conhecido com “Avança Brasil”, introduziu na administração pública federal a gestão por resultados. Entre as suas principais inovações destacam-se a adoção do programa como unidade de gestão, a integração entre plano, orçamento e gestão, o fortalecimento do conteúdo estratégico por meio do estudo dos eixos, bem como o gerenciamento e a avaliação de desempenho em todos os programas do governo federal (BRASIL, 2002).

Costa H. (2004) destaca como principal inovação do PPA 2004-2007 em relação aos PPAs anteriores, tratar o programa como unidade de planejamento, orçamento e gestão. Já para Calmon e Gusso (2003) e Machado (2004), a principal diferença do PPA 2004-2007 está no processo de formulação e implementação, mais participativo, e não nos conceitos, fundamentos metodológicos, modelo de gestão e a forma de organização por programas, que foram mantidos.

Ressalte-se que, até 2004, não havia a figura do gerente-executivo e o gerente do programa não tinha, necessariamente, posição hierárquica superior. Alguns autores, como Machado (2004), Calmon e Gusso (2003) e Marini e Martins (2004), afirmam que isso provocava uma “fragilidade institucional” do gerente, se refletindo na qualidade de sua atuação, pois os gerentes não eram formalmente reconhecidos na estrutura governamental, e tentavam atuar de forma matricial em uma rede tradicionalmente hierárquica.

Assim de acordo com o disposto no Decreto 5.233, de 6 de outubro de 2004, compete ao gerente do programa: negociar e articular os recursos para o alcance dos objetivos do programa, monitorar e avaliar a execução do conjunto das ações do programa, gerir as restrições que possam influenciar o desempenho do programa, e buscar mecanismos inovadores para financiamento e gestão do programa. É ainda de responsabilidade do gerente a elaboração do plano gerencial do programa, que inclui o plano de avaliação, e a alimentação do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan). O plano gerencial estabelece as responsabilidades entre os diversos atores que participam para o alcance dos resultados do programa.

O gerente-executivo, caso existente, tem como atribuição apoiar o gerente do programa, no âmbito de suas atribuições. Já os coordenadores de ação têm como atribuições: viabilizar a execução e o monitoramento das ações sob sua responsabilidade, responsabilizar-se pela obtenção do produto expresso na meta física da ação, estimar e avaliar o custo da ação e os benefícios esperados, utilizar os recursos de forma eficiente, segundo normas e padrões mensuráveis, gerir as restrições que possam influenciar a execução da ação e participar da elaboração dos planos gerenciais dos programas, além de alimentar o SIGPlan, o que for de sua responsabilidade.

Sobre o SIGPlan, Calmon e Gusso (2003) afirmam que ele representa um “instrumento fundamental na sistematização das informações relativas à execução do PPA”, não apenas para uso das equipes envolvidas na gestão e avaliação dos programas, mas também para a sociedade, uma vez que existe um módulo desenvolvido para acesso pelo cidadãos, utilizando linguagem de fácil entendimento e mostrando os impactos dos programas.

Calmon e Gusso (2003) registraram ainda preocupação com o desempenho dos programas multissetoriais ou que possuem ações executadas em diferentes unidades administrativas do ministério. O Ministério do Planejamento, também atento a essa questão, incluiu no Decreto 5.233 importantes modificações como tentativa de aprimorar o processo de coordenação.

Foi determinada a constituição, em cada órgão do Poder Executivo, de um comitê de coordenação dos programas, com a finalidade de “coordenar os processos de gestão para o alcance dos objetivos setoriais, por meio da validação e pactuação dos planos gerenciais de cada programa”, e ainda determinado que, para cada programa multissetorial seja criado um comitê gestor de programa, com a finalidade de “monitorar e avaliar o conjunto de suas respectivas ações, por meio do plano gerencial do programa”.

Considerar o programa como foco do processo facilita a integração em todas as fases do processo de planejamento (concepção da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e a própria avaliação periódica do PPA), além do que a abordagem por programas permite e melhora a articulação multissetorial, já que um “programa cruza demarcações que o plano setorial não permite”.

A multissetorialidade é destacada por Garces e Silveira (2002), para quem a construção de programas a partir das demandas da sociedade leva à formulação de programas multissetoriais, capazes de gerar melhores resultados que a programação setorial, “típica das organizações departamentalizadas do setor público”. De acordo com os autores, aumentam também as possibilidades de que a administração pública possa “auscultar a sociedade, atender o cidadão e ter neste o seu referencial para a gestão”.

Machado (2004) também destaca que a adoção do programa como elemento chave de todo o sistema de planejamento e orçamento, possibilitou vislumbrar a multissetorialidade da ação governamental, que ficava “pouco evidente” no modelo tradicional de planejamento e orçamento setorial. Essa característica “menos conhecida” do modelo de gestão por programas, de acordo com Garces e Silveira (2002), se deve ao fato do programa ser um agente de viabilização de parcerias internas e externas, por meio das quais recursos são conjugados e gastos são racionalizados.

O PPA, porém, requer mudanças de uma cultura setorial para uma cultura integrada, daí a ênfase em “problemas-programas”, que articulam e integram. Envolve ainda a quebra da “departamentalização, tão arraigada na administração pública” e finalmente pressupõe a implementação de um processo constante de avaliação dos resultados, medidos pelos impactos na sociedade (COSTA, H., 2004).

Garces e Silveira (2002) reconhecem que o rompimento com arraigadas práticas de “departamentalização” no serviço público é um processo ainda em andamento. Como a constituição dos programas pressupõe orientar toda a ação do governo para a resolução de problemas ou demandas da sociedade, os autores afirmam “paulatinamente” está sendo introduzida nas organizações públicas “uma preocupação gerencial com objetivos a serem atingidos na sociedade”.

A “departamentalização” é tratada por Martins (2004) como “fragmentação”. Para Martins, quanto mais fragmentador o desenho organizacional, “compartimentando domínios”, maior a relevância dos mecanismos de coordenação. A “departamentalização” também é objeto de atenção de Calmon e Gusso (2003), para quem o modelo de gestão por programas “não foi, na prática, totalmente assimilado pela maioria dos órgãos de governo”.

Para Calmon e Gusso, persistem superposições e incompatibilidades entre o modelo de gestão por programas e a estrutura formal existente de organização e funcionamento de órgãos e unidades orçamentárias do governo, o que gera “conflitos de competência e de tomada de decisão” sobre a alocação de recursos, o monitoramento, a prestação de contas e a implementação de mudanças nos diversos programas e ações.

Também para Machado (2004), as estruturas hierárquicas das organizações e o modelo de gestão por programas “não estão harmonizados”. Na prática, as unidades de gestão continuam sendo os órgãos executores, e não os programas. Para Machado, há a necessidade de trabalhar em bases mais cooperativas, tanto na formulação quanto na implementação de políticas públicas, mas a ausência de mecanismos de

incentivo e responsabilização com vistas à otimização de resultados e a ausência de mecanismos de contratualização de resultados comprometem o trabalho em rede, o que também é comentado por Garces e Silveira (2002).

De qualquer forma, a consolidação do modelo de planejamento baseado em planos plurianuais, e pode-se afirmar, o controle rígido sobre a inflação exercido a partir do Plano Real (1994), permite hoje ao país retomar o planejamento de longo prazo em bases mais estruturadas. Costa H. (2004) destaca o “Brasil em 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022” como reflexo da nova fase do planejamento governamental. Este projeto visa, de um lado, a retomada da questão do planejamento no Brasil, em especial os processos de médio e longo prazos, e de outro, a proposição de uma ampla discussão em torno dos macro-objetivos nacionais:

- a) 2004-2007: corresponderia ao período de gestão do atual Plano Plurianual;
- b) 2015: ano de cumprimento das metas estabelecidas pela ONU em relação a alguns macro-objetivos; e
- c) 2022: proposta de macro-objetivos a serem atingidos por ocasião do bicentenário da Independência do Brasil.

O PPA é revisto formalmente uma vez por ano, mas é possível fazer mudanças dentro de certos limites definidos em lei. O governo e o Congresso Nacional recebem regularmente relatórios sobre o desenvolvimento dos programas, e, a cada ano, uma completa demonstração de resultados e uma avaliação de cada programa são preparadas pelos diversos órgãos, sob a coordenação do Ministério do Planejamento.

A avaliação deve ser apresentada antes que a Lei Orçamentária Anual (LOA), que disciplina o orçamento governamental para o exercício seguinte, seja aprovada. No âmbito do governo federal e em muitos estados e municípios brasileiros, a elaboração centralizada do orçamento é realizada por um órgão responsável pelas atividades de planejamento (o Ministério do Planejamento, no governo federal, e secretarias de planejamento, em estados e municípios), enquanto a efetiva arrecadação e a liberação de recursos são realizadas pelo órgão responsável pelo controle das finanças (Ministério da Fazenda, no governo federal, e secretarias de fazenda ou finanças, nos estados e municípios) (MORAES JÚNIOR, 2003).

A LOA é elaborada a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que contém as metas e as prioridades do governo, incluindo os investimentos para o período subsequente, e prevê alterações na legislação tributária e na política das instituições de fomento (BARROSO, 2004). A LOA é a contrapartida do orçamento fiscal, que inclui todos os poderes da União, do orçamento da seguridade social e do orçamento de investimentos das empresas estatais.

Sobre o ciclo orçamentário, Barroso (2004) faz uma breve descrição do processo. A elaboração do orçamento começa quando a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), vinculada ao Ministério do Planejamento, expede as normas gerais para a elaboração do projeto de lei orçamentária do ano subsequente. A partir daí, os ministérios e as secretarias fazem o levantamento das necessidades dos gastos em suas áreas e o enviam à SOF. De posse dos dados dos ministérios e dos outros dois poderes, a SOF tenta compatibilizar a demanda por gastos com o nível de receitas (em caso de déficit, o orçamento deve explicitar a maneira de cobrir esse déficit).

Finalizada a proposta, ela é encaminhada pelo ministro do planejamento ao presidente da república, junto com uma exposição de motivos. Cabe ao presidente remeter a proposta ao Congresso na forma de projeto de lei, até 31 de agosto do ano corrente (caso o Poder Legislativo não receba a proposta da lei orçamentária na data prevista na Constituição, deve considerar a lei vigente como sendo a proposta para o ano seguinte). Barroso (2004) ainda destaca o fato de que, no Brasil, o orçamento “não tem caráter impositivo, apenas autorizativo”.

Assim, o Executivo pode utilizar-se de cortes, contingenciamentos ou remanejamento de recursos (até determinados patamares), de acordo com as necessidades da política fiscal e, é forçoso dizer, de acordo também com o jogo político em disputa. Tais procedimentos, de certa forma, impactam o processo de planejamento, levando a uma sensação de que a intencionada integração entre planejamento e orçamento não passa disso – intenção. Barroso (2004) sugere que uma das formas de reduzir esse impacto negativo seria

passar o caráter do orçamento de “autorizativo” para “impositivo”, além de incentivar mais a participação popular na elaboração do orçamento.

Outra questão que está presente no debate sobre execução orçamentária é a questão da vinculação de recursos (MENDES, 2003). Para o autor, é necessário utilizar a vinculação de recursos como moderação, sob pena de um “engessamento excessivo” do orçamento público. A vinculação de recursos apenas deve ser usada quando direcionada para “bens públicos considerados prioridades nacionais e geradores de externalidades” – nesses casos, a vinculação de recursos parece ser um instrumento válido para melhorar a eficiência do setor público. É preciso, porém, considerar que as prioridades nacionais mudam com o tempo, e por isso as vinculações não deveriam, ainda de acordo com Mendes, ser estabelecidas por prazo indefinido.

Segundo Abrúcio (2004), o uso de plano plurianuais como instrumento de planejamento tornou-se um dos temas centrais das administrações estaduais – um pouco mais da metade dos estados usa intensamente esse mecanismo e quase todos o utilizam de alguma maneira – e municipais. Para Abrúcio, “está se constituindo uma coalizão reformista pró-PPA, que pode ter efeitos positivos, como tiveram as alianças em prol do SUS e da LRF”, o que pode contribuir para transformar prioridades em metas e organizar melhor os gastos públicos, em todos os níveis de governo.

De fato, para Garces e Silveira (2002), essa articulação com Estados e municípios para adoção de processos de planejamento, orçamento e gestão mais integrados precisa ser expandida, para aumentar a efetividade das políticas públicas, reduzir sobreposições e fomentar sinergias.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) surgiu como parte do esforço governamental de organizar e disciplinar os gastos públicos, conferindo aos processos de planejamento e orçamento maior estabilidade. Sobre a LRF, Pires Júnior (2004) afirma que ela criou padrões mínimos de planejamento e transparência, estabelecendo formas de controle de gastos das instituições, como responsabilização para os agentes públicos sobre seus gastos. A LRF foi complementada pela Lei 10.028, de 19-10-2000, denominada Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal – LCRF, na qual são tipificados os crimes cometidos contra a LRF.

Para Pires Júnior (2004), o custo de governabilidade gerado pela improbidade administrativa – vulgarmente denominada de corrupção – “é muito maior que qualquer outro custo que se tenha em manter a governabilidade, uma vez que o desvio de recursos públicos torna deficiente qualquer capacidade administrativa e financeira de governar”.

Um orçamento governamental, quando fruto de um adequado processo de planejamento, deve ser visto como um contrato multilateral entre o governo e a sociedade (BARROSO, 2004), no qual a sociedade entrega recursos sob a forma de tributos e o governo se obriga a devolver os recursos na forma de produtos e serviços. Mas, apesar da vinculação prevista entre planejamento e orçamento, há, como já foi comentado, uma realidade orçamentária e fiscal, percebida sob a forma de contingenciamentos e cortes, que impõe um certo grau de descrédito ao processo de planejamento.

Beting (1983) reconhece a dicotomia entre vontades e meios, afirmando que a “Economia é a ciência severa da escassez”, e a “Política é a utopia alegre da abundância”. Para Tristão (1978), “tanto foram os planos impedidos de se concretizarem por falta de recursos, que alguns autores chegaram a colocar o planejamento subordinado ao orçamento”. SILVA (1964) é um dos que destacam a importância do orçamento, afirmando que “em última análise, (para muitos gestores,) as modernas práticas de planejamento são variações refinadas e sofisticadas das velhas e toscas práticas orçamentárias”.

De todo modo, pode-se afirmar que a partir da Constituição de 1988, o planejamento governamental no Brasil passou a dispor de um modelo que, em tese, combate muitos dos problemas enfrentados no passado. Uma vantagem esperada com o PPA era que o país dispusesse de um planejamento que permitisse uma gestão adequada, sem grandes sobressaltos provocados por mudanças de governo, por exemplo; pelo fato ter um PPA ter vigência até o final do primeiro do novo presidente.

Outra vantagem esperada com o PPA, para destacar apenas duas, era concentrar o foco da gestão nos problemas para resolver, nas demandas para atender e nos projetos a desenvolver, não nas organizações.

A realidade, porém, é que muitos dos programas do PPA, embora tenham tido seus orçamentos aprovados pelo Congresso, sofrem contingenciamentos de tal ordem que suas ações (atividades e projetos) ficam inviabilizadas ou, pelo menos, acontece o comprometimento do que foi planejado em termos de objetivos e metas.

Essa realidade provoca desestímulos a uma elaboração mais cuidadosa dos planos, levando as organizações a adotarem posturas mais pragmáticas, como a ênfase no orçamento, sem preocupação maior com a qualidade do planejamento. É de fato a gestão do orçamento, à luz de uma política econômica conservadora (ou austera, como preferem alguns), que domina o noticiário, não o planejamento.

Para ilustrar a dicotomia entre o discurso do planejamento (e orçamento?) participativo, e a realidade da gestão centralizada do caixa do governo, serão apresentados um levantamento feito sobre a execução orçamentária do governo federal e a posição do governo sobre o assunto.

O levantamento foi realizado pelo Inesc (Instituto de Estudos Sócio-Econômicos) (CARRAVILLA; OLIVETO, 2005), e indica que até setembro de 2005, foram gastos apenas 30,6% dos R\$ 71 bilhões destinados a oito setores ditos sociais (segurança pública, saúde, educação, direitos da cidadania, urbanismo, habitação, saneamento e organização agrária).

O percentual só não foi menor porque as áreas de saúde e educação são beneficiadas com repasses obrigatórios garantidos pela Constituição, o que garantiu níveis de gastos empenhados\* gerais de 79% e 75%, respectivamente. Ainda assim, alguns programas dessas áreas apresentam baixo percentual de execução orçamentária, como é o caso do programa “Desenvolvimento da Educação Infantil”, que de uma dotação autorizada de R\$ 16,6 milhões, registrou apenas 14,5% de comprometimento dos recursos.

Em outras áreas, fora do alcance do texto constitucional, o quadro revela números ainda mais, diga-se, interessantes. Como exemplos, podem ser citadas a área de habitação, com 28,0% e a área de saneamento, com 15%. Conforme ainda Carravilla; Oliveto (2005), a equipe econômica “reage às críticas informando que apenas destina a verba para as pastas, sem interferir na escolha dos programas que serão beneficiados”.

Recorde-se apenas que os programas que compõem o PPA foram, segundo o próprio governo, discutidos com a sociedade, e, juntamente com os seus orçamentos, aprovados pelo Congresso Nacional. Como já registrado neste trabalho, porém, o orçamento é apenas autorizativo, não mandatário. Assim, baixos níveis de execução orçamentária refletem baixos níveis de execução do que foi planejado, contribuindo para o já citado descrédito do processo de planejamento.

Em nota publicada no dia seguinte à matéria (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2005), o Ministério do Planejamento afirma que o ministro do Planejamento e a ministra-chefe da Casa Civil “deram início hoje a uma série de reuniões com os responsáveis pelos programas prioritários do Governo Federal, com o objetivo de acelerar a execução dos projetos de 2005”.

Para o ministro do Planejamento, as causas do baixo nível de execução orçamentária são “entraves da burocracia, falta de pessoal qualificado para avaliar projetos e dificuldades de licenciamento ambiental”. A necessidade de cumprimento de formalidades legais no caso de convênios com estados e municípios também é apontada como outra das causas.

Para a ministra-chefe da Casa Civil, além de executar mais, o governo precisa executar melhor. A ministra destaca ainda a importância da “parceria com os ministérios e da transversalidade, da relação entre ministérios e ministros. O governo é um conjunto de ações transversais que podem efetivar e elevar, no futuro o nosso gasto”.

---

\* de forma simplificada, pode-se dizer que um gasto público passa pela condição de “autorizado”, “empenhado” e “liquidado”.

A “gestão por programas” porém, permanece sem conseguir vencer a hierarquia e a “feudarquia”. As organizações mantêm uma sólida tradição de independência, apesar de todas as iniciativas de “enquadramento”, com uma coleção de decretos, portarias e leis. Isso sem falar nas dificuldades quando os programas envolvem mais de um nível de governo, caso em que questões políticas, administrativas e tecnológicas atravessam o caminho da “gestão por programas”.

Ainda assim, é forçoso reconhecer que o modelo atual apresenta um passo adiante no aprimoramento do processo de planejamento no setor público, sem considerar-se que este estava a um passo do abismo. Em planejamento, como acontece em outras áreas, o Brasil avança devagar - mas avança.

Como conclusão com relação ao tema “planejamento governamental”, pode-se destacar como aspectos importantes a serem considerados em organizações virtuais:

- a) processo decisório;
- b) estratégia e objetivos bem definidos e adequadamente divulgados;
- c) política de comunicação;
- d) estruturas organizacionais;
- e) políticas de pessoal;
- f) sistemas de auditoria;
- g) sistemas de avaliação;
- h) gestão do orçamento.

Assim, “depois de marchas e contramarchas”, segue a história do planejamento no Brasil, cada dia mais dependente de trabalhos em rede, como já foi discutido. É esse tipo de trabalho, com suas características, influências e motivações o objeto do próximo tópico.

## 2.2 Trabalho em rede

“No man is an Island, entire of itself; every man is a piece of the Continent, a part  
of the main... any man’s death diminishes me, because I am involved in  
Mankind; and therefore never send to know for whom the bells tolls; it tolls for  
thee”  
(John Donne, 1572-1631)

Como já foi registrado neste trabalho, organizações, lucrativas e não-lucrativas, estão cada vez mais dependentes da habilidade para conceber, moldar e sustentar uma grande variedade de colaborações virtuais, inclusive entre esses dois tipos de organização. Sobre a colaboração entre organizações não-lucrativas e empresas, Austin (2002) desenvolveu um estudo útil para esta pesquisa, por envolver aspectos interessantes para o entendimento das parcerias dentro do setor público, devido à característica de não-lucratividade do setor público.

Para Austin (2002), o valor de alianças produtivas para produzir comunidades saudáveis e coesas tem ficado claro para líderes de organizações não-lucrativas do setor social. Alianças bem-sucedidas justificam o investimento de concentrar recursos e atenção, porque elas afetam diretamente tanto as organizações não-lucrativas quanto as empresas envolvidas.

O estudo de Austin também demonstra que organizações não-lucrativas do setor social precisam lidar, além de suas fronteiras, com empresas, visando à formação de parcerias, alianças e colaborações que produzam resultados e benefícios mútuos. As organizações precisam estar conscientes dos ativos que possuem, alertar para os benefícios requeridos, e estarem aptas para agir nas oportunidades para o cumprimento de suas missões de “construir comunidades e mudar vidas”.

Sob a ótica das empresas, uma aliança estratégica com uma organização não-lucrativa pode trazer diversas vantagens, incluindo o fortalecimento da reputação da companhia, a imagem e aumentando a boa vontade da sociedade para com a empresa. Tais alianças podem também expandir a rede de negócios,

mercados, e acesso a mercados-chave. Projetos de aliança podem ainda providenciar arenas para desenvolvimento e teste de produtos, serviços e inovações.

Austin (2002) conclui seu estudo afirmando que a melhoria das condições de vida das comunidades tem se tornado, cada vez mais, parte da estratégia corporativa das empresas. Alianças com organizações não-lucrativas dão às empresas a possibilidade de agir e liderar além de suas fronteiras. Assim, as empresas podem cumprir suas responsabilidades cívicas e, ao mesmo tempo, fortalecer as condições de negócio por meio de uma imagem positiva na comunidade.

Já no setor público, ainda em processo de internalização da imperiosidade do trabalho em rede, é preciso despertar para as inúmeras possibilidades que arranjos colaborativos podem trazer, e se preparar para gerenciar as incontáveis dificuldades que cercam iniciativas do tipo.

Sobre integração e trabalho cooperativo, Aladwani (2002) enfatiza a importância da integração social para trabalhos coletivos dentro das organizações, destacando questões organizacionais e humanas que são relevantes para o desenvolvimento de trabalhos em rede:

- a) conflito;
- b) participação;
- c) poder e controle;
- d) coordenação;
- e) comunicação;
- f) aprendizado;
- g) integração social.

Aladwani (2002) também argumenta que a natureza do relacionamento entre integração social e o nível de performance no desenvolvimento de um trabalho em rede é dependente do nível de complexidade do sistema - maior complexidade, maior integração. Apesar de identificadas para trabalhos realizados dentro de uma organização, as questões mencionadas precisam ser igualmente consideradas quando trabalhos envolvendo diferentes organizações são desenvolvidos.

Para Filos e Banahan (2001), comunidades virtuais e outros fenômenos que utilizam tecnologias de comunicação mediadas pelo computador (*computer mediated communication* - CMC) têm a capacidade de prover interações tanto interpessoais quanto informacionais. Porém, de acordo com Burnett (2000), o grau com o qual elas podem ser vistas como especificamente "espaços sociais *information-oriented*" permanece aberto para discussão.

Bem como as fronteiras organizacionais, fronteiras entre grupos são também um assunto complexo, com simbolismos próprios, o que significa que as "simples" fronteiras vistas pelos que estão "de fora" não são os aspectos distintivos mais importantes para os que estão do lado "de dentro".

Shumar e Renninger (2002) comentam que as fronteiras para os que estão do lado "de dentro" estão frequentemente se sobrepondo e envolvendo aspectos distintivos cada vez mais específicos, que finalmente apontam para unidades básicas de interação, como por exemplo país, estado e cidade. Shumar e Renninger sugerem ainda que o estudo de fronteiras pode causar impacto nos níveis de interação no espaço informacional, os quais são especialmente relevantes quando trabalhos cooperativos são desenvolvidos.

Ainda sobre trabalhos cooperativos, Aladwani (2002) sugere que três conjuntos de variáveis podem ser considerados:

- a) suporte gerencial - se refere à extensão com que a gerência encoraja a integração social entre os membros do projeto por meio do uso de estratégias gerenciais como treinamento e recompensas;
- b) integração social - se refere à percepção dos membros do projeto de estarem compondo de fato uma equipe;
- c) performance do sistema de desenvolvimento do projeto - se refere à extensão com que o sistema de desenvolvimento do projeto é eficiente em seu processo e efetivo em seu resultado.



Para Burnett (2000), comunidades virtuais funcionam como espaços sociais que dão suporte a conversações textuais por meio das quais os participantes podem encontrar tanto suporte sócio-emocional quanto um ativo intercâmbio de informação. O próprio ato de compartilhar informação é fundamentalmente um ato social, que valoriza, acima de tudo, aspectos interpessoais da interação *on-line* em oposição ao mero intercâmbio de conteúdo informacional.

Pessoas se envolvem com comunidades virtuais para encontrar respostas para necessidades específicas de informação, e para se situarem em uma fraterna "comunidade de informações" (*information neighborhood*), na qual elas podem, de forma contínua, manterem-se atualizadas com as informações relacionadas aos seus interesses e preocupações (BURNETT, 2000).

Burnett afirma que é uma prática comum que membros de uma comunidade virtual desenvolvam recursos informacionais expressamente modelados para atender às necessidades de informação de suas próprias comunidades. Burnett (2000) também afirma que as interações *on-line* têm um forte elemento pessoal (ou, para usar o termo original, um *hyperpersonal element*) "quando usuários têm tempo para trocar informação, construir impressões e comparar valores".

Assim, informações são trocadas informalmente como parte de interações normais e contínuas, e a troca explícita de informação é apenas um tipo de interação existente em uma comunidade virtual. De acordo ainda com Burnett (2000), comunidades virtuais têm potencial para dar suporte a uma variada gama de atividades relacionadas com busca, provisão e compartilhamento de informação, além da socialização e de outros tipos de interação. Para Burnett, comunidades virtuais também atuam como fóruns para o intercâmbio de boatos e rumores, sobre participantes e não-participantes, bem como sobre outros assuntos de interesse, como uma forma de suprir a comunidade com informações.

A capacidade de comunidades virtuais de prover suporte emocional para os participantes é destacada por Burnett (2000). O autor também afirma que suporte emocional e compartilhamento de informações podem estar fortemente interligados, criando e mantendo um ambiente que é percebido pelos participantes como amigável e funcional.

Ao longo do tempo, ainda de acordo com Burnett, os participantes de comunidades virtuais agem ao mesmo tempo como provedores ativos de informação e como consumidores passivos de informação, estando, assim, engajados em ambos os aspectos do intercâmbio informacional.

Assim, como ambientes informacionais, comunidades virtuais ativamente dão suporte à busca incidental ou acidental por informação. Para Burnett (2000), boa parte da atividade de informação que acontece dentro de comunidades virtuais pode ser considerada busca incidental de informação.

Composta por pessoas, as comunidades virtuais funcionam também como mundos sociais, além de ambientes informacionais, e os participantes podem desenvolver comportamentos interativos hostis ou colaborativos e positivos (Burnett, 2000).

Wilson (2002b) também comenta sobre a necessidade de investigar as razões que levam as pessoas a ajudar ou não ajudar outras pessoas em comunidades de prática, e como as pessoas precisam compartilhar algum arcabouço cognitivo se realmente são esperados benefícios do compartilhamento de informações. Wilson afirma que é necessário estudar como a informação é criada nas organizações, e como a informação é usada para guiar a prática organizacional.

A diferença entre equipes (*teams*) e comunidades de prática é também destacada por Wilson (2002b). De acordo com ele, relacionamentos em equipes são estabelecidos quando a organização designa pessoas para compor uma equipe, enquanto relacionamentos comunitários são formados pela prática. Similarmente, relacionamentos de autoridade dentro de uma equipe são organizacionalmente determinados, enquanto que relacionamentos de autoridade em uma comunidade de prática emergem por meio da interação e são baseados em conhecimento e habilidades.

Andrulis e Hirning (2002) também comentam sobre o desenvolvimento de comunidades de prática. De acordo com Andrulis, o conhecimento relevante reside entre pessoas que estão em várias organizações e em diferentes níveis. Assim, para aumentar a chance de geração de novos conhecimentos, os indivíduos precisam estar conectados.

Para Andrulis e Hirning (2002), indivíduos em todos os níveis precisam cultivar comunidades de prática procurando ativamente as partes interessadas. Essas redes informais são bem-sucedidas porque elas replicam a maneira pela qual as pessoas buscam informação: informalmente por meio de contatos pessoais. Os líderes precisam estimular esse compartilhamento provendo as ferramentas e incentivos para discussões colaborativas.

Especialmente em um ambiente distribuído como um projeto virtual ou uma empresa virtual, Bokma (2001) declara que haverá necessidade de fornecer, adequadamente, suporte aos modos *on-line* e *off-line* de trabalhar e, seletivamente, compartilhar itens com colaboradores ou colegas, além de gerenciar o controle editorial de documentos que são desenvolvidos em conjunto.

Para Devine e Filos (2001), o desafio principal para o trabalho cooperativo é a dificuldade de coordenar e gerenciar, especialmente se a coesão em uma equipe virtual for comprometida pela diversidade de culturas organizacionais (como por exemplo: divergência nos interesses de negócio e percepções imprecisas a respeito de como lidar com a propriedade intelectual) e/ou pela divergência nos níveis de conhecimento, bem como heterogeneidade linguística e sócio-cultural.

Para Wilson (1980), as variáveis organizacionais cruciais são a estrutura da organização, a tecnologia utilizada para o cumprimento das tarefas, e as pessoas que utilizam aquela tecnologia no contexto da estrutura organizacional. De acordo com Wilson, cada uma dessas variáveis pode estar sujeitas a mudança, e é muito provável que mudanças em uma variável resultem em necessidades de mudar as outras.

Portanto, uma mudança tecnológica, mesmo em unidades organizacionais conservadoras como serviços de informação, pode trazer necessidades de novas estruturas organizacionais ou de diferentes pessoas para usar a nova tecnologia, gerando algumas vezes resultados inesperados que podem aumentar a incerteza (WILSON, 1980).

Assim, nem todas as organizações se adaptam bem ao novo e interconectado ambiente no qual elas estão envolvidas, e alguma incerteza persiste. Filos e Banahan (2001) consideram algo que regra similar ao Princípio da Incerteza de Heisenberg pode ser aplicada ao novo fenômeno. De fato, a própria participação da organização pode ser alterada por fatores internos e externos, e os relacionamentos construídos vão refletir as novas pressões, bem como as outras organizações participantes, de maneiras que podem não ser completamente previsíveis.

De forma sumária, o Princípio da Incerteza de Heisenberg afirma que não é possível observar a posição de um elétron exceto fazendo alguma coisa colidir com ele - luz, por exemplo. Mas a introdução de alguma forma de radiação, a qual tem sua própria energia, vai perturbar a velocidade do elétron. Assim, quanto mais se tentar localizar um elétron com precisão, mais sua velocidade será perturbada - quanto mais acurados os dados sobre a posição do elétron, mais inexatos os dados sobre a velocidade inicial. Isso significa que a incerteza nunca será reduzida a zero - quanto melhor a medida de um parâmetro, mais incerto será o resultado da outra medida.

A noção de incerteza também está presente no modelo desenvolvido por Wilson (1996), o qual ele chamou de comportamento informacional. O modelo lida com os conceitos de necessidade de informação, busca de informação, intercâmbio de informação e uso de informação. De acordo com Wilson, algumas condições vão existir como resultado de uma intolerância de incerteza e, a partir da perspectiva do comportamento na busca por informação, ansiedade é uma das "mais interessantes".

As barreiras para o comportamento na busca por informação proposto por Wilson (1996) são relacionadas a três dimensões: barreiras pessoais, barreiras sociais e barreiras ambientais - Wilson as chama de variáveis intervenientes. A pesquisa de Wilson também sugere que conceitos como a teoria do

"risco/recompensa" (*"risk/reward" theory*), teoria do aprendizado social e autoeficácia poderiam ser úteis para entender o mecanismo de ativação, representado pelo *gap* entre a determinação da necessidade de informação e a iniciação da ação para satisfazer a necessidade.

Em outro trabalho, Wilson; Ellis; Ford; Foster (1999) estudou o relacionamento entre incerteza e busca de informação. De acordo com Wilson, a procura por informação pode não resolver completamente a incerteza, e, portanto, sucessivas pesquisas em um mesmo estágio podem ser necessárias, ou a pesquisa pode aumentar a incerteza, e o indivíduo pode ter que retornar a um estágio anterior para resolver a incerteza.

Wilson; Ellis; Ford; Foster (1999) reafirmam que comportamento informacional é o comportamento das pessoas em relação às fontes e aos canais de informações, e busca de informação é um daqueles comportamentos. Ele define busca por informação como "o modo de busca por informação que envolve interação com sistemas de recuperação de informação baseados em computador".

Wilson; Ellis; Ford; Foster (1999) declaram ainda que provavelmente a mais remota associação de informação e incerteza foi colocada por Shannon e Weaver, em 1949, para quem a informação propriamente se refere "à redução da incerteza sobre o estado de um evento após o envio de uma mensagem". Definindo incerteza como um estado cognitivo, e relacionando incerteza com a complexidade da tarefa, Wilson; Ellis; Ford; Foster (1999) indicam a necessidade de considerar incerteza como uma característica natural e essencial da busca por informação, em vez de considerar a redução da incerteza como o objetivo primário da busca por informação.

Para Wilson; Ellis; Ford; Foster (1999), a incerteza pode ser reduzida e indivíduos são vistos se engajando em episódios de interação com fontes de informação (incluindo pessoas e outras fontes, bem como sistemas de recuperação de informação) para resolver a incerteza. Em um ambiente informacional cooperativo, essa tarefa adquire novas dimensões.

Assim, a participação em redes de informação precisa ser uma decisão consciente e metódica, desde que qualquer ação ligada ao relacionamento pode impactar indivíduos e organizações envolvidos, produzindo reações raramente esperadas. Essas interações levam a uma perspectiva sócio-política para os sistemas interorganizacionais, de acordo com Allen (2000).

Para Allen; Colligan; Finnie; Kern (2000), o elemento de complexidade que tais sistemas introduzem em relacionamentos que envolvem membros de um ambiente interorganizacional precisa ser considerado de forma a lidar com incerteza, interdependência e vulnerabilidade. À parte do nível de incerteza derivado do próprio relacionamento, é necessário definir alguns procedimentos que vão governar os trabalhos cooperativos a serem desenvolvidos.

Para alcançar o desejado nível de aderência para as normas estabelecidas em trabalhos cooperativos, a gerência usualmente aplica métodos coercitivos, e os membros do projeto recebem certos sinais da gerência para se comportar de determinada maneira. Nesse caso, os membros do projeto usualmente não têm outra opção que não conformar-se - se eles agem de maneira diferente da que é esperada, é bem possível que a gerência vai parar de providenciar o suporte necessário para o trabalho, ou, dependendo da situação, alguns membros do projeto podem ser excluídos.

Entretanto, quando o trabalho envolve mais de uma organização, essas questões não são simples de serem resolvidas. As relações entre organizações podem influenciar a decisão e o processo de gestão, especialmente se os principais fundos, recursos ou infra-estrutura são providos por uma só organização, ou se relações hierárquicas se aplicam.

Em um contexto em que habilidades e recursos essenciais a uma organização estão fora de suas fronteiras, e, como tal, fora de sua gestão direta, arranjos colaborativos não são mais apenas uma opção, mas uma necessidade. Para Filos e Banahan (2001), sinergias são inerentes em relacionamentos interativos "multifacetados", e nenhuma organização hoje pode suportar permanecer "uma ilha em si mesma".

Por essa razão, ao invés de concentrar-se em métodos coercitivos, a gerência deveria dedicar mais atenção ao desenvolvimento de habilidades de cooperação e a um sistema de recompensas que promova a integração social.

De acordo com Aladwani (2002), um sistema de desenvolvimento de projeto bem treinado em habilidades de cooperação tem mais probabilidade de utilizar os recursos de forma mais efetiva, e um sistema de desenvolvimento de projeto com habilidade em estratégias de resolução de conflitos tem mais chances de ser bem sucedido. Assim, "treinamento não é apenas um custo administrativo".

Para Aladwani (2002), um sistema de recompensas orientado a práticas cooperativas pode conduzir a uma maior interação e a estratégias mais efetivas de utilização dos recursos compartilhados. Esse tipo de sistema pode também desenvolver o senso de responsabilidade coletiva em relação ao trabalho.

Esses mecanismos - um treinamento orientado à integração e um sistema de recompensas orientado à integração - aliados a habilidades de comunicação mais aprimoradas, facilitam o fluxo de informação entre os membros envolvidos, e entre o projeto, outras partes da organização e também com outras organizações.

Portanto, a existência de apoio da gerência para a integração social, em um contexto de desenvolvimento cooperativo de projetos, é um fator crítico de sucesso para um melhor funcionamento do projeto. A rede, entretanto, é apenas a estrutura que fortalece os relacionamentos.

As organizações precisam entender que a conectividade existente reproduz novos, e algumas vezes inesperados, relacionamentos. Algumas das mais valiosas pesquisas são conduzidas pelas redes informais (AUSTIN, 2002). É necessário que os indivíduos sejam capazes de identificar e estimular novos relacionamentos que sejam melhores para suas organizações, e talvez as respostas sejam encontradas fora das redes correntes.

Essa questão envolve a dimensão do conhecimento em uma rede, para aumentar o poder dos indivíduos, que, organizados em equipes, dinamicamente conectam-se uns com os outros para compartilhar informação e conhecimento, ao mesmo tempo em que eles são capazes de explorar novas possibilidades (FILOS; BANAHAN, 2001). Todo indivíduo ou organização em uma rede está intermediando alguma coisa, assim eles precisam ter a capacidade de olhar atrás e além dos formais e correntes relacionamentos.

Obviamente que os indivíduos e as organizações não podem abandonar o foco em seus núcleos de negócio (*business core*), mas eles precisam estar aptos a explorar o conhecimento potencial provido pelas redes. De acordo com Filos e Banahan (2001), gerenciar conhecimento é já uma competência-chave das organizações que estão aptas para sobreviverem e se desenvolverem no novo ambiente.

Filos e Banahan (2001) também descrevem quatro "dimensões estratégicas de um comportamento ágil" que são cruciais para as organizações:

- a) foco no cliente;
- b) compromisso para colaboração intra e interorganizacional;
- c) organizar-se para controlar mudança e incerteza, e alavancar o impacto das pessoas com cultura empreendedora (*entrepreneurial culture*);
- d) conhecimento (capital intelectual).

A despeito dos esforços despendidos pelas organizações em direção a um novo modelo organizacional, algum tipo de dualidade entre a hierarquia burocrática (ainda requerida para operações diárias ou regulares) e uma estrutura em rede ou por força-tarefa permanece. Ademais, redes proporcionam um ambiente que estimula o choque de idéias e a sobrecarga de informação, e a gerência tem que lidar com isso.

São tantas as questões que cercam a questão da coordenação em arranjos colaborativos, que Riempp (1998) se refere a uma certa "teoria da coordenação" e a uma "ciência da coordenação", desenvolvidas Malone e Crowston no Centre for Co-ordination Science, do Massachusetts Institute of Technology (MIT). A teoria da coordenação seria um corpo de princípios sobre como atividades podem ser coordenadas, isto é, sobre como os atores podem trabalhar juntos de forma harmoniosa.

Na teoria da coordenação, os problemas comumente estudados são: como objetivos gerais podem ser desdobrados em objetivos “menores”, a serem executados pelos parceiros?; como os recursos podem ou devem ser alocados entre os diversos atores?; como a informação pode ser compartilhada entre os diferentes atores de forma a contribuir para que o objetivo geral seja alcançado? etc. Para tentar responder a esses problemas, a teoria da coordenação e a ciência da coordenação incorporam idéias de diferentes disciplinas, como teoria organizacional, sociologia, psicologia, antropologia, lingüística, teoria de sistemas, cibernética, direito e ciência política.

De fato, em um ambiente cooperativo, vários aspectos, como relacionamentos de cooperação, grau de confiança, acordos ou contratos legais requerem, para sua integração, o concurso de várias áreas do conhecimento. Para Bowersox (1998), o compartilhamento de informações é o agente de integração que mantém arranjos interorganizacionais integrados no longo prazo, permitindo que “sobrevivam a flutuações características da maioria dos negócios”, ainda que o compartilhamento implique riscos.

De fato, infra-estrutura informacional cooperativa acarreta riscos, mesmo quando se baseia em práticas já existentes (GORANSON, 2001), uma vez que organizações envolvidas em uma parceria precisam compartilhar e intercambiar uma parte de suas informações de forma a alcançar as metas comuns e dar suporte às funcionalidades dos outros participantes.

Ainda assim, relacionamentos são, indubitavelmente, uma poderosa fonte de criação de valor. Mas Spinosa e Quandt (2001) afirmam que, para definição de uma vantagem realmente competitiva, é necessária a adoção de políticas que assegurem a geração, o uso, a manutenção e a disseminação do capital intelectual na rede, isto é, a adoção de tecnologias de informação para a gestão do conhecimento em uma organização interconectada.

Relacionamentos interorganizacionais são também importantes de duas maneiras, de acordo com Merali (2002):

- a) uma organização pode compreender o valor dos seus recursos informacionais e de conhecimento por meio dos relacionamentos com parceiros externos;
- b) a própria existência de um relacionamento pode ter valor em um contexto competitivo.

Em relação ao desenvolvimento de sistemas interorganizacionais, os problemas realmente difíceis quase nunca são os problemas técnicos, mas aqueles que têm uma natureza organizacional (ARCIERI; CAPADOZZI; NAGGAR; NARDELLI; TALAMO, 2002). De fato, nos últimos anos, a disponibilidade de poder computacional e de conectividade a preços acessíveis tem alcançado níveis que seriam inacreditáveis apenas vinte anos atrás. Isso torna factível a implementação de quase qualquer solução técnica que seja necessária.

Mas o grande desafio é construir um sistema de informação cooperativo que seja capaz de dar suporte à maneira pela qual as organizações interagem, sendo minimamente intrusivo e favorecendo uma real e efetiva cooperação. A questão é a capacidade para integrar diferentes tipos de abordagens, arquiteturas, tecnologias e, acima de tudo, o entendimento sobre cada domínio em particular (SILVA; ROCHA, 2001).

Sobre o trabalho em redes interorganizacionais, Austin (2002), a partir da visão de diversos autores, preparou interessante estudo no qual consolida quatro conjuntos de fatores relacionados à construção de relacionamentos bem-sucedidos e um conjunto de sete desafios (os sete “C”). Os quatro conjuntos de fatores são:

1. Fatores relacionados ao processo e à estrutura:
  - a) os membros compartilham responsabilidades no processo e nos resultados - membros de um grupo colaborativo sentem-se “proprietários” tanto da maneira como o grupo trabalha quanto dos resultados do seu trabalho;
  - b) múltiplos níveis de participação - todos os níveis (alta gerência, média gerência e operações) dentro de cada organização parceira tem ao menos alguma representação ativa na iniciativa de colaboração;

- c) flexibilidade - o grupo colaborativo permanece aberto às variadas formas de auto-organização enquanto cumpre seu trabalho;
- d) desenvolvimento de papéis claros e diretrizes - os parceiros na colaboração entendem claramente seus papéis, direitos e responsabilidades, e eles entendem como cumprir essas responsabilidades;
- e) adaptabilidade – o grupo colaborativo tem a habilidade de sustentar-se em meio a fortes mudanças, mesmo que seja preciso alterar objetivos ou componentes de modo a lidar com as novas condições;
- f) apropriado passo de desenvolvimento – estrutura, recursos e atividades do grupo colaborativo mudam no tempo para satisfazer as necessidades do grupo sem sobrecarregar sua capacidade, em cada ponto da iniciativa.

## 2. Fatores relacionados à comunicação:

- a) comunicação aberta e freqüente – membros do grupo colaborativo interagem freqüentemente, influenciam e mudam uns aos outros, discutem questões abertamente, e fornecem toda a informação necessária, dentro do grupo e também para pessoas fora do grupo;
- b) relacionamentos informais e conexões de comunicação estabelecidos – em adição aos canais formais de comunicação, os membros estabelecem conexões pessoais (produzindo um melhor, mais informado e coesivo grupo trabalhando em um projeto comum).

## 3. Fatores relacionados ao propósito:

- a) objetivos e metas concretos e factíveis – objetivos e metas de um grupo colaborativo são claros para todos os parceiros, e podem realisticamente ser alcançados;
- b) visão compartilhada – parceiros colaborativos têm a mesma visão, com missão, objetivos e estratégia claramente aceitas. A visão compartilhada pode existir desde o início da colaboração ou os parceiros podem desenvolvê-la conjuntamente;
- c) propósito único – a missão e os objetivos, ou a abordagem, de um grupo colaborativo difere, ao menos em parte, da missão e objetivos, ou abordagem, das organizações participantes.

## 4. Fatores relacionados a recursos:

- a) recursos financeiros, pessoal, material e tempo suficientes – o grupo colaborativo tem uma adequada e consistente base financeira, bem como o pessoal e material necessários para suportar suas operações. Isso permite tempo suficiente para alcançar os objetivos e inclui tempo para nutrir a colaboração;
- b) liderança com habilidades – o indivíduo que provê a liderança para o grupo colaborativo tem habilidades de organização e relacionamento interpessoal, e desempenha seu papel de forma justa. Por causa dessas características (e outras), o líder tem o respeito ou tem a legitimidade reconhecida pelos parceiros colaborativos.

Ainda de acordo com Austin (2002), os sete desafios (ou sete “C”s) são:

### 1. Conexão com propósito e pessoas:

- a) em que extensão estão os indivíduos pessoal e emocionalmente conectados ao propósito social da colaboração?
- b) os indivíduos têm estado aptos a tocar, sentir e ver o valor social da colaboração?
- c) Que nível e que qualidade de interação existe entre os líderes seniores?  
Quão fortes são os laços interpessoais?

### 2. Clareza de propósito:

- a) qual o propósito da colaboração?
- b) qual o tipo de relacionamento existente (filantrópico, transacional ou integrativo), e qual tipo cada parceiro gostaria que fosse?
- c) os parceiros têm escapado da síndrome da gratidão e da caridade?
- d) os parceiros têm acordos escritos sobre o propósito da colaboração?

- e) cada parceiro determinou as diferentes funções e a importância relativa das parcerias já existentes em seu portfólio de colaborações?
3. Congruência de missão, estratégia e valores:
- quão bem cada parceiro entende o negócio dos outros parceiros?
  - quais são as missões, estratégias e valores de cada parceiro?
  - quais são as áreas de sobreposição corrente ou potencial?
  - como cada parceiro pode ajudar os outros a cumprirem suas missões?
  - em que extensão a colaboração é uma ferramenta estratégica para cada parceiro?
  - os parceiros têm se engajado em uma visão compartilhada sobre o futuro?
4. Criação de valor:
- que recursos de cada parceiro são valiosos para os outros?
  - que benefícios específicos da colaboração vão caber a cada parceiro?
  - os benefícios superam custos e riscos?
  - que valores sociais podem ser gerados pela aliança?
  - que novos recursos, capacidades e benefícios podem ser criados pela colaboração?
  - a transferência de recursos e capacidade é em mão-dupla?
  - os benefícios são equitativamente balanceados entre os parceiros?
  - o intercâmbio de valor e de criação diminuiu? Caso positivo, em que extensão?
  - a construção de valor na colaboração pode ser renovada ou incrementada?  
é tempo de terminar a colaboração?
5. Comunicação entre parceiros:
- que nível de respeito e confiança existe entre os parceiros?
  - a comunicação é aberta e franca, e a comunicação crítica é construtiva?
  - como a comunicação entre os parceiros é gerenciada?
  - cada parceiro tem um gestor para a parceria?
  - que canais e veículos são usados internamente para a comunicação?
  - existem potenciais dissidentes? Caso positivo, eles podem ser “convertidos”?
  - como a aliança se comunica externamente?
  - os parceiros têm um programa e uma estratégia de comunicação externa coordenada?
  - a parceria está pouco divulgada?
6. Aprendizado contínuo (*Continual learning*):
- o que cada parceiro tem aprendido a partir da colaboração sobre como trabalhar com outras organizações mais efetivamente e criar melhores parceiros e valor social?
  - como esse aprendizado tem sido incorporado dentro da colaboração?
  - existe um processo para, rotineiramente, avaliar o aprendizado a partir da colaboração?
  - a complacência está sufocando a inovação?
7. Compromisso com a parceria:
- qual é o nível de compromisso organizacional com a parceria, e como esse comprometimento é demonstrado?
  - qual é a tendência em investimentos (pessoal, financeiro e institucional) na parceria?
  - as expectativas de um parceiro em relação ao outro são altas?
  - qual é a composição do portfólio de colaboração de cada parceiro, e onde a aliança se encaixa dentro dos portfólios?
  - os portfólios são consistentes com as capacidades de colaboração dos parceiros?

Cheunga (2003) também preparou um rol de “elementos críticos para uma parceria bem-sucedida”, igualmente a partir de diversos outros estudos:

- compromisso;
- avaliação contínua;
- equidade;
- objetivos comuns;

- e) responsividade;
- f) confiança mútua;
- g) implementação;
- h) gestão cooperativa;
- i) cooperação;
- j) comunicação aberta;
- k) trabalho em grupo;
- l) resolução de problemas;
- m) filosofia "ganha-ganha";
- n) riscos compartilhados;
- o) processo de resolução de conflitos;
- p) recursos adequados;
- q) suporte à gestão;
- r) compromisso de longo prazo;
- s) criatividade;
- t) comunicação efetiva;
- u) entendimento das necessidades dos parceiros;
- v) fé.

Assim, arranjos cooperativos bem sucedidos usualmente florescem mais quando os parceiros se comprometem em valorizar a parceria, explorando oportunidades, desenvolvendo inovações e renovando a parceria periodicamente. A valorização da parceria provê a oportunidade para conferir os progressos, rever o propósito e a adequação das intenções e do plano de gestão.

Além disso, reflete o que cada parceiro está aprendendo sobre desenvolvimento de uma efetiva parceria, permitindo fazer novos planos (AUSTIN, 2002), incluindo dar oportunidades para desenvolver idéias para potenciais relacionamentos ainda não explorados. Portanto, avaliar e valorizar o relacionamento precisa fazer parte do plano de gestão, e deve acontecer em intervalos apropriados a cada relacionamento, e para isso é necessária informação tempestiva e de qualidade.

Como conclusão com relação ao tema “trabalho em rede”, pode-se destacar como aspectos importantes a serem considerados em organizações virtuais:

- a) processos de avaliação;
- b) processo decisório;
- c) compartilhamento de recursos humanos, tecnológicos e informacionais;
- d) linguagem e significados comuns;
- e) política de comunicação;
- f) recursos humanos com conhecimentos e habilidades para trabalho em equipes interorganizacionais e multidisciplinares;
- g) recursos humanos conscientes dos objetivos comuns da parceria;
- h) redução de custos;
- i) melhoria da qualidade dos produtos/serviços;
- j) aumento da produtividade;
- k) estruturas organizacionais.

Em ambientes de rede, é a gestão da informação que será responsável pelo sucesso ou fracasso do arranjo colaborativo. Para Arcieri; Capadozzi; Naggar; Nardelli; Talamo (2002), em um sistema de informações confinado a uma organização, as informações são independente e autonomamente gerenciadas pela organização. Em uma rede interorganizacional, as informações geradas em uma das organizações são necessárias também fora da organização de origem, sendo necessários esforços para uma gestão “cooperativa” da informação.

É esse o objeto de estudos do próximo tópico: gestão da informação no escopo de relacionamentos interorganizacionais.



### 2.3 Gestão "cooperativa" da informação

“Our modern danger is that data fall upon us from all sides like the lava of Vesuvius; we suffocate with uncoordinated facts; our minds are overwhelmed”  
(Aristóteles, 384-322 A.C.)

Se conhecimento descreve a habilidade para lidar com a informação eficientemente, de forma a alcançar um certo objetivo, provendo a capacidade para uma ação efetiva (SENGE, 1990), então a informação e conhecimento são centrais para o processo de planejamento. Para Pinheiro e Loureiro (1995), etimologicamente, informação vem do latim *formatio* e *forma*, sendo sinônimo de “notícia” e expressando a “idéia de dar a forma a alguma coisa”.

Weiner (1968) define informação como o “conteúdo daquilo que permutamos com o mundo exterior ao ajustar-nos a ele, e que faz com nosso ajustamento seja nele percebido”. Dessa forma, o processo de receber e utilizar informação é o processo de ajuste às contingências do meio ambiente e de “nosso efetivo viver nesse meio ambiente”. Nesse sentido, para Kincheloe e McLaren (1998), o que se chama de informação sempre envolve um “julgamento humano”.

Conhecimento, para Masuda (1980), “nada mais é do que a informação cognitiva, que tenha sido generalizada e abstraída de uma compreensão das relações de causa e efeito de um fenômeno particular, que ocorre no ambiente externo”. Informação cognitiva seria uma relação situacional observada entre o sujeito e um objeto que torna possível a seleção da ação pela qual o próprio sujeito pode atingir alguma espécie de valor de uso. Para Masuda, a forma mais “desenvolvida” de produção de informação é a produção “sinérgica e compartilhada”.

Para Le Coadic (1996), um conhecimento é o resultado do ato de conhecer, ato pelo qual o espírito apreende um objeto. Conhecer é ser capaz de formar a idéia de alguma coisa; é ter presente no espírito. É resultado, então, de um processo de interação com o ambiente, com algo que está fora do sujeito, e é por ele percebido e interpretado. Brookes (1980) e Farradane (1980) afirmam que o conhecimento é uma estrutura de conceitos e suas relações. Brookes ainda afirma que a informação é uma parte da estrutura.

Para (re)agir, então, o indivíduo necessita ter acesso a sinais do ambiente e deve ser capaz de tomar decisões a partir deles – faz-se necessário, então algum processo capaz de facilitar o processo de acesso aos sinais, e de prover o indivíduo com instrumentos que permitam gerenciar o acervo de sinais e compartilhar esse acervo com outros indivíduos. É preciso aquilo que vem de fora (“in”), capaz de formar (“forma”) em cada indivíduo uma ação (“ação”).

Nesse processo de gestão da informação, Choo (1998) afirma que os principais atores devem ser os próprios usuários da informação, trabalhando em parceria com profissionais da informação e especialistas em informática. A gestão da informação sempre deve considerar os contextos social e situacional aplicados ao uso da informação – o significado e propósito da informação acontecem pelo compartilhamento entre um grupo de indivíduos engajados em resolver problemas ou analisar situações.

O compartilhamento de informações requer, então, que todos estejam “a par do sistema de códigos empregado” (WEINER, 1968) – os sinais e símbolos, como em qualquer processo de comunicação, devem ser de comum reconhecimento a todos. Também para Mayne (2003), o compartilhamento de um vocabulário comum permite, em qualquer contexto, uma “discussão mais produtiva”.

Para Sink e Tuttle (1993), o rigor na definição de termos pode até ser considerado por alguns como uma “semântica desnecessária”. Contudo, os autores argumentam que, sem clareza, sem um consenso das definições operacionais e sem a compreensão do significado desses termos, não se poderá evoluir na melhoria do esforço de produção de algo em comum.

Dunsire (1990) adverte que mesmo entre profissionais de diversas áreas altamente qualificados, a comunicação pode ser imperfeita, visto que diferentes especialistas utilizam diferentes jargões, conceitos e “universos de discurso”, o que pode requerer alguma espécie de tradução ou interpretação.

Para Kincheloe e McLaren (1998), até o significado de uma palavra é constantemente posto à prova, pois ela só tem realmente significado em um dado contexto ou linguagem. Para Manning e Cullum-Swan (1998), um sinal é algo que está associado a algo mais na mente de um indivíduo. Um sinal é composto em primeira instância como uma expressão, como uma palavra, som ou símbolo, e um contexto, ou algo que é percebido como completando o significado da expressão. A conexão entre expressão e contexto é um processo social e depende da perspectiva do observador.

Um sinal é “essencialmente incompleto” porque ele requer que seja interpretado e um contexto que permita isso – quando algo no ambiente muda (o observador ou o contexto, ou os dois), o sinal pode ter seu significado alterado. Assim, a realidade é “socialmente construída”, como o são os sinais que a compõem e representam, e os significados são estritamente dependentes do contexto.

Assim, construir um significado é ser capaz de interpretar (CHOO, 1998), e, nas, organizações, como de resto em qualquer relacionamento social, construir significados é um processo social, que implica socialização e intercâmbio de informação. Para Greenhalgh (2001), “não é possível entender significados sem entender os relacionamentos”.

O processo de construção de significados também é analisado por Altheide e Johnson (1998), para quem os significados são produzidos por processos de comunicação, a partir de percepções individuais que podem chegar a resultados completamente diferentes. Além das diferenças de percepção individuais, os contextos também moldam as interpretações que darão forma aos significados – entender, então, o contexto é importante para a compreensão dos significados gerados a partir dele.

Mutschke e Haase (2001) argumentam que a estrutura social é um fator-chave no entendimento da difusão de idéias, da transferência de conhecimento, e, mais importante, na criação de novo conhecimento. Também para Castelfranchi (2002), o acesso à informação não é mais concebido apenas como um problema técnico, mas como um processo social, por causa de aspectos dominantes, como direitos, privacidade, papéis etc.

A construção compartilhada de significados é também apoiada por Burnett (2000), para quem a informação – como o conteúdo da interação social – provê os materiais brutos a partir dos quais a “construção de significados” pode acontecer. Wilson; Ellis; Ford; Foster (1999) algum tipo de incerteza resulta de imprecisas palavras e idéias – reduzir esse tipo de incerteza é construir “significados comuns”.

Em outro trabalho, Wilson (2002a) qualifica informação como um conceito socialmente construído, e, como parte de um processo social, informação está relacionada com a percepção humana, com a idéia de “significado”. Wilson também destaca que as abordagens humanísticas geralmente vêem a realidade social como construída por meio da ação social da parte das pessoas, que levam a efeito atos que têm significado para elas.

Para Dobson (2002), nosso conhecimento da realidade é um resultado do condicionamento social, e, portanto, não pode ser entendido independentemente dos atores sociais envolvidos no processo de derivação de conhecimento. Wilson (1980) destaca que diferentes atores têm diferentes percepções do mesmo fenômeno ou situação.

Construção social e significado, portanto, se tornam centrais para a maioria dos humanistas, e, em contraste com visões positivistas da natureza da realidade social, na qual fatos sociais podem ser conhecidos com certeza, e na qual leis de causa e efeito podem ser descobertas e aplicadas (WILSON, 1980).

Para Allen e Wilson (2003), o significado “é transmitido, reproduzido e criado por meio de símbolos e linguagem”. De acordo com esses autores, o significado organizacional restringe a ação de seus

próprios criadores. Esse tipo de construto poderia ser mais entendido com a análise das sagas organizacionais, lendas, mitos e histórias, as quais moldam a cultura organizacional.

Para Allen; Colligan; Finnie; Kern (2000), diferentes organizações, com diferentes culturas organizacionais, irão inerentemente ter visões diferentes de como um relacionamento poderia ser gerenciado e desenvolvido. Essas diferenças estão apoiadas em perspectivas organizacionais e profissionais muito diferentes (GLENDINNING, 2003). Assim, o sucesso de uma rede interorganizacional depende de quão bem gerenciadas forem as diferentes culturas organizacionais.

Merali (2002) também afirma que rituais, práticas, crenças, confiança e reputação moldam a identidade de uma organização e persistem mesmo se houver mudança nos membros. Assim, a identidade organizacional tem um importante e poderoso papel no desenvolvimento do capital intelectual, e é instrumental na legitimação do conhecimento que vale ou não a pena conhecer.

Identidade também determina os filtros para reconhecer e aceitar informação e agentes externos, e molda as ações necessárias para manter (ou estabilizar) a desejada posição de “próprio” para múltiplos “outros”. Assim, em contraste com dados, informação incorpora um contexto semântico, o qual torna mais fácil para atores humanos perceber e interpretar os fatos, mesmo os subreptícios (RIEMPP, 1998).

Também para Castelfranchi (2002), informação é um construto social – é criada e adaptada a um propósito por alguém para outro alguém, ou coletivamente. A informação é acreditada ou não, avaliada, transmitida e propagada por meio de relações sociais e interações.

Os relacionamentos interpessoais freqüentemente influenciam o compartilhamento de informações, de acordo com Kolekofski e Heminger (2003). Kolekofski e Heminger examinaram duas dimensões da aceitação de outros: a disponibilidade e a intensidade de laços entre o remetente e o receptor da informação. Enquanto a difusão da informação está baseada apenas na disponibilidade dos laços, decisões de adoção requerem que os laços sejam fortes.

Amizade e contatos pessoais influenciam fortemente a comunicação entre indivíduos. Kolekofski e Heminger (2003) destacam que esses fatores contribuem para o incremento do compartilhamento da informação. Auto-interesse e reciprocidade também desempenham papéis importantes no compartilhamento da informação.

Kolekofski e Heminger (2003) adicionalmente mencionam que a qualidade percebida da informação pode ser um importante fator para avaliar auto-interesse e reciprocidade. Se a informação compartilhada é percebida como ruim, um temor de retribuição e culpa pode ser induzido. Entretanto, mediadores com atitudes pró-sociais e normas organizacionais positivas (políticas, procedimentos e cultura) podem mitigar ou superar aquele impacto negativo.

Wilson (1980) também afirma que o estudo de necessidades “escondidas” tem sido freqüentemente negligenciado em favor de estudos da interação de pessoas com sistemas ou pesquisas sobre o uso de sistemas em geral. Para Wilson, é preciso lidar com alguma concepção de uma necessidade fundamental, inata, cognitiva ou emocional de informação, e um conceito de informação (fatos, dados, opinião, conselho) como um só, de forma a satisfazer as necessidades fundamentais.

Em outro trabalho, Wilson (1981) afirma que a informação não-comunicada, ou comunicação fora do contexto social (como comunicação computador-para-computador ou de um satélite para uma estação receptora na terra) “não é um fenômeno social”. Informação, no sentido em que muitos usam “conhecimento”, é produzida em um contexto social de organizações acadêmicas ou não, e o processo está sujeito de outras pessoas que não o criador da informação.

Para Castelfranchi (2002), ontologia existe para ser compartilhada, para ser institucionalmente padronizada ou para ser negociada entre os agentes para entendimento mútuo, intercâmbio de informações e colaboração. Adicionalmente, nenhuma comunidade, nenhuma comunicação efetiva ou cooperação e possível

sem algum nível de interpretação comum do mundo e entendimento mútuo. Wilson também comenta sobre os “significados do senso comum”.

Uma ontologia compartilhada e entendida, porém, não nasce pronta ou como resultado de magia; é produto de uma interpretação comum do mundo e das experiências, da interação e cooperação, e alguma forma de negociação implícita ou explícita sobre significados e como os problemas sociais de compartilhamento e de mútuo entendimento são realmente as questões subliminares que importam. É necessário, então, oferecer oportunidades para construir o entendimento mútuo (AUSTIN, 2002).

O Oxford Dictionary of Sociology (2001) registra que qualquer estudo relacionado ao mundo social e aos relacionamentos sociais precisa olhar para como as pessoas pensam sobre os significados que o social tem para indivíduos e grupos. De fato, algumas escolas de pensamento argumentam que o significado é “o único objeto da sociologia”, contrariamente àqueles que se voltam para explicações causais como referência para, por exemplo, estruturas sociais.

Assim, literalmente, significado é o que é entendido por uma palavra, frase, cláusula, ou texto mais longo (The Oxford Dictionary of English Grammar, 1998). Entretanto, o significado léxico provido pelos dicionários pode não ser bastante para suportar relacionamentos sociais, porque o entendimento é dependente do contexto e do usuário.

Portanto, as organizações envolvidas em um relacionamento precisam estar conscientes sobre os três tipos de significado referidos pelo Oxford Dictionary of English Grammar (1998): significado objetivo e denotativo; significado subjetivo ou conotativo; e significado social ou situacional. Este último representa os significados que envolvem, particularmente, interação social, e sobre esses significados as organizações constroem seus entendimentos mútuos.

De forma a considerar o contexto do usuário, os novos relacionamentos interorganizacionais precisam ser desenvolvidos usando uma perspectiva centrada no usuário, a despeito dos diferentes ambientes organizacionais de onde provêm os usuários. Mutschke e Haase (2001) propõem uma técnica, a qual ele chamou de “análise sócio-cognitiva”, para lidar com a questão do significado comum em redes. Mutschke e Haase descrevem a referida técnica como um retrato de meta-estruturas, como a estrutura social de um campo de pesquisa que usa informação bibliográfica.

Dessa forma, os relacionamentos a serem desenvolvidos de forma a lidar com informação em rede deveriam ser socialmente especificados e integrados, e os sistemas de informação necessários precisam levar em conta relacionamentos sociais reais, porque eles têm que atuar como mediadores entre humanos (CASTELFRANCHI, 2002).

Esse tipo de sistema irá funcionar em um ambiente que Mutschke e Haase (2001) chamaram de “rede social”. Os autores definem “rede social” como uma comunidade comportamental e social, e usa essa noção para descrever relacionamentos e interações entre os atores sociais.

Para Castelfranchi (2002), a nova palavra-chave é interação: interação com um ambiente envolvente; entre vários sistemas heterogêneos distribuídos em uma rede; com usuários humanos, e entre humanos por meio de computadores e sistemas.

De qualquer forma, o sucesso de qualquer sistema de informação vai depender de quem o usa. Para Carbo; Molina; Davila (2003), a automação em tempo real de um sistema distribuído que tomasse decisões envolveria a execução de programas com habilidade para representar humanos, agir autonomamente e mostrar inteligência. Carbo; Molina; Davila (2003) registra que esse tipo de programa são frequentemente chamados “agentes”.

Entretanto, o problema da interatividade e colaboração permanece além de linguagens e protocolos, a despeito dos já referidos “agentes” serem cada vez mais “socialmente inspirados” e também comentados por Castelfranchi (2002). De acordo com Castelfranchi, a apresentação da informação precisa ser socialmente moldada e adaptada dependendo do conhecimento, personalidade e preferências do receptor. Castelfranchi

chama isso de “HCC” (*human-computer collaboration*), em contraste com “HCI” (*human-computer interaction*).

Mas os “agentes de informação cooperativos” (CIA - *cooperative information agents*) referidos por Castelfranchi (2002) têm ainda um longo caminho a percorrer antes de proverem real colaboração. Real colaboração pressupõe a possibilidade de sobre-ajuda, que significa prover algo diferente do que foi requisitado de forma a satisfazer a necessidade real que gerou a requisição – e isso implica conhecer o contexto do usuário.

Para McGarry (1999), a “principal atividade de nossas vidas envolve tomar decisões ou reagir ao mundo dos eventos”, e para isso é preciso informação para melhorar a qualidade das nossas decisões. Informação que é sempre associada com “significado”. Para McGarry, as pessoas vivem num mundo de significados; elas criam significados, compartilham significados, transmitem significados, e tendem a “temer a falta de significado como uma privação terrível”.

Davenport (1998) utiliza a expressão “ecologia da informação” para referir-se ao “ambiente de informação em sua totalidade”, que deve levar em consideração os valores e as crenças da organização acerca do assunto “informação”; como de fato as pessoas fazem uso da informação; as relações sociais, inclusive de poder, que regem o fluxo de informação; e quais são os sistemas de informação existentes.

Como atributos-chave da “ecologia da informação”, Davenport (1998) cita: integração dos diversos tipos de informação, reconhecimento de mudanças evolutivas, ênfase na observação e na descrição, ênfase no comportamento pessoal e informacional. Este comportamento depende da “cultura informacional”, que vai determinar (ou influenciar) se os envolvidos valorizam a informação, se a compartilham através das barreiras organizacionais, se a trocam interna e externamente, e se a capitalizam nos negócios.

Apesar de afirmar que é o nível de compartilhamento da informação que determina a integração operacional, e que não pode haver sinergia sem troca de informação, Davenport (1998) alerta para o que chama de “feudalismo informacional”, no qual os vários executivos defendem em seus “castelos as informações-chave”. Apesar do vocábulo “compartilhamento” implicar vontade, não obrigação; em alguns casos, para tornar viável o compartilhamento de informações, pode ser necessária a institucionalização de processos indutivos de indução por intermédio de avaliação de desempenho, bem como de recompensas e punições pessoais.

Nesses casos, as barreiras ao compartilhamento de informações podem estar arraigadas na política informacional de uma organização, que para que o comportamento mude na direção certa, é preciso que a estrutura política e de poder também mude. Afinal, para Gresham e Andrulis (2002) os “silos departamentais” não devem inibir os fluxos de informação. Mas o gerenciamento da informação pode ser utilizado tanto para distribuir o poder como para centralizá-lo. Sobre isso, Davenport (1998) constrói um *continuum* sobre a evolução do controle da informação, que vai desde a “monarquia” (maior controle central), passando pelo “federalismo”, “feudalismo” e chegando à “anarquia” (menor ou inexistente controle central).

Também para Kincheloe e McLaren (1998), o poder em uma organização está constantemente impactando e sendo impactado pela informação e conhecimento que são compartilhados. Assim, o controle dos fluxos informacionais é importante para o (des)equilíbrio de poder em uma organização ou rede de organizações.

Sobre o assunto, Zuurmond (2005) apresenta o conceito de “infocracia”, em contraposição à clássica burocracia weberiana. Para Zuurmond, a burocracia não desapareceu nem desaparecerá. Na realidade, ela está tomando uma nova forma, e os tradicionais controles estão sendo exercidos não por meio das estruturas burocráticas tradicionais, mas utilizando arquiteturas informacionais – a infocracia. A infocracia é menos rígida em termos de estrutura porque, contraditoriamente, os controles são mais rigorosos, pois os sistemas de informação apenas circulam informações “validadas”, e ajudam a controlar o trabalho e a rotina das pessoas.

É preciso, então, compreender como os indivíduos lidam com a informação, mas, de acordo com Davenport (1998), poucas empresas têm avaliações objetivas e quantitativas sobre o compartilhamento de informações e de conhecimento entre os funcionários. Mesmo assim, de forma genérica, Davenport sugere três espécies fundamentais de comportamento ligados à informação que melhoram o ambiente informacional de uma empresa: compartilhamento, administração de sobrecarga de informação e redução de significados múltiplos.

Sobre a sobrecarga de informação, Liker e Choi (2004) advertem que compartilhar uma grande quantidade de informações com muitas pessoas apenas garante que “nenhuma delas terá a informação que necessita quando realmente precisar” – assim, o compartilhamento de informações deve ser feito de forma seletiva. Por outro lado, Baker; Georgakopoulos; Schuster; Cichocki (2002) declaram que se for fornecida muito pouca informação ou informação imprópria, os usuários agirão inapropriadamente ou serão menos efetivos.

Korac-Kakabadse N., Korac-Kakabadse A. e Kouzmin (2001) afirmam que essa sobrecarga de informações, muitas vezes conjugada com problemas quanto à qualidade da informação, deriva do fato de que, apesar do propósito da tecnologia da informação fosse contribuir para a gestão nas organizações, as organizações estão muito assoberbadas fazendo a “gestão da tecnologia da informação” para gerirem melhor a informação.

Assim, torna-se necessário algum tipo de gestão de recursos informacionais (*information resource management* – IRM). Kolekofski e Heminger (2003) listam os benefícios esperados com o IRM:

- a) o valor dos dados é otimizado quando os dados são gerenciados para serem compartilhados pelas muitas aplicações e trabalhadores do conhecimento;
- b) os processos são gerenciados para maximizar as atividades que agregam valor e eliminar as atividades que não agregam valor;
- c) a tecnologia é explorada para alcançar os valores de dados e processos para habilitar o fornecimento de informações *just-in-time*;
- d) a gestão de recursos informacionais beneficia as operações custo-efetivo e o desenvolvimento de sistemas de informação.

Kolekofski e Heminger (2003) afirmam que informação é um recurso que os gerentes deveriam usar sabiamente para incrementar as operações das organizações e para assegurar que sua organização é competitiva no mercado atual. De acordo com Kolekofski, a tendência para tratar informação como se ela fosse um recurso de propriedade individual ao invés de um recurso corporativo precisa ser analisada.

Kolekofski e Heminger (2003) propõem um modelo que define as influências da intenção de alguém em compartilhar informação baseado na teoria da ação fundamentada na razão (*theory of reasoned action* - TRA), desenvolvida por Fishbein e Aizen. A teoria da ação fundamentada na razão propõe a existência de um relacionamento que conecta crenças, atitudes, intenções e comportamentos. Crenças influenciam a atitude geral das pessoas sobre um assunto. Isso por sua vez guia as intenções individuais, as quais influenciam os comportamentos em relação ao assunto.

As normas das organizações também influenciam o processo de compartilhamento (KOLEKOFSKI; HEMINGER, 2003). Mesmo se uma reciprocidade negativa limitar o intercâmbio de informações, o compartilhamento ainda pode ocorrer se o provedor acreditar que a informação beneficia a organização. Kolekofski e Heminger identificam compromisso com a organização, cidadania e participação política como comportamentos organizacionais pró-sociais.

Um aspecto da cidadania, a crença mais proximamente associada com o compartilhamento de informação, é desempenhar atividades visando o benefício da organização em vez do benefício individual (KOLEKOFSKI; HEMINGER, 2003). O modelo proposto por Kolekofski sugere que as crenças sobre informação, relacionamentos interpessoais, fatores organizacionais e a relevância da tarefa determinam tanto atitudes de “proprietário” quanto de “controlador”. Isso vai, subsequentemente, influenciar as chances de compartilhar informações.

Filos e Banahan (2000) destacam que o problema atual não é o acesso à informação, mas a sobrecarga de informações (*information overload*). Sobre o assunto, Castelfranchi (2002) afirma que a sobrecarga ocorre não apenas devido a limitações no processamento cognitivo, ou à baixa qualidade da informação (não confiável porque errada ou corrompida), mas é também devida à importância da informação: informação deveria ser sempre selecionada porque, mesmo quando correta e compreensível, ela pode ser irrelevante ou ter importância.

Na ciência da administração, uma maneira de controlar o negócio sem sobrecarga informacional é adotar o gerenciamento por exceções (*management by exceptions – MBE*) (LIN, 2003). Gerenciamento por exceções é um princípio de gestão que assume que o processo decisório deveria ser baseado em informação tempestiva. Isso sugere que os gerentes devem concentrar sua atenção no planejamento e nos potenciais problemas, em vez de se envolverem com todas as atividades de monitoramento e de validação.

No gerenciamento por exceções, o gerente identifica um conjunto de fatores críticos de sucesso (*critical success factors - CSF*) os quais correspondem aos alvos essenciais de interesse da gestão do negócio. Baseado nesse conjunto de fatores críticos de sucesso, os itens de informação correspondentes deveriam ser monitorados de forma contínua. O gerente é notificado apenas quando uma exceção (violação de alguma regra) ou certos limites são detectados.

Dessa forma, o desafio é prover uma infra-estrutura informacional para o processo de planejamento que responda às necessidades de cada uma das organizações envolvidas, ao mesmo tempo em que satisfaz às necessidades da própria “organização virtual”. Todo esse processo implica em alguma forma de controle de acesso. Para Fisher (2003), controle de acesso é a habilidade para decidir quem pode contribuir a partir de um espaço informacional.

O processo de gestão da informação em um relacionamento foi estudado por Baker; Georgakopoulos; Schuster; Cichocki (2002), para quem o processo de colaboração estabelece as regras que determinam quando, como e por quem cada atividade ou tarefa é executada. Baker; Georgakopoulos; Schuster; Cichocki (2002) também afirmam que a infra-estrutura da gestão da colaboração (*collaboration management infrastructure – CMI*) oferece mais que o *workflow* existente e tecnologias de trabalho em grupo.

Ricci, Omicini, Denti (2002) asseguram que no contexto de uma organização virtual, a gestão do *workflow* é o mais óbvio problema de coordenação. Ricci se refere a sistemas de gestão de *workflow* (*workflow management systems – WfMS*) como uma maneira para gerenciar o compartilhamento e o intercâmbio de heterogêneos recursos e informações entre organizações.

Se Davenport trata da “ecologia da informação”, Lazarte (2000) discute a “ecologia cognitiva”. Para Lazarte, a informação só tem valor dentro de um contexto, e o indivíduo, “cognitivamente vivo”, seria um pólo de construção de significados, a partir da interação com o ambiente informacional. As características da informação (carência ou o excesso no fluxo, qualidade, contextualização) afetam a relação de equilíbrio que o indivíduo procura manter com o ambiente.

Para Swaab (2004), “influências cognitivas” compartilhadas influenciam a percepção dos indivíduos sobre o papel deles na manutenção de um grupo social – a cognição e identidade social compartilhadas contribuem para a performance do grupo.

Entender que os modos de interação em vigor nas organizações diferem de acordo com os locais e as culturas, de acordo com Lévy (1993), é fundamental para desenvolver um contexto compartilhado, capaz de diminuir os “riscos de incompreensão”. Para Lévy, é preciso deslocar a ênfase dos computadores e sistemas de informática para o ambiente cognitivo e para a rede de relações humanas que se quer desenvolver.

Para Mitschang (2003), uma organização pode ser vista como um “conjunto de unidades de negócio” conectadas por fluxos informacionais e fluxos de recursos. Assim, prover uma consistente gestão dos recursos e da informação é uma questão crucial. Tonelli (2005) afirma que as organizações vêm estimulando cada vez mais o uso de redes para o “compartilhamento de conhecimento e incrementar a qualidade de seus serviços”.

Além do compartilhamento de informações no âmbito interno das organizações, faz-se necessário promover e gerir o compartilhamento de informações e significados em um contexto de coordenação interorganizacional, de cuja efetividade depende o planejamento e os processos decisórios nele desenvolvidos – ou seja, a sobrevivência e o desenvolvimento do “sistema”. E falar em sistema, para Suaiden, é “falar em compartilhamento”<sup>\*</sup>.

De fato, os processos de compartilhamento de informações podem ir além de uma única organização. Para Martins (2004) e Marini e Martins (2004), o compartilhamento da informação é um elemento fundamental na coordenação em arranjos de implementação em rede ou redes de processos integrados – o compartilhamento de informações é a base para a formação de redes, e, para Gray; Jenkins; Leenw; Mayne (2003b), é a base para a construção do “capital social”.

Marteletto e Silva (2004) definem capital social como as “normas, valores, instituições e relacionamentos compartilhados que permitem uma cooperação dentro ou entre os diferentes grupos sociais”. Em uma estrutura de redes, o capital social reduz os riscos decorrentes de relações entre desconhecidos e, conseqüentemente, dos custos de transação. Para Albagli e Maciel (2004), o conceito de capital social expressa o “reconhecimento e a valorização de recursos embutidos em estruturas sociais”, e está relacionado com o aprendizado interativo e a cooperação.

Davenport (1998) registra que à medida que as organizações aumentam “o entrelaçamento com outras, em redes de trabalho cooperativas”, é preciso entender melhor o comportamento da informação no âmbito interorganizacional para que todos parceiros sejam beneficiados. Isso pode requerer uma ampla reconfiguração de sistemas e infra-estrutura tecnológica para adequar informações divergentes às categorias e aos canais de comunicação pré-existentes.

De fato, para que possa acontecer e se desenvolver, o compartilhamento de informações precisa de conectividade, que é a capacidade que a organização tem de se conectar digitalmente tanto internamente, entre suas áreas, como externamente, ligando-se a seus parceiros, fornecedores, clientes etc (JOIA, 2005).

Para Wilson; Ellis; Ford; Foster (1999), o processo decisório é o processo de redução suficiente das incertezas e dúvidas sobre alternativas, para permitir que uma escolha razoável seja feita. Em um relacionamento interorganizacional, decisões acertadas dependem da qualidade da informação provida não apenas por uma fonte ou sistema, mas por todas as organizações envolvidas. Davenport (1998) enfatiza que é “o uso da informação, e não sua simples existência”, que permite aos gestores tomarem melhores decisões.

Gresham e Andrulis (2002) destacam a importância de se ter a “informação certa e no tempo certo” para uma “decisão certa”, e isso implica capturar, alterar, analisar e compartilhar a informação de maneira rápida para que os recursos possam ser alocados da melhor forma possível. Os autores falam do conceito “cadeia de valor da informação”, que seria uma cadeia integrada que liga os processos, organizações e tecnologias necessários à gestão, análise e uso da informação.

É preciso, então, fomentar a idéia da cooperação e de cooperatividade sistêmica (FERRAREZI; SOUSA, 2003), por meio da construção de múltiplas e diferentes redes, integrando e fortalecendo o “fluxo de informações, idéias e soluções”. Afinal, a informação é a matéria-prima da decisão, e, de acordo com Porter M.(1998a), desempenha um importante papel no processo de inovação e melhoria.

Davenport (1998) entende gerenciamento de informação como o conjunto estruturado de atividades que incluem o modo como as organizações obtêm, distribuem e usam a informação. Davenport vê o gerenciamento como um processo, e, como tal, pode ser aperfeiçoado aos poucos ou mudado radicalmente. Sendo um processo, tem clientes, fornecedores (que muitas vezes também são clientes) e precisa de um

---

<sup>\*</sup> comentário anotado pelo autor, disciplina Planejamento e Gerência de Unidades de Informação do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília, feito pelo Prof. Emir Suaiden, em 3-jun-2005.



gerente, e, mais importante, compete com outros processos por recursos. Só que, diferentemente de muitos outros processos, talvez não seja tão simples comprovar o retorno sobre o investimento.

Já o conhecimento, para Davenport (1998), “é de difícil estruturação, de difícil captura em máquinas, e de difícil transferência”. Talvez porque, como argumenta Robredo (2003), a conversão de informação em conhecimento seja “um ato individual”, que requer a análise e a compreensão da informação, processos que por sua vez requerem o conhecimento prévio dos códigos de representação dos dados e dos conceitos transmitidos no processo de comunicação ou gravados em algum suporte material.

Assim, para Robredo (2003), “o conhecimento nunca pode ser codificado completamente”. Mesmo quando codificado, “convertido em informação”, o conhecimento somente pode ser reconhecido como tal por aqueles indivíduos que têm não apenas acesso ao código, mas capacidade de acionar e entender o esquema de análise adequado. Convertido em informação, o conhecimento pode “fluir livremente no espaço e no tempo”.

Também para Brookes (1980), uma vez que o conhecimento é registrado, ele atinge um “grau de permanência, uma objetividade, uma acessabilidade” que é negada quando se trata do conhecimento subjetivo presente nos indivíduos.

Ainda de acordo com Robredo (2003), a codificação do conhecimento ganhou impulso nos últimos anos devido ao crescente potencial das tecnologias da informação e comunicação, que tornaram possível o “processamento, comunicação e armazenamento de quantidades de informação” cada vez maiores.

Também para Wilson (2000), o conhecimento “não pode ser transmitido”, apenas a informação (sobre o conhecimento) que esteja registrada e à qual outra pessoa pode ter acesso – esse tipo de informação nunca pode ser o próprio conhecimento original. Também para McGarry (1999), o conhecimento é algo “emotivo, íntimo e pessoal”.

Portanto, segundo Wilson (2000), “sistemas de gestão do conhecimento” podem significar, “no máximo”, sistemas de informação, da mesma forma que sistemas de informação do passado nada mais eram que sistemas de processamento de dados – “e, em muitos casos, ainda o são”.

Sobre dados, Levitt (1980) afirma que eles apenas fornecem informação com a “intervenção da mente”. No mesmo sentido, para Wilson (2000), um dado pode ou não ser informação dependendo do entendimento do usuário da informação.

Em um discutido trabalho, Wilson (2002a) descreve a gestão do conhecimento como um “termo guarda-chuva para uma variedade de atividades organizacionais, nenhuma das quais preocupada com a gestão do conhecimento”. De acordo com Wilson, aquelas atividades que não estão preocupadas com a gestão da informação estão preocupadas com o gerenciamento de práticas de trabalho, na expectativa de que mudanças em tais áreas como comunicação vão tornar possível o “compartilhamento da informação”.

Wilson (2002a) também argumenta que o crescimento da gestão do conhecimento é uma estratégia das empresas de consultoria para oferecer alguma coisa “nova”, assim como elas têm feito desde a administração científica de Taylor. A partir de Taylor, as empresas de consultoria desenvolveram “estudos de tempos e movimentos”, e outras “técnicas”, especialmente após o *boom* nos negócios ocorrido após a Segunda Guerra Mundial.

Wilson (2002a) apresenta uma lista que, sem pretender ser exaustiva ou apresentada em alguma ordem específica, contempla as “inovações” no campo da administração:

*the repertory grid*  
*theory X and theory Y*  
*the matrix organization*  
*zero-based budgeting*  
*total quality management*  
*organisational learning*  
*team-building*

*strategic information systems*  
*ISO9000 certification*  
*core competencies*  
*enterprise resource planning*  
*management by objectives*  
*T-groups*  
*Planning Programming Budgeting System*  
*organization development*  
*downsizing*  
*systems thinking*  
*cultural change*  
*benchmarking*  
*the balanced scorecard*  
*business process re-engineering*  
*customer relationship management*  
 e, agora,  
 gestão do conhecimento.

Para Wilson (2002a), a gestão do conhecimento (“o que quer que isso signifique”), também mostra sinais de estar sendo ofertada como um “ideal utópico” e os resultados tendem também a sê-lo. Wilson apresenta sua diferença entre informação e conhecimento:

“conhecimento é definido como o que nós sabemos: conhecimento envolve o processo mental de compreensão, entendimento e aprendizado que acontece na mente e apenas na mente, apesar de envolver interação com o mundo fora da mente e interação com outros agentes. Sempre que queremos expressar o que sabemos, nós podemos apenas fazê-lo por meio de mensagens de um ou outro tipo – oral, escrita, gráfica, gestual ou mesmo por meio da linguagem corporal. Essas mensagens não transportam ‘conhecimento’; elas constituem ‘informação’, a qual uma mente capaz de conhecer pode assimilar, entender, compreender e incorporar em suas próprias estruturas de conhecimento. Essas estruturas não são idênticas entre a pessoa emite a mensagem e o receptor, porque cada estrutura individual de conhecimento são ‘biograficamente determinadas’. Portanto, o conhecimento construído a partir das mensagens pode não ser exatamente o mesmo que está na base de conhecimento a partir da qual a mensagem foi emitida”

Wilson concorda com Drucker (1969), para quem “não é possível gerenciar conhecimento”. Para Drucker, conhecimento está “entre os dois ouvidos, e apenas entre dois ouvidos. Conhecimento é a capacidade unicamente humana de construir significado a partir de informação”. Drucker também destaca a importância dos relacionamentos com outras pessoas no processo de criação de conhecimento.

O argumento de Wilson (2002a) é que tudo que está fora da mente e pode ser manipulado de uma certa maneira, pode ser definido com “dado”, se consiste apenas de simples fatos, ou “informação”, se os dados estão inseridos em um contexto relevante para o receptor.

Para Wilson, coleções de mensagens, compostas de várias maneiras, podem ser consideradas recursos de informações de vários tipos – coleções de *papers* em um jornal, mensagens de correio eletrônico em um *folder* eletrônico, cartas manuscritas em um arquivo etc.

Wilson (2002a) também discorda da abordagem de alguns autores que descrevem documentos como conhecimento “documentado” ou “codificado”, como uma tentativa de afirmar que o conhecimento é gerenciável, quando de fato os arquivos estão repletos apenas de dados.

Para Wilson, as técnicas descritas como ferramentas para a gestão do conhecimento parecem ser parte de uma tentativa de “vender” sistemas especialistas (*expert systems*) sob um novo rótulo. De modo geral, os recursos de “conhecimento” nada mais são que recursos informacionais.

Wilson (2002a) afirma que, geralmente, dados e informações podem ser gerenciados, e recursos informacionais também podem ser gerenciados, mas conhecimento, isto é, o que nós sabemos, nunca pode ser gerenciado, exceto por alguém mais conhecedor, e, mesmo assim, de forma imperfeita. Wilson enfatiza que nosso conhecimento algumas vezes apenas emerge quando nós precisamos empregá-lo em alguma situação. Para Wilson, “nós freqüentemente não sabemos que sabemos”.

Em seu estudo, Wilson selecionou alguns periódicos considerados por ele como os principais periódicos sobre o assunto, e analisou *papers* sobre gestão do conhecimento. Wilson também analisou os propósitos das principais empresas de consultoria e os documentos correlatos de algumas *business schools*.

Wilson (2002a) observou uma forte orientação em direção ao campo de sistemas de informação. Para Wilson, a orientação para sistemas de informação é “clara” e “óbvia”. Wilson declara que muitos autores usaram “conhecimento” simplesmente como sinônimo para “informação”. Para exemplificar seu argumento, Wilson usa a seguinte declaração:

“gestão do conhecimento tem inspirado uma mudança de transação para uma perspectiva de gestão distribuída do conhecimento (*distributed knowledge management - DKM*) em um processamento interorganizacional da informação...cada agente na rede adquire conhecimento específico para o suporte à decisão a partir de outros agentes”

Wilson afirma que o conteúdo parece não significar mais do que:

“nós decidimos chamar sistemas de informações interorganizacionais, que envolvem compartilhamento de informações, de ‘sistemas distribuídos de gestão do conhecimento’ ”

Wilson (2002a) também recupera a afirmação de que o Lotus Notes não mais é “groupware and personal information management, it's KnowledgeWare!”. Para Wilson, a empresa está tentando, de forma bem humorada, “divulgar o mesmo produto sob um novo nome”.

Para Wilson (2002a), o compartilhamento de informação é traduzido como “gestão do conhecimento” – a retórica é sobre conhecimento, mas a realidade é sobre informação, como ela está organizada e como é transferida. Para apoiar seu argumento, Wilson traz a opinião de quem ele considera “o pai fundador” da idéia de “gestão do conhecimento”, Karl Erik Sveiby, que escreveu o primeiro livro sobre o assunto, em 1990.

Wilson (2002a) reproduz uma resposta de Sveiby à questão “por que conhecimento deveria ser gerenciado?”:

“Eu não acredito que conhecimento possa ser gerenciado. Gestão do conhecimento é um termo pobre, mas nós nos apegamos a ele, eu suponho. ‘Foco no conhecimento’ ou ‘criação de conhecimento’ são termos melhores, porque eles descrevem um processo no qual o conhecimento não é apenas um objeto. É uma visão humana, não tecnológica”

Sobre “conhecimento tácito”, Wilson (2002a) usa o conceito de Polany: “tácito” significa “escondido”; assim conhecimento tácito é um conhecimento “escondido”, escondido mesmo da consciência do conhecedor. De acordo com Wilson, é por isso que Polany usa a frase “nós sabemos mais do que podemos contar”. Em outras palavras, conhecimento tácito envolve o processo de compreensão, um processo que é, por si mesmo, pouco entendido. Portanto “conhecimento tácito não pode ser feito explícito, e conhecimento explícito é simplesmente usado como sinônimo para informação”.

De qualquer forma, é importante destacar a afirmação de Altheide e Jonhson (1998), para quem o conhecimento tácito inclui razões e motivações profundamente arraigadas pelo homem em sua rotina de “sobrevivência emocional e física”, e, por isso mesmo, desempenha um importante papel na formação de significados.

Wilson (2002a), de modo um tanto irônico, comenta sobre o sonho dos administradores-contadores: “com a retórica da ‘gestão do conhecimento’, a mente se torna gerenciável, e o conteúdo da mente pode ser capturado ou *downloaded* e os sonhos de um ciclo de produção, distribuição e vendas sem funcionários podem ser realizados – o conhecimento estaria agora em um banco de dados, recuperável a qualquer tempo”. Para Wilson, “afortunadamente”, a gestão do conhecimento nada mais é que uma “moda” (*fad*) das consultorias em gestão.

De todo modo, pode-se concluir que a estruturação de “informações oportunas e o compartilhamento dos conhecimentos personalizados não acontecem facilmente do dia para a noite” (REZENDE, 2003), exigindo o emprego de metodologias e planejamentos formalmente estabelecidos. Para Rezende, apenas a “competência, a vontade e o esforço” coletivo das pessoas envolvidas podem tornar viável modelos de informações e mapas de conhecimentos.

Sobre a gestão da informação no setor público, Rezende (2004) afirma que as “informações dentro das organizações públicas passam por ciclos evolutivos até serem plenamente estruturadas e disponibilizadas”, com os ciclos acontecendo de forma diferente em cada organização. Para Rezende, a motivação principal é a transformação das informações em “conhecimento explícito e compartilhado”, que possa atuar como fator de disseminação das “melhores práticas”.

Neste trabalho, a opção foi por considerar a vertente de Wilson (2002a), a respeito da gestão da informação, mas pode-se concluir que o que importa, de qualquer forma, é que existam processos de gestão do-seja-lá-que-nome-for-dado-ou-dados-ou-informação-ou-conhecimento, que permitam que os processos decisórios gerem decisões de melhor qualidade. Nesse sentido, cada organização ou rede de organizações deve buscar o seu próprio consenso em torno dos conceitos de dado, informação e conhecimento.

Além disso, pode-se afirmar que a excessiva concentração na semântica pode desviar o foco do que realmente interessa: que as pessoas tenham condições de analisar o que lhes chega “às mãos”, tenham a coragem de assumir riscos para tomar decisões, sem incorrer no que se pode chamar de SPA (Síndrome da Paralisia Analítica, em que as pessoas ficam analisando, pedindo mais dados-informações-opiniões-etc e não decidem, não agem), e aceitar as responsabilidades por elas.

Como conclusão com relação ao tema “gestão da informação”, pode-se destacar como aspectos importantes a serem considerados em organizações virtuais:

- a) linguagem e significados comuns;
- b) relações interpessoais;
- c) recursos humanos com conhecimentos e habilidades para trabalho em equipes interorganizacionais e multidisciplinares;
- d) processos de avaliação de recursos humanos (que estimulem o trabalho cooperativo);
- e) processo de comunicação;
- f) compartilhamento de informações.

Assim, o intercâmbio de informação é, em qualquer situação humana, fundamentalmente uma interação social, e não apenas uma mera instância de recuperação de informação orientada por objetivos ou interação com um sistema de informação (BURNETT, 2000). Para Merali (2002), fronteiras organizacionais têm um importante papel no processo de conhecimento, durante a aquisição (de fora) e desenvolvimento (dentro e entre fronteiras), mas a falta de nitidez das fronteiras organizacionais aumenta o nível e a complexidade daquela interação social, como será apresentado a seguir.

## 2.4 Fronteiras organizacionais

“Simply pushing harder within the old boundaries will not do”  
(Karl Weick)

Para Moresi (2001), as fronteiras organizacionais “emergem por meio de uma combinação de separação e conexão ao ambiente” Entretanto, a tendência em direção a cenários de colaboração vem provocando alguma distorção (ou tornando menos nítidas - *blurring*) as fronteiras organizacionais (FILOS; BANAHAN, 2001).

Riempp (1998) afirma que o principal objetivo é encontrar maneiras que levem organizações distintas a interagirem de forma flexível, enquanto é preservada a autonomia dos participantes. O autor também declara que vários graus de autonomia poderiam ser preservados quando as organizações se envolvem em relacionamentos interorganizacionais. Essa “autonomia” significa a capacidade para gerir e manter as próprias fronteiras organizacionais.

O Oxford Dictionary of Sociology (1998) define “manutenção de fronteiras” como “as maneiras pelas quais as sociedades, ou sistemas sociais, mantêm distinções entre si”. Adicionalmente, o Oxford Dictionary of Sociology sugere que se pode entender melhor os valores culturais de uma sociedade pelo estudo das maneiras pelas quais essa sociedade tenta definir suas áreas periféricas.

Assim, estudar a questão das fronteiras e das estruturas organizacionais em relacionamentos intra e interorganizacionais é importante no desenvolvimento de estratégias efetivas para a gestão da transformação organizacional em relação a um contexto dinâmico, interconectado e economicamente competitivo (MERALI, 2002).

Para Sink e Tuttle (1993), as dimensões críticas da organização do futuro são: maior flexibilidade organizacional, integração de sistemas de informação através de fronteiras funcionais, tomada de decisões descentralizada, menor número de classificações de cargos, forças de trabalho com múltiplas aptidões, comunicação mais eficaz entre os grupos funcionais, pensamento estratégico em todos os níveis organizacionais, e atividades de solução de problemas em equipe. Keeling (1972) acrescenta hierarquias mais leves, como forma de responder com mais agilidade às mudanças no ambiente.

Assim, a “era da gerência interdisciplinar e em rede” já chegou, segundo Agranoff e McGuire (2003). De acordo com os autores, as teorias sobre gestão já discutem e incorporam o princípio de que os gestores frequentemente operam além das fronteiras de uma única organização, devido à interdependência e à importância da informação compartilhada. Como resultado desse processo, as fronteiras organizacionais e departamentais se tornaram mais “conceituais que reais”, e a gestão colaborativa é fundamental.

Também para Greenhalgh (2001), a gestão de relacionamentos além das fronteiras organizacionais tem se tornado mais e mais importante, com os gestores tratando o mundo dos negócios como uma rede de relacionamentos, e não como conjuntos de estruturas de transações. De acordo com Van Der Aalst (2003), esse “fluxo interorganizacional” oferece às organizações a oportunidade de reconfigurar seus processos de trabalho considerando recursos que estão além das suas fronteiras.

Porém, se uma organização pode ser considerada como algo “abstrato”, sua estrutura é “concreta” (MERALI, 2002), e é evidente o impacto dessas novas possibilidades nas estruturas burocráticas tradicionais, de acordo com Waterman (1992). Para Waterman, o trabalho em equipe e a flexibilização das estruturas organizacionais são as características do que o autor chama de “adhocracia”.

Para que uma “adhocracia” gere os resultados desejados, é indispensável uma ampla, consciente e comprometida participação dos que fazem as organizações. Para Waterman, a real possibilidade que as pessoas enxergam de terem suas idéias influenciando os destinos da organização é o principal fator de motivação, pois “as pessoas, de modo geral, adoram as próprias idéias”.

Organizações que adotam essa flexibilidade de estruturas recebem a denominação de “organizações velcro”, atribuída por Bower (2005). Para Bower, estruturas complexas são problemáticas porque que “estruturas moldam estratégias”. Em uma “organização velcro”, então, estratégias e relacionamentos podem ser alterados com mais celeridade, gerando maior capacidade adaptativa ao ambiente.

Outra possibilidade, mencionada por Alecian e Foucher (2001), é a adoção de “estruturas voláteis” por parte das organizações. As “estruturas voláteis” funcionariam ao lado das estruturas “perenes”, que administrariam o repetitivo, enquanto as “voláteis” seriam encarregadas de “tomar sob sua responsabilidade um problema novo, geralmente inter-serviços, resolvê-lo, depois encarregar as unidades permanentes de administrá-lo”.

Blair (2004) destaca que a maioria dos problemas que o setor público enfrenta “atravessa” fronteiras departamentais e, muitas vezes, organizacionais, por isso, apenas alterar estruturas “não é a resposta”. É também necessário mudar a noção de estruturas e departamentos “permanentes” e praticar mais o trabalho por projetos, com mais equipes trabalhando sem considerar fronteiras departamentais ou organizacionais, e administrando orçamentos compartilhados.

Essa visão sistêmica é também destacada por Correia (2005), para quem esse tipo de visão pode contribuir para evitar a “compartimentalização” usualmente encontrada no setor público. O resultado esperado é uma abordagem “holística, orgânica e dinâmica”, em lugar de um fragmentado e muitas vezes inerte complexo de organizações públicas. Correia assume que nem todas as organizações adotarão plenamente nesse “comportamento cooperativo”, sendo importante que existam sistemas de recompensas e sanções para estimular as posturas desejadas.

Correia (2005) destaca que, apesar da persistência do sistema tradicional de fronteiras rígidas, a realidade (pressões dos usuários ou clientes e restrições de recursos) está forçando as organizações a repensarem suas formas de interação com o ambiente. A abordagem de “sistemas abertos”, que pode ser aplicada a uma organização singular ou a um “cluster” de organizações, deve provocar o redesenho dos processos de trabalho e o desenvolvimento de novas “competências individuais”.

Sobre essas “competências individuais”, Miranda S. (2004) afirma que são construídas por meio do “contato com uma multiplicidade de fontes de conhecimentos, de especialidades, de experiências”. Já as “competências coletivas” seriam mais do que “a soma das competências individuais”, sendo “formada em parte nas redes de trabalho e exige complementariedade e certo acordo entre todas as pessoas”. Destaque-se que as “redes de trabalho” podem estender-se para além das tradicionais fronteiras organizacionais.

Ainda sobre competências, Prahalad e Hamel (1998) associam competências essenciais com o aprendizado coletivo na organização, especialmente como coordenar as diversas habilidades de produção e integrar as múltiplas correntes de tecnologias. Competência essencial também se relaciona com “comunicação, envolvimento e um profundo comprometimento em trabalhar através das fronteiras organizacionais”. Pode-se, por analogia, afirmar que as organizações virtuais, desconsiderando as tradicionais fronteiras organizacionais, também precisarão desenvolver as referidas “competências essenciais” para ter sucesso.

Jack Welch criou a expressão “boundaryless” (sem fronteiras) para descrever a cultura que implantou na General Electric (GE) (GENERAL ELECTRIC, 2005). Welch usa as palavras “aberto” e “anti-paroquial” para descrever o ambiente no qual o importante é a difusão de idéias e a geração de resultados, independentemente das tradicionais fronteiras que “limitam o pensamento e restringem a visão”. A ênfase em “times” possibilitou que a grande companhia pudesse ser administrada como um grande número de pequenas companhias (“small-company phenomena”), gerando uma busca sem fim por melhores práticas, por maneiras de fazer melhor, mais rápido e mais barato, dentro e fora da GE, em um permanente processo de ajuste de estruturas, fronteiras e estratégias..

Esse processo de ajuste também acontece com o que Merali (2002) chama de sistemas autopoieticos, os quais tentam organizar fronteiras em contextos dinâmicos, de forma a manter um estado de estabilidade em condições de desequilíbrio. As perturbações no ambiente são percebidas pelos componentes

localizados nas fronteiras e ajustes apropriados são propagados através da rede – componentes individuais fazem ajustes relativos às suas relações locais de vizinhança para manter a organização global estável.

Merali (2002) afirma que a “metáfora autopoietica”, como qualquer metáfora orgânica, é popular entre os autores dos campos de estratégia e desenvolvimento organizacional, e, mais recentemente, em “gestão do conhecimento”. A metáfora autopoietica provê maneiras de pensar sobre os mecanismos que dão suporte a redes “self-organising”, que retêm sua integridade em face de perturbações externas.

Entretanto, organizações sociais não são sistemas autopoieticos. A metáfora poderia ser usada apenas para explorar a correspondência referencial entre as características de uma organização no ciberespaço e um organismo autopoietico no meio físico. Em termos práticos, nenhuma organização pode ser uma entidade autoregulável e “self-organising”.

Vasu; Stewart; Garson (1998) faz referência à teoria de sistemas para descrever uma organização como um sistema o qual pode ser identificado por algum tipo de fronteira que o diferencia do seu ambiente, mas que mantém o caráter de sistema aberto porque interagem e são influenciados pelo ambiente. Mas, conforme foi apresentado neste tópico, se fronteiras são relativamente fáceis de serem definidas e identificadas em sistemas físicos e biológicos, são muito mais difíceis de delinear em sistemas sociais, como as organizações, ainda mais quando entram em cena os relacionamentos interorganizacionais.

Como conclusão com relação ao tema “fronteiras organizacionais”, pode-se destacar como aspectos importantes a serem considerados em organizações virtuais:

- a) estruturas organizacionais;
- b) compartilhamento de recursos humanos, tecnológicos e informacionais;
- c) recursos humanos conscientes do que está sendo desenvolvido externamente às suas organizações, relacionado à parceria;
- d) percepção dos parceiros de que os benefícios superam os custos e a relativa perda de autonomia.

Portanto, as organizações precisam atuar em um novo ambiente colaborativo e, para isso, precisam interagir com outras organizações de forma a obter mais vantagens e diminuir os riscos representados pelas novas oportunidades. Um dos desafios é lidar com diferentes culturas organizacionais, num verdadeiro “caldo de culturas” - é esse o objeto de atenção do tópico seguinte.

## 2.5 Cultura organizacional: gentes e gerentes

“Se não se pode premiar o comportamento desejado, e punir o comportamento indesejado, não se pode cobrar responsabilidade pelas ações”  
(Sigmund Freud, 1856-1939)

Assim como as sociedades têm diferentes heranças culturais, as organizações possuem padrões distintos de sentimentos e crenças coletivos (KATZ; KAHN, 1987). Dessa forma, é a habilidade para lidar com diferentes culturas organizacionais (ALLEN; COLLIGAN; FINNIE; KERN, 2000) que pode determinar o sucesso de um ambiente cooperativo. Apesar de questionar se é possível mudar a cultura de uma organização, Allen destaca a necessidade de desenvolver uma estratégia a qual pode conduzir à alteração de “comportamentos, atitudes, valores, expectativas e incentivos”.

Sobre mudança de comportamento, Schultze e Boland (2000) apresentam a “teoria da prática” de Bourdieu. Os conceitos-chave na teoria incluem campo, hábito e prática. Bourdieu usa o conceito de campo como é usado em “campo de batalha” ou “campo de forças”, para teorizar a sociedade como uma montagem de esferas relativamente autônomas de jogo, cada uma com sua própria lógica.

Em um campo, os atores lutam por poder para obter as formas de capital valorizadas naquele campo, seja capital econômico, simbólico ou cultural. Múltiplos campos ou esferas de jogo definem as estruturas sociais objetivas que caracterizam uma sociedade. Hábito se refere à orientação dos atores em um

campo. É o esquema de percepção e avaliação e as disposição para a ação que são internalizados nas mentes das pessoas.

Hábitos agem como um referencial simbólico para a conduta, pensamentos, sentimentos e julgamentos de um agente. Para Bourdieu (*apud* SCHULTZE; BOLAND, 2000), campo e hábito são reciprocamente constitutivos, e cada um molda e é moldado pelo outro. A interação de hábito e campo é manifestada nas práticas dos atores, isto é, seus comportamentos repetidos e padronizados.

Hábitos representam um conjunto de disposições, tendências, propensões e inclinações que servem como uma base genérica para a prática. É um sistema de princípios cognitivos e motivacionais que é moldado por experiências individuais e coletivas. O sistema tem uma durável porém mutante qualidade. Sua durabilidade ajuda a explicar porque as pessoas perpetuam certas práticas, aderem a certos estilos de vida e permanecem com certas posições mesmo quando as condições nas quais se encontram tenham mudado.

A característica de mutação ajuda a explicar a habilidade de certos atores para lidar com situação sempre em mudança, e a inovar face a circunstâncias inesperadas. Como um sistema subjetivo de estruturas internalizadas, mas não um sistema individual, hábito é um conceito que lembra cultura.

Concluindo seu argumento, Schultze e Boland (2000) afirmam que falar de hábitos é assegurar que o indivíduo, e suas questões pessoais e subjetivas, é “social, coletivo”. Hábitos são socializados subjetivamente e determinados pelas condições passadas. Por meio dos hábitos, os indivíduos tendem a reproduzir as regularidades e estruturas objetivas das quais eles são produto, o que inclui as organizações de que fazem parte.

Portanto, para mudar comportamentos e obter comprometimento, é necessário desenvolver uma cultura organizacional positiva, com uma abertura para ações empreendedoras, incluindo buscar novas oportunidades, saudar desafios, investir em novas iniciativas, enfrentar riscos e aprender com as experiências, quer tenham sido de sucesso ou não (AUSTIN, 2002) – é preparar o terreno para a execução da estratégia da organização.

Entretanto, os gestores públicos, em sua maioria, desenvolveram uma aversão ao risco. Blair (2004) credita isso ao fato de que as falhas resultantes de uma exposição consciente ao risco são punidas com muito mais frequência que as falhas decorrentes da falta de ação, num comportamento tipicamente “não me comprometo”.

Sobre comportamento e comprometimento, Vasu; Stewart; Garson (1998) recuperam a “teoria de Skinner”, segundo a qual “o comportamento é determinado pelas suas conseqüências”, ou seja, o comportamento somente é modificado se for recompensado, ignorado ou punido. Já sobre compromisso, Vasu afirma que ele se reflete em uma crença e aceitação dos objetivos da organização, no desejo de exercer influência em direção à realização daqueles objetivos, e em um forte desejo de permanecer membro da organização.

Para Norton (2002), executar uma estratégia é executar mudança em todos os níveis da organização, inclusive em termos de estruturas e procedimentos. Porém, para Morgan (1990), existem limites para o que pode ser alcançado apenas pela “manipulação” de estruturas e procedimentos. Para realmente implantar mudanças, é preciso, também, influenciar o pensamento e o comportamento das pessoas (YOUNIS; DAVIDSON, 1990).

Assim, em termos ideais, todos os membros organização precisariam entender e se sentirem confortáveis com a estratégia, bem como com a abordagem requerida para implementação. Mas, de acordo com Nagel e Rigatuso (2003), uma pesquisa no setor privado mostrou que, a despeito do esforço do principal executivo (*chief executive officer- CEO*) para comunicar a estratégia, apenas 5% da força de trabalho entende a estratégia e como suas ações se conectam à estratégia.

Além disso, ou como conseqüência, é preciso construir uma visão compartilhada a partir das diferentes perspectivas e prioridades (TONELLI, 2005), e nesse ponto a questão da cultura organizacional



ganha relevo, por inibir ou facilitar esse processo. Também para Johann (2004), a cultura corporativa, quando bem gerenciada, oferece um “sentido de pertencência” às pessoas que atuam na mesma organização, dando-lhes um profundo significado em comum, na forma de uma visão de futuro, de objetivos e de metas desafiadoras.

De acordo com Chiavenato (1993), quanto maior a organização, maior será o esforço para obter a referida visão compartilhada, justamente por conta das também referidas perspectivas e prioridades. Para Chiavenato, em organizações familiares os objetivos pessoais dos indivíduos que as constituem se confundem com os próprios objetivos organizacionais. À medida que a organização cresce, há o distanciamento gradativo dos objetivos pessoais e organizacionais.

Gray e Jenkins (1995) também afirmam que os indivíduos freqüentemente têm uma variedade de objetivos diferentes dos objetivos da organização, sendo necessário algum nível de “harmonização” para se consiga o desejado “comportamento mobilizador”. Também as unidades administrativas que compõem a organização podem ter objetivos próprios, por vezes até conflitantes entre si.

Alecian e Foucher (2001) afirmam que há dois tipos de forças atuando sobre a organização: forças centrífugas, “fruto da diferenciação”, que ocorrem quando cada parte da organização desenvolve sua lógica própria, que pode se chocar a lógica de outras unidades, mesmo que não existam conflitos ou rivalidades entre as pessoas; e forças centrípetas, “promotoras da integração”, que resultam da ação de mecanismos que têm o papel de contrapesos à diferenciação.

Mobilizar as pessoas em torno de um objetivo comum, então, é um dos principais desafios dos gestores (BRASIL, 2000; COLMAN, 2005). Para Schwartz (2003), é preciso desenvolver um espírito de comunhão, que envolve gestão conjunta regulada por valores e interesses compartilhados, gerando uma mútua dependência que alimenta a coesão da equipe.

Norton (2002) também destaca a importância de objetivos comuns e visão compartilhada para o sucesso das organizações. Para o autor, sem uma clara definição do resultado a ser alcançado, é pouco provável que se obtenha o necessário “alinhamento” das equipes de trabalho. Estabelecer objetivos pode ser também uma forma de movimentar a organização, fazendo com que as pessoas, razão última do sucesso ou fracasso da organização, saiam de suas “zonas de conforto”.

Afinal, se serão as pessoas que implementarão os planos que conferem materialidade à estratégia, então não basta que as pessoas aceitem as mudanças, é preciso que elas participem das mudanças, “e até sejam capazes de provocá-las” (TRISTÃO, 1978). Também para Martins (2004), as pessoas são fatores de integração na medida em que compartilham, na qualidade de membros de um ou de vários subsistemas, valores, crenças e opiniões em torno de questões relativas à implementação.

Assim, a abordagem deve ser “antropocêntrica, e não tecnocêntrica” (Joia, 2005). Para Choo (1998), pessoas, e não bases de dados, “serão sempre a mais valiosa fonte de informações” para qualquer organização, e incrementar o “capital humano” oferece a mais promissora das possibilidades de aumentar a efetividade organizacional (DALEY; VASU, 2005).

Porém, sem um entendimento claro da estratégia a ser implementada, os membros da organização não poderão adaptar seus trabalhos e pôr seus talentos para contribuir – é preciso que um adequado processo de comunicação aconteça. Para Bush (2005), é o processo de comunicação que dissemina uma linguagem comum e cria uma “linha de visão” entre os indivíduos e a estratégia.

O processo de comunicação, assim, é um “alavancador” do sucesso organizacional (NORTON, 2002), uma “cornerstone” (COLMAN, 2005), ou ainda o “fermento da convivência” (ALECIAN; FOUCHER, 2001). Newland (2001) afirma que para ser efetivo, o processo de comunicação exige encontros formais, pois os encontros informais, embora importantes, não comunicam sobre a importância real dada pela direção da organização.

Também para Kotlarsky e Oshri (2005), o processo de comunicação precisa levar em conta o papel dos canais informais de comunicação, que desempenham um papel “crítico” na coordenação de atividades que levam a uma colaboração bem sucedida, e privilegiar, sempre que possível, os encontros “face-a-face” entre os gestores e as equipes, e entre eles entre si (VASU; STEWART; GARSON, 1998; GREENHALGH, 2001).

Uma vez conscientes da estratégia, aos membros da organização deve ser atribuído o poder de implementá-la. Cardwell (2003), porém, destaca a dificuldade que muitos executivos têm para fazer uso da delegação. Sobre o assunto, o conceito de “empoderamento”, termo criado por Paulo Freire\* deve ser evocado:

“Empoderamento é o processo pelo qual um indivíduo, um grupo social ou uma instituição adquire autonomia para realizar, por si, as ações e mudanças necessárias ao seu crescimento e desenvolvimento pessoal e social numa determinada área ou tema. Implica, essencialmente, a obtenção de informações adequadas, um processo de reflexão e tomada de consciência quanto a sua condição atual, uma clara formulação das mudanças desejadas e da condição a ser construída. A estas variáveis, deve somar-se uma mudança de atitude que impulse a pessoa, grupo ou instituição para a ação prática, metódica e sistemática, no sentido dos objetivos e metas traçadas, abandonando-se a antiga postura meramente reativa ou receptiva”

O conceito de “empoderamento” ficou mais conhecido por sua versão em inglês – “empowerment”, que poderia ser traduzido como “dar poder” a alguém para realizar uma tarefa com autonomia, no sentido de “descentralização”. Deve ser observado, porém, que o termo em inglês não reflete o sentido original da expressão. “Empoderamento” implica conquista, avanço e superação por parte daquele que se empodera (sujeito ativo do processo), e não uma simples doação ou transferência, como denota o termo inglês “empowerment”, que transforma o sujeito em objeto passivo.

Quando os indivíduos em um time trabalham em tarefas pelas quais eles são responsáveis, eles devem ter poder para formular e implementar planos a partir dos recursos disponíveis (BOWER, 2005), sendo avaliados pelos resultados apresentados. A sensação de contribuição para o cumprimento da missão e da estratégia da organização é importante fator motivacional, de acordo com Kaplan (2005) e Lagace (2005), mas para manter a motivação é preciso expressar o reconhecimento pela contribuição. Para Nelson (2003), quanto mais rápido o reconhecimento, mas rapidamente as pessoas tendem a repetir as performances.

Welch Jr, Fresco e Opic (GENERAL ELECTRIC, 1996) também destacam a importância de recompensar as contribuições das pessoas, se possível incluindo estímulos financeiros. Quando Welch iniciou sua gestão à frente da GE, nos anos 1980, apenas 400 pessoas do alto escalão tinham sua remuneração vinculadas ao desempenho das ações da companhia, contra 22.000 funcionários, de todos os níveis, em 1995, o que significa um claro incentivo ao aumento da performance total da companhia, não apenas de uma área em particular, afetando a maneira como todo o trabalho acontece.

Para Kirby (2005), a maneira como o trabalho acontece em uma organização depende principalmente da interação de quatro elementos: estrutura, decisões certas, aspectos motivacionais e informação. Destacando a motivação, Morrison e Wilson (2005) e Martin (2005) também afirmam que mostrar como o trabalho das pessoas contribui para atingir os objetivos da organização pode ser um importante fator motivacional. Afinal, a implementação dos planos não é algo que possa estar fora do dia-a-dia das pessoas, não é “algo extra a fazer, é o que se tem que fazer”.

Se às pessoas é dado algum nível de autonomia para a gestão dos planos da organização, é de se esperar que seja conferida a elas a prerrogativa do aprendizado, a partir dos erros e acertos durante o processo de implementação. Essa cultura de aprendizado, de acordo com Mayne (2003) deveria estar presente em organizações e governos, mas o aprendizado “deliberado” também precisa ser gerenciado.

---

\* definição utilizada a partir do glossário constante na página <http://www.comunicarte.com.br/glossario.php#>, acessada em 14 jan. 2005.

A construção de um ambiente em que a cultura organizacional se torna aliada da mudança, precisa de investimentos em pessoas, tecnologias e infra-estrutura (LEE, 2004), mas precisa, fundamentalmente, de gestores capazes de conciliar esses três elementos. Para Welch Jr, Fresco e Opie (GENERAL ELECTRIC, 1996), uma característica “indispensável” para um gestor é a auto-confiança.

Pessoas auto-confiantes são abertas a boas idéias não importando de onde vieram, e demonstram vontade de compartilhar delas, pois seus “egos não requerem que elas originem todas as idéias que elas defendem”, ou que tenham o crédito por cada idéia que encampem. Para Welch Jr, Fresco e Opie (GENERAL ELECTRIC, 1996) é possível estimular a auto-confiança dando aos gestores “independência e recursos”, e encorajando-os a fazer mudanças.

A auto-confiança também permite o exercício de outra importante característica para um gestor: a simplicidade. Pessoas auto-confiantes não precisam “embrulhar-se” em complexidades ou vocabulários de termos técnicos inacessíveis, e elaboram planos simples, com objetivos e metas claros.

Sink e Tuttle (1993) também afirmam que outra responsabilidade da equipe gerencial é “gerir e adaptar” a cultura organizacional. Pode-se afirmar que o desempenho nesta última responsabilidade poderá diferenciar os gerentes dos líderes.

Sobre a diferença entre gerenciamento e liderança, Johann (2004) afirma que o gerenciamento “introduz certa ordem e consistência em questões básicas como produção, qualidade, operações de vendas, redução de custos etc”, enquanto a liderança lida com a complexidade e com a mudança – “gerenciar é colocar ordem e dar sentido ao presente e ao futuro imediato; liderar é sonhar o futuro e mobilizar as pessoas para sua materialização”. Em ambos os casos, em diferentes graus, gerir é empreender.

No caso do setor público, porém, a relativa falta de autonomia dos gestores para lidar com aspectos como remuneração, estruturas, jornada de trabalho e sistemas de avaliação e recompensa, compromete o comportamento empreendedor esperado (PAINTER, 1995). Também para O’Toole e Jordan (1995a), o fato de que as regras sobre os servidores públicos são estabelecidas centralizadamente (e quase sempre de forma padronizada) dificulta uma ação gerencial mais efetiva. Essa é, para Garces e Silveira (2002), a transformação mais difícil de ser conquistada: conseguir um comportamento empreendedor dos gestores públicos, inseridos em um ambiente organizacional tradicionalmente burocrático.

Para Garces e Silveira (2002), a gestão por programas demanda gestores que devem ser capazes de “integrar esforços de pessoas e equipes dentro e fora da organização” à qual foi atribuída a condução do programa. Os gestores devem ter ser ainda capazes de manter a motivação de “equipes próprias ou remotas”, de negociar e manter ativos processos de comunicação com os interessados no programa, além, é claro, de conhecimento das técnicas de gestão de projetos. Os autores ainda destacam que essas capacidades são “demandadas ao extremo”, quando o programa tem o caráter multissetorial ou baseia-se em um arranjo de parcerias público-privadas.

Porém, o “comportamento empreendedor”, se é cada vez mais necessário porque as organizações – incluindo organizações públicas – são cada vez mais direcionadas pela idéia de “valor para o acionista”, uma ênfase excessiva em estratégias de curto prazo, mais prováveis de aumentar logo o valor da “ação”, pode gerar resultados indesejados.

Os destaques dessas estratégias são aquelas que buscam economia de custos, levando freqüentemente a uma “cega” escolha de redução de pessoal para alcançar a “economia” pretendida (WILSON, 2002b). Esse tipo de cultura corporativa não irá, realmente, encorajar “comunidades de prática”.

Para Wilson (2002a), existe uma idéia “utópica” de cultura organizacional na qual os benefícios do intercâmbio de informações são compartilhados por todos, onde é dada autonomia aos indivíduos para o desenvolvimento de suas competências, e onde as “comunidades” dentro da organização podem determinar como as competências serão usadas.

Sabendo que o discurso e a prática nem sempre andam juntos, Wilson (2002a) afirma que para aferir se de fato há um real estímulo ao compartilhamento de informações se deve perguntar: “se conseguir uma promoção, permanecer no trabalho, ou encontrar um novo está baseado no conhecimento, que incentivo existe para revelar o conhecimento e compartilhá-lo?”

De qualquer forma, Wilson afirma que não é impossível conseguir que as pessoas contribuam efetivamente para a gestão das organizações e usem sua criatividade de forma inovadora e cooperativa. Apesar de ser difícil, isso demanda uma mudança na cultura do mundo dos negócios, “de um modelo *macho* Harvard Business School, para alguma coisa mais preocupada com a reflexão e o entendimento do que de fato motiva os seres humanos”.

De forma um tanto melancólica, Wilson (2002a) diz, “mesmo quando as organizações clamam que as pessoas são seu mais importante recurso, elas nunca são relutantes em livrar-se desse recurso (e dos conhecimentos que ele possui) quando as condições do mercado deterioram”. Essa seria a manifestação da abordagem “hard” sobre a gestão de recursos humanos (HRM - “Human Resource Management”), comentada por Kirkbride (1994), que sugere que pessoas são um recurso organizacional e devem ser gerenciadas como qualquer outro recurso – é a ênfase no “R” de “HRM”.

Já a abordagem “soft” da HRM se concentra no “H” de “HRM”, argumentando que pessoas são um tipo único de recurso, que além de representarem para muitas organizações seu recurso mais dispendioso (é o caso de organizações do setor público), também são os únicos recursos que podem criar valor a partir dos outros recursos.

Para que esse “valor” possa realmente ser criado, é preciso aumentar o comprometimento das pessoas, inclusive com relação aos resultados não apenas da própria organização, mas com relação aos resultados das parcerias em que suas organizações estão inseridas. Uma das formas para obter esse comprometimento é tornar claras as vantagens e benefícios da participação. Clarificar as vantagens e estabelecer as “regras do jogo” que vão “recompensar” o envolvimento em parcerias com outras organizações pode resultar na emergência de redes de organizações colaborativas.

A habilidade para se comprometer também precisa ser estimulada entre parceiros de colaboração, uma vez que muitas decisões em um esforço colaborativo podem não se encaixar nas preferências de cada parceiro, de forma equânime, sendo necessário algum processo de negociação.

É essa “capacidade de negociação”, destacada por Greenhalgh (2001), que de modo geral faz a diferença entre os gestores bem e mal sucedidos. Para Greenhalgh, o uso de negociação é comumente mais eficaz que o uso do poder porque idealmente termina por comprometer os envolvidos em um específico curso de ação.

Também para Sink e Tuttle (1993), Castellani, Andreoli; Bratu; Boissier; Alloui; Mezzari (2003), Greenhalgh (2001), Agranoff e McGuire (2003) e Mandell (1990), o processo de tomada de decisão deve ter maior caráter de colaboração e negociação. Para Alecian e Foucher (2001), “negociar é saber administrar uma relação”, ou seja, é, em termos de gerenciamento, criar condições de confiança, de tal maneira que a negociação não seja um simples assunto de poder ou de relações de força.

Alecian e Foucher (2001) discorrem ainda sobre o que chamam de “negociação ganha-ganha”, ilustrado por meio de “jogos” entre duas pessoas, representando os processos de negociação. Inicialmente são apresentados os tipos de jogos e os resultados para cada uma das partes:

- a) Jogo com soma positiva: eu ganho, você ganha;
- b) Jogo com soma negativa: eu perco, você perde;
- c) Jogo com soma zero: eu perco, você ganha;
- d) Jogo com soma zero: eu ganho, você perde.

A seguir, os autores descrevem as possíveis estratégias a serem utilizadas nos processos de negociação, apresentando os motivos da escolha e os desafios de cada uma:

1. Estratégias cooperativas

- 1.1. Motivo da escolha – “a confiança antes de mais nada” - o negociador escolhe o caminho da cooperação sempre que aposta na confiança e deseja abafar a relação de poder. A confiança é, para ele, mais importante que o poder pois atua no longo prazo;
  - 1.2. Desafios – “ganhar juntos” - animados pela vontade de elaborar juntos um projeto, os negociadores estão prontos a realizar concessões para atender às expectativas da outra parte. Procuram, antes de impor suas soluções, entender os problemas;
2. Estratégias competitivas
- 2.1. Motivo da escolha – “o poder determinante” - A confiança é fraca entre os protagonistas; a aposta é muito elevada e exige o cumprimento de um objetivo (reestruturação, compra a preço baixo, etc.). As relações com o interlocutor passam em segundo plano;
  - 2.2. Desafios – “maximizar os lucros” - para maximizar seus lucros ou minimizar seus prejuízos potenciais, o negociador procura a melhor relação de força possível. Os fins justificam os meios: os interesses adversos, frequentemente divergentes, devem ser atropelados

Analisando as idéias de Alecian e Foucher (2001), à primeira vista, poder-se-ia pensar que ao setor público caberia sempre buscar estratégias cooperativas para os processos de negociação. É preciso, porém, lembrar que o governo não pode atuar com base na “confiança antes de mais nada”.

Assim, o motivo da escolha de estratégias cooperativas por parte do setor público se relaciona muito mais à questão da necessidade de manter e desenvolver os relacionamentos, especialmente em contextos onde apenas o uso do poder não irá gerar os resultados desejados, como nas relações entre órgãos do mesmo nível hierárquico ou entre níveis de governo.

É tempo, enfim, de “mover-se de um foco organizacional hierárquico para um foco organizacional em rede” (MERALI, 2002), pois, de acordo com Albagli e Maciel (2004), as organizações envolvidas em arranjos colaborativos apresentam maiores índices de inovação que aquelas organizações “insuladas”, e o grau de inovação cresce de acordo com a quantidade e variedade dos parceiros - a pluralidade de organizações contribui para que sejam geradas as várias oportunidades de inovação.

De acordo ainda com Merali, como características centrais de uma organização com foco em rede poderiam ser sugeridas aquelas propostas por Mutschke e Haase, em 2001, para a técnica que ele chamou de “análise sócio-cognitiva”: a força da interação social entre os atores; e b) os papéis dos atores em relacionamentos cooperativos e o tipo de relacionamento entre os atores.

A importância dos atores sociais também é destacada por Mayne, Wileman; Leenw (2003), para quem os fatores humanos e sociais exercem forte influência na performance de redes interorganizacionais. Os autores destacam ainda a importância que deve ser dada às “redes informais e sociais”, que, uma vez estabelecidas, podem persistir mesmo quando as estruturas formais são alteradas.

Como conclusão com relação ao tema “cultura organizacional: gentes e gerentes”, pode-se destacar como aspectos importantes a serem considerados em organizações virtuais:

- a) linguagem e significados comuns;
- b) recursos humanos com conhecimentos e habilidades para trabalho em equipes interorganizacionais e multidisciplinares;
- c) processos de avaliação de recursos humanos que estimulam o trabalho cooperativo;
- d) estratégia e objetivos bem definidos e adequadamente divulgados;
- e) desenvolver as relações interpessoais;
- f) política de comunicações abertas e frequentes;
- g) treinamento e de desenvolvimento;
- h) estruturas organizacionais.

É preciso, então, que a gestão das redes interorganizacionais leve em conta relações de poder e controle, presentes sempre onde existem relacionamentos entre pessoas. É o que será abordado no próximo tópico.

## 2.6 Poder e controle

“Knowledge is power, not mere argument or ornament”  
(Francis Bacon, 1561-1626)

Para De Toni (2004), não há como pensar em planejamento sem incluir as variáveis de poder e da política na concepção e execução dos planos. No setor público, especialmente, não existe planejamento neutro, pelo simples fato de que planejar é priorizar e resolver problemas e isto pressupõe uma determinada “visão de mundo, concepção de Estado, de organização da sociedade” e assim por diante.

Planejar implica, necessariamente, manipular variáveis políticas em situações de poder compartilhado, onde os “outros” também planejam e formulam estratégias. Para Richards e Smith (2002), a questão do poder em redes interorganizacionais é a mais importante questão a ser objeto de atenção pelos gestores, mais que “micro-temas” como “accountability” e estruturas.

Para Allen, Colligan; Finnie; Kern (2000), o foco primário do desenvolvimento relacional em sistemas interorganizacionais está centrado nas questões do poder e da confiança. Os autores sustentam que a questão da confiança em relacionamentos interorganizacionais é muito claramente afetada pelas estruturas de poder preexistentes, e que o uso do poder coercitivo pode degradar o relacionamento. Essa postura também pode aumentar, de forma significativa, o nível de desconfiança entre as organizações envolvidas.

Em relação a esta pesquisa, poder-se-ia afirmar que o ambiente informacional cooperativo que se pretende necessário para uma maior efetividade da coordenação interorganizacionais, não pode ser visto apenas como mais uma maneira de controlar, ainda mais, as organizações públicas envolvidas. Mesmo com o poder para determinar as “regras do jogo”, o governo central precisa considerar o uso de uma abordagem persuasiva.

Agranoff e McGuire (2003) também consideram que se um dos parceiros invoca uma autoridade formal ou legal para controlar o fluxo de recursos, esse exercício de poder coercitivo pode inibir a colaboração, gerando consequências indesejáveis para os resultados pretendidos com o arranjo colaborativo.

Estabelecer objetivos comuns em termos do que as organizações envolvidas querem com o relacionamento pode evitar falta de confiança entre os parceiros, e também pode aumentar os ganhos de eficiência esperados, a partir da percepção, por parte de cada organização, de que o novo ambiente lhes está proporcionando mais poder, e não menos, para alcançar tanto os objetivos coletivos como os particulares.

Dessa forma, as organizações envolvidas podem ver colaboração como sendo de seu próprio interesse, desde que elas acreditem que irão se beneficiar com seu envolvimento, e que as vantagens de fazer parte da parceria irão suplantam custos de participação, como a perda de autonomia (AUSTIN, 2002).

De acordo com Andrusis e Hirning (2002), uma colaboração bem sucedida começa com um foco nos desafios mutuamente importantes. Gregor e Johnston (2000) encontraram um forte relacionamento entre os benefícios percebidos e a adoção de EDI (*eletronic data interchange*) e integração. Se nenhum benefício pode ser percebido a partir da colaboração, a parceria não vai funcionar (CHEUNGA, 2003).

Com o mesmo entendimento, Austin (2002) sugere que cada organização poderia manter “um documento de uma página com os benefícios potenciais da parceria”, como uma tentativa de capturar atenção suficiente entre seus principais dirigentes.

Austin (2002) também afirma que o sucesso de um relacionamento depende da compatibilidade entre os parceiros e da habilidade para desenvolver projetos que impliquem benefícios mútuos. Também Kolekofski e Heminger (2003) chamam a atenção para a avaliação do impacto do compartilhamento em termos de benefícios e poder.

Em um ambiente de rede, a multiplicidade dos centros de poder é uma das fontes de problemas, segundo Agranoff (1990), juntamente com a divisão do trabalho (para evitar sobreposições), a determinação de responsabilidades (para evitar a difusão) e ausência de procedimentos para avaliação.

Mandell (1990) relaciona a disputa pelo poder em arranjos colaborativos com a disputa por recursos. Considerando que os recursos são escassos (ou pelo menos limitados), cada parceiro precisa exercer influência sobre os demais para conseguir os recursos de que necessita para cumprir as suas responsabilidades na parceria e também negociar recursos internamente, em sua própria organização.

Então, em uma rede interorganizacional, o poder é derivado tanto da estrutura interna de cada organização quanto das conexões que são feitas entre as organizações. Assim, muitas vezes os parceiros “dominantes” são aqueles que têm fortes conexões “dentro” da rede e forte apoio interno em suas próprias organizações. Agranoff e McGuire (2003) advertem que os parceiros que são muito mais dependentes de recursos do que outros devem proceder a uma avaliação da continuação ou não de sua participação na rede.

A influência do poder em relacionamentos também foi estudada por Gregor e Johnston (2000). Para Gregor e Johnston, razões políticas como agendas “escondidas” e a ruptura no equilíbrio de poder podem afetar o relacionamento. Agendas “escondidas” são justificadas apenas se os parceiros não estão satisfeitos com o compartilhamento de informação. Gregor também declara que “é tudo sobre informação e quem a tem, quem a compartilha – e informação é poder”.

O estudo desenvolvido por Gregor e Johnston (2000) também concluiu que uma implementação bem sucedida de EDI e comércio eletrônico demanda coordenação, e todos os parceiros precisam alcançar um resultado do tipo “ganha-ganha”. Existe uma necessidade para uma facilitação formal e facilitadores experientes, como aqueles que podem ser providos pelas entidades de coordenação de setores da economia, como indústrias, por exemplo.

Para Gregor e Johnston (2000), certas firmas podem influenciar o comportamento de outras firmas por meio de ameaças ou sanções. Tal dominância pode estar baseada em tamanho, grau de conectividade com outras organizações e assim por diante. Em outras situações, organizações são influenciadas por outras por meio de apelos a noções de “boas práticas”.

Essas influências pode ser tacitamente compartilhadas ou formalizadas por certas entidades regulatórias como órgãos de padrões em comunicações, por exemplo. De acordo com Gregor e Johnston (2000), o tipo de comunicação entre as organizações envolvidas pode alterar as relações de poder.

Gray et al (2003b) ressaltam a atenção que deve ser dada ao balanço de poder entre os parceiros. Para os autores, um modelo “consensualmente construído” limita a sensação de que existem ganhadores e perdedores. É preciso, também reduzir ou eliminar o *gap* entre a retórica política relacionada à colaboração e a realidade dos relacionamentos que são desenvolvidos no dia-a-dia das redes e das organizações.

Arranjos colaborativos, em teoria, demandam novos modelos de processo decisório, por exemplo, incluindo a tomada compartilhada de decisões, mas na realidade os arranjos são governados pelos procedimentos e pela hierarquia existentes entre e dentro das organizações parceiras. O fato é que sistemas de gestão tradicionalmente *top down* podem considerar difícil a migração para formas mais pluralísticas de gestão.

Para Gray et al (2003b), as demandas políticas pela gestão em rede são difíceis de acomodar em sistemas do tipo hierárquico e suas relações de *accountability*. Quaisquer arranjos que ameacem as estruturas de poder estabelecidas enfrentarão provavelmente resistência para serem levados a efeito, ainda que se apregoe que a “colaboração limita a necessidade de controles formais e reduz os custos de transação”.

Essa distância entre o discurso e a prática acontece quando o assunto é informação, de acordo com Tonelli (2005). Para muitos executivos, informação é sinônimo de poder. O fato de muitas informações estarem restritas a um seletivo círculo faz dos gestores que as manipulam elos vitais nos processos de tomada de

decisão, pois eles se tornam atores centrais na rede de comunicação da empresa, atuando como pontes entre os diferentes grupos e indivíduos, ou seja, exercendo poder.

Como conclusão com relação ao tema “poder e controle”, pode-se destacar como aspectos importantes a serem considerados em organizações virtuais:

- a) processos de avaliação;
- b) processo decisório;
- c) compartilhamento de informações;
- d) relações interpessoais;
- e) sistemas de auditoria.

Com tantas questões rondando as relações de poder e controle, e mesmo considerando o princípio constitucional da impessoalidade que, em tese, deveria reger as relações no serviço público, a questão da “confiança” será estudada no tópico seguinte, por sua importância nas relações humanas, que, em última instância, serão as responsáveis pelo sucesso ou fracasso de relações entre organizações.

## 2.7 Confiança

“Because I don't trust him, we are friends”  
(Bertold Brecht, 1898-1956)

Para Kotlarsky e Oshri (2005), tradicionalmente o principal foco na literatura sobre o desenvolvimento de redes interorganizacionais está relacionado a aspectos técnicos, como infra-estrutura tecnológica e sistemas de apoio. Porém, questões relacionadas às pessoas, como a confiança entre os parceiros, devem também ser objeto de atenção, pois os “laços sociais” são importantes para o sucesso do relacionamento.

Allen; Colligan; Finnie; Kern (2000) afirmam que a confiança está entre as questões políticas proeminentes em relações interorganizacionais. De acordo com Allen (2000), a falta de confiança nessas relações pode gerar diferentes expectativas e compromisso entre as organizações envolvidas.

Reinpp (1998) afirma que a confiança desempenha um importante papel na formação e cooperação no contexto de organizações virtuais. Allen; Colligan; Finnie; Kern (2000) afirmam que a falta de confiança evidente em muitas relações interorganizacionais está frequentemente relacionada a preocupações sobre a incerteza. De acordo com Allen; Colligan; Finnie; Kern, isso acontece porque os diferentes participantes poderiam estar preocupados sobre se tornarem dependentes de uma relação interorganizational, e como seu envolvimento afeta sua própria independência, suas operações internas e sua competitividade.

Para Cheunga (2003), a atuação em parcerias e a gestão dos relacionamentos precisa acontecer com base em confiança, e o aspecto crítico da confiança como um fator de sucesso para a parceria precisa ser assumido – confiança é um fator principal, em termos de atitude, em um relacionamento.

Confiança é uma atitude baseada em atos humanos e crenças. É um construto complexo com múltiplas bases, níveis e determinantes. Portanto, confiança precisa ser conquistada (CHEUNGA, 2003). Para os autores, interações freqüentes estão positivamente associadas ao desenvolvimento da confiança.

Também para Kotlarsky e Oshri (2005), a confiança é desenvolvida a partir de contatos pessoais e interações freqüentes entre os indivíduos e as equipes envolvidas na parceria. Greenhalgh (2001) afirma que é a confiança a mais fundamental das dimensões encontradas nos relacionamentos interpessoais.

Como resultado de uma avaliação subjetiva, a confiança é dinâmica, sempre crescendo ou regredindo, e está freqüentemente associada a situações que envolvem conflitos pessoais, incerteza quanto aos resultados e resolução de problemas (CHEUNGA, 2003). Para Cheunga, confiança não está relacionada a uma experiência específica, mas a uma expectativa generalizada derivada das diversas experiências que os indivíduos percebem.



Castelfranchi (2002) também afirma que o número de fontes convergentes e os possíveis conflitos entre fontes diferentes se tornam uma base crucial de dependência da informação – nesse caso, tem-se um problema de confiança “social”, ou seja, confiança em outros agentes.

A credibilidade da informação depende do tipo de fonte e da credibilidade da fonte – é uma matéria de confiança (CASTELFRANCHI, 2002). Informação é para ser acreditada ou ao menos utilizada, mas precisa ser confiável para apoiar a decisão de uso, e isso é estritamente função da credibilidade da fonte.

Sobre fontes e credibilidade, Castells (1999) afirma que, além do processamento da informação em si, é necessário conhecer mais sobre a informação: sua fonte, a credibilidade desta, e a adequação ao propósito original.

Allen e Wilson (2003) afirmam que, apesar de muitos pesquisadores terem destacado a importância da confiança, ainda não há uma “definição concisa e universalmente aceita”. De acordo com Allen e Wilson, essa carência de definição se estende para a pesquisa na área de sistemas de informação, onde muitos esforços vêm sendo feitos em relação à confiança entre times virtuais no mercado *on-line*.

Para Carbo; Molina; Davila (2003), a confiança é atributo abstrato relativo a alguma pessoa e se deve à reputação de tal pessoa. Reputação é usualmente inspirada pelo comportamento observado no passado. Dessa maneira, devido ao bom comportamento no longo prazo, a “taxa” de reputação será aumentada, e, portanto, relacionamentos de confiança poderão ser mais facilmente estabelecidos.

Para sua pesquisa, Allen e Wilson (2003) consideraram mais indicado o uso do conceito de “confiança” a partir da teoria das organizações. O conceito selecionado afirma que confiança é “a disposição de alguém de se fazer vulnerável para outra parte”, o que sempre implica alguma dose de exposição a riscos (CHEUNGA, 2003).

Assim, o estabelecimento de confiança entre organizações depende de capacidade – uma crença de que outras organizações têm as habilidades e recursos requeridos – e de compromisso – a intenção e a boa fé em fazer e implementar acordos (MAYNE; WILEMAN; LEENW, 2003). Porém, para Agranoff e McGuire (2003), a existência de confiança no relacionamento não dispensa as partes envolvidas do cumprimento das obrigações e responsabilidades constantes nos acordos formais ou informais que conduziram à parceria.

De fato, apesar de relacionamentos individuais serem “críticos” para o sucesso de uma parceria (MANDELL, 1990), a continuidade de uma parceria não pode ser colocada apenas em termos de confiança entre indivíduos, pois “as pessoas passam e as instituições permanecem” (TRISTÃO, 1978). Assim, para Arvidson (2003), os acordos deveriam assumir o caráter de contratos escritos, deixando claro quais as responsabilidades dos parceiros envolvidos, incluindo previsões de sanções formais caso algum dos parceiros deixe de cumprir a sua parte no relacionamento.

Porém, para Greenhalgh (2001), em um arranjo colaborativo nem toda contingência precisa estar prevista em um contrato escrito, porque à medida que novas circunstâncias surgem, os parceiros negociam novamente de forma a que os termos do arranjo permaneçam “justos” para todos os parceiros, assim como responsivos aos novos desafios.

Greenhalgh alega que detalhados contratos escritos são baseados na presunção de que as pessoas ou organizações se comportarão sempre como o “economic man”: elas agirão “oportunisticamente”, e abandonarão a parceria logo que enxergarem uma primeira oportunidade melhor fora dela. Assim, um minucioso e abrangente contrato escrito somente seria necessário se o relacionamento for ruim; nesse caso ele serviria como um substituto para a confiança e a boa vontade, mas “não seria um bom substituto”.

Já Bemelmans-Videc (2003), apesar de afirmar que a “essência” da colaboração é confiança mútua entre os parceiros, também adverte para o sucesso do relacionamento, a confiança teria que vir acompanhada de mecanismos de auditoria sobre a efetiva participação de cada parceiro, e não necessariamente de

mecanismos de controle. Bemelmans-Videc chega a citar um ditado de Lênin, para quem “confiança é bom; controle é melhor”, e propõe sua reformulação para: “confiança é bom; *auditability* é melhor”.

Castelfranchi (2002) também afirma que um componente fundamental na decisão de confiar é a aceitação e exposição a riscos. Assim, a confiança não pode ser uma simples medida ou número, e pode-se afirmar que a decisão de confiar tem algo de avaliação subjetiva.

A aceitação de um determinado nível de risco também está presente da definição de confiança provida pelo The Concise Oxford Dictionary (2001): “firme crença em alguém ou em algo”. O dicionário também afirma que, quando existe confiança, existe aceitação da verdade em uma declaração “sem evidência ou investigação”. Assim, em relacionamentos baseados em confiança, os parceiros não despendem recursos ou tempo para verificar a validade da informação compartilhada, ou o uso que está sendo feito pelos outros, o que significaria desconfiança.

As quatro principais fontes de desconfiança, de acordo com Cheunga (2003), são a seguir apresentadas, com adaptações:

- a) **desalinhamento** entre medições e recompensas – se refere à situação em que a desconfiança é gerada como um resultado da incompatibilidade entre esforço e recompensa. Isso pode florescer primeiramente se as medições de esforço são concentradas em alguma coisa que é periférica ou “disfuncional” ao objetivo. Em segundo lugar, mesmo com uma razoável medição bem como uma recompensa para o esforço, se estas não estiverem alinhadas, haverá desconfiança como resultado. As partes em um contrato usualmente assumem uma posição muito rígida em suas posições contratuais, em particular em relação aos seus direitos. Assim, as partes tipicamente assumem uma visão estreita de suas responsabilidades e subvalorizam a natureza interdependente das atividades;
- b) **incompetência** – essa é a mais dispendiosa de todas as causas de desconfiança. Por exemplo, quando se contrata pessoal a quem faltam os necessários conhecimentos e habilidades, ao invés de ajuda para corrigirem suas deficiências, eles são supervisionados e inspecionados. O custo é enorme se considerarmos os níveis de supervisão e o concomitante subaproveitamento que salta de uma força de trabalho desmotivada. Em outras situações, pessoas podem ser classificadas como incompetentes sem que seja dada a elas uma chance real para provar o que podem fazer. O impacto potencial negativo na força de trabalho é que as pessoas podem direcionar a energia, em casos extremos, para a criação de conflitos e problemas. Assim, tediosos sistemas de inspeção são comumente instalados como medidas de controle. O custo envolvido é enorme, e esse comportamento é uma fonte de desconfiança;
- c) **falta de valorização de um sistema** – é preciso compreender que uma corrente é tão forte quanto o for o mais fraco de seus elos. Portanto, nenhuma parte de um sistema poderia considerar-se mais importante que outra, pois o sucesso de um sistema é baseado na mútua dependência dos subsistemas. A falta de valorização dessa interdependência limita, de forma severa, o desenvolvimento da confiança no âmbito do sistema. A desconfiança germina quando a dependência mútua não é respeitada;
- d) **informação não digna de confiança** – quando a informação que os participantes esperam receber para tomar decisões e agir é incompleta, com viés ou errada, a confiança está sempre em risco porque atitudes defensivas são identificadas. Se a deficiência da informação acontece para esconder deficiências ou para iludir os parceiros, é claro que o desenvolvimento da confiança será severamente fragilizado.

Como conclusão com relação ao tema “confiança”, pode-se destacar como aspectos importantes a serem considerados em organizações virtuais:

- a) processos de avaliação das organizações que contemplam resultados coletivos e não apenas de uma organização;
- b) compartilhamento do processo decisório;
- c) confiança entre os parceiros;
- d) contratos interorganizacionais formais detalhando as responsabilidades de cada participante;
- e) compromisso com a parceria.

Assim, ainda que confiança não deva ser o único fator no estabelecimento e desenvolvimento de uma relação interorganizacional, ela é importante porque, em qualquer caso, seja no âmbito do setor público, privado ou ambos, os relacionamentos se darão por meio de interações entre processos e pessoas, entre informações e significados, entre objetivos expressos e agendas ocultas. Nesse contexto, há razões para preocupação com a (boa?) fé dos parceiros, que nenhum contrato escrito conseguirá documentar.

Sobre a última fonte de desconfiança, anteriormente citada por Cheunga (2003), “informação não digna de confiança”, ela pode ser “minada” com a estruturação de adequados sistemas de informação, objeto de atenção do próximo tópico.

## 2.8 Sistemas interorganizacionais

“We want to be whole, to co-ordinate our energies by criticizing and harmonizing our desires; for co-ordinated energy is the last word in ethics and politics, and perhaps in logic and metaphysics too”  
(Will Durant, 1885-1981)

Esta seção está estruturada em três subseções. A primeira subseção discute a contribuição da pesquisa na área de sistemas de informação, inclusive para a Ciência da Informação. A segunda subseção contempla o contexto de aplicação de sistemas interorganizacionais. A terceira subseção aborda as origens de sistemas interorganizacionais, algumas características que guiaram o desenvolvimento desses sistemas e algumas considerações sobre sistemas legados.

### 2.8.1 A contribuição da área de Sistemas de Informação (e seus dilemas)

Adam e Fitzgerald (2000) destacam que a proeminência de pesquisas e de pesquisadores de Sistemas de Informação em áreas críticas como comércio eletrônico, Internet, reengenharia de processos de negócio, vantagem competitiva, *empowerment*, organizações virtuais e telenarketing. Mais uma vez, busca-se um sentido mais abrangente para a área de Sistemas de Informação.

A *Association for Information Systems* (1998) considera que a abreviação "IS" e o termo "*Information Systems*" deveriam ser usados para se referir, conjuntamente, a IT (*information technology*), IS (*information systems*) e IM (*information management*). Considerando que Sistemas de Informação pode ser entendido dessa forma, ou seja, incluindo a questão da gestão da informação e não apenas a questão tecnológica, poder-se-ia afirmar que a área de Sistemas de Informação está próxima da Ciência da Informação, em termos de abrangência de aplicação e de objetos de interesse. Haveria, então, um relacionamento entre Sistemas de Informação e Ciência da Informação.

Para estudar esse muito "curioso relacionamento" entre os dois campos de conhecimento, Allen; Ellis; Wilson (1999) desenvolveram um estudo no qual a pesquisa em Ciência da Informação é representada pela pesquisa nos subcampos de estudos de usuário (*user studies - US*) e recuperação da informação (*information retrieval - IR*), considerando-se esses dois subcampos como centrais para a Ciência da Informação.

Allen; Ellis; Wilson (1999) afirmam que, a partir de uma pesquisa inicial na literatura, a relação entre a pesquisa em Ciência da Informação e em Sistemas de Informação poderia ser vista como inexistente, ou ser considerado que apenas um tênue relacionamento existe entre as duas áreas.

A partir das definições, conhecimento indicativo e habilidades descritas no conceito para Ciência da Informação dado por Bob Boltle, Allen; Ellis; Wilson (1999) consideram que parecia existir um potencial interesse comum de pesquisa entre Ciência da Informação e Sistemas de Informação. De acordo com os autores, entretanto, "esse interesse comum não parece ter sido transformado de pesquisa em teoria ou prática".

Para Allen; Ellis; Wilson (1999), a área relativamente nova de Sistemas de Informação é vista como primariamente interdisciplinar e multidisciplinar. A relativa imaturidade da área de Sistemas de Informação é também destacada por Dobson (2002).

Allen; Ellis; Wilson (1999) argumentam que a comunidade de Sistemas de Informação está começando a desenvolver um claro senso de comunidade e, portanto, está desenvolvendo uma concepção mais clara de sua área. Allen; Ellis; Wilson (1999) reproduzem a definição, o domínio de estudo e os interesses da área de Sistemas de Informação atribuídas pela *United Kingdom Association for Information Systems* (1997):

Definição: sistemas de informação são meios pelos quais organizações e pessoas, utilizando tecnologias de informação, acessam, processam, armazenam, usam e disseminam informação

Domínio de estudo: o domínio de sistemas de informação requer uma abordagem multidisciplinar para estudar o conjunto de fenômenos sócio-técnicos que determinam seu desenvolvimento, uso e efeitos nas organizações e na sociedade

Arcabouço teórico de sistemas de informação:

- a) dados, informação e gestão do conhecimento;
- b) informação e processo decisório nas organizações;
- c) integração de sistemas de informação com a estratégia e o desenvolvimento da organização;
- d) especificação de sistemas de informação;
- e) desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação;
- f) gerenciamento de sistemas de informação e serviços;
- g) efeitos organizacionais, sociais e culturais de sistemas de informação baseados em tecnologia;
- h) efeitos econômicos de sistemas de informação baseados em tecnologia.

Nesse contexto, estudos de usuários e recuperação da informação não são apenas inegavelmente áreas-chave para a pesquisa em Ciência da Informação, sendo também reconhecidamente objeto de atenção em pesquisas em Sistemas de Informação (Allen; Ellis; Wilson, 1999).

O estudo desenvolvido por Allen; Ellis; Wilson (1999) também tinha como objetivo descobrir em que extensão os pesquisadores de uma das duas disciplinas seria reconhecido na outra. O estudo mostra que dois dos mais recentes pesquisadores no campo de Sistemas de Informação (Peter Checkland e Enid Mumford) têm focado as questões organizacionais e humanas no desenvolvimento de sistemas de informação. Ciborra (1993), de forma similar, trabalha com a tradição interpretativa em sistemas de informação - *groupware e teamwork*, sistemas de informação e estratégia.

De acordo com Allen; Ellis; Wilson (1999), o conflito entre disciplinas é essencial, mas o conflito somente pode ser mantido se as áreas mantêm suas próprias unidades, e isso é mantido "por meio do controle sobre os trabalhos, desenvolvido pelos *field elders*".

Allen; Ellis; Wilson (1999) afirmam que algumas vezes a identidade separada pode ter pouco a ver com "diferenças disciplinares genuínas" e mais a ver com a busca de poder, significando recursos para pesquisa e reconhecimento no meio acadêmico.

Adam e Fitzgerald (2000) também afirmam que na história da ciência disputas políticas tiveram lugar entre áreas de pesquisa acadêmica emergentes e áreas de conhecimento mais maduras, que procuravam defender seus "territórios" ou desejavam incluir novos tópicos de pesquisa e capturar *funding* adicional para pesquisa.

Para Adam e Fitzgerald (2000), o oportunismo político e pragmático tem sido a característica da emergência de muitas áreas. Assim, qualquer agenda racional, por mais que seja válida por seus ideais e estratégia, provavelmente não representará a emergência de uma área, considerando os aspectos de natureza altamente política das questões envolvidas.

Para Robredo (2003), os pesquisadores em Ciência da Informação ignoram praticamente os trabalhos dos estudiosos da área de Sistemas de Informação, assim como estes ignoram as pesquisas daqueles.

Robredo afirma que há necessidade de maior interação e intercâmbio entre os estudiosos das duas disciplinas, afinal, como afirma Wilson (2000), ambas as disciplinas têm na informação a sua razão de ser.

A história da ciência indica que é muito comum que pesquisadores se envolvam em muitas manobras políticas enquanto seus campos emergentes de atuação não são claramente diferenciados. De acordo com Adam (2000), isso inevitavelmente leva a um fenômeno de *goal displacement* por meio do qual trabalhos acadêmicos se tornam o objetivo a alcançar no esforço de competir com os colegas, e menos ênfase é dada para o impacto e a utilidade do trabalho.

Uma vez que os pesquisadores tenham alcançado posição a partir da qual eles podem falar em nome da nova área, eles irão despende ainda mais energia intelectual diferenciando a nova área das áreas “vizinhas” (ADAM; FITZGERALD, 2000). Para esses autores, a crise de identidade da área de Sistemas de Informação é devida aos seguintes fatores:

- a) ausência de direções claras para a agenda de pesquisas da área;
- b) extrema abertura da área de Sistemas de Informação, onde pesquisadores de um grande número de áreas tentam contribuir;
- c) a vasta amplitude da área, onde uma proliferação de quase 1400 jornais potencialmente relevantes leva à fragmentação da área;
- d) a falta de uma tradição cumulativa, pelo fato de os pesquisadores ignorarem pesquisas prévias ou se empenharem em diferenciar suas pesquisas do que tem sido feito antes;
- e) “indisciplina” dos pesquisadores, que abusam ou usam mal os resultados de pesquisa e as tradições de um largo conjunto de áreas de pesquisa que são julgadas relevantes;
- f) uma tendência em direção à divergência mais que à convergência, em áreas-chave de pesquisa em Sistemas de Informação.

Portanto, para Adam e Fitzgerald (2000), pesquisadores em Sistemas de Informação virtualmente nunca se baseiam em modelos ou arcabouços já existentes e desenvolvidos por outros pesquisadores. Mas em novos campos de pesquisa, que se esforçam para desenvolver teorias, modelos e arcabouços pré-existentes precisam ser usados para guiar atividades de pesquisa.

Adam e Fitzgerald (2000) cunharam o termo “*reference indiscipline*” para descrever o fenômeno pelo qual os pesquisadores tentam, e muitas vezes falham, compreender os resultados de pesquisa e as tradições do amplo leque de áreas de pesquisa que são vistas como relacionadas.

De modo similar, descobertas de outras áreas são freqüentemente trazidas para o campo de Sistemas de Informação sem o devido contexto em que foram obtidas (ADAM; FITZGERALD, 2000). Dobson (2002) também argumenta que a área de Sistemas de Informação tem tomado “emprestado” várias abordagens teóricas e métodos de outros campos, freqüentemente com pouca atenção para o conjunto associado de questões subliminares.

Essa situação poderia ser explicada devido o fato de que a introdução da tecnologia computacional nas organizações revelou um imenso potencial e um igualmente amplo leque de problemas, atraindo, assim, pesquisadores de uma variedade de outras disciplinas mais estabelecidas. Os problemas identificados foram analisados e enfrentados a partir de múltiplas perspectivas por pesquisadores de muitos campos diferentes (ADAM; FITZGERALD, 2000).

Para Dobson (2002), pesquisa em Sistemas de Informação é uma área aplicada que é fortemente orientada em direção à aplicação de sistemas de informação nos negócios. Dobson sugere que isso tem resultado no fato de que a pesquisa na área tem uma grande concentração nos resultados em questões práticas ou metodológicas, em vez de questões ontológicas ou filosóficas que também compõem uma particular abordagem de pesquisa.

Se Wilson (1981) correlaciona alguns aspectos da sociologia com Ciência da Informação, como já foi registrado, Adam e Fitzgerald (2000) fazem o mesmo em relação à área de Sistemas de Informação. Adam e Fitzgerald afirmam que Durkheim, entre outros, forjou a idéia da sociologia como uma nova ciência a partir de resultados e métodos utilizados em campos “vizinhos”.

De acordo com Adam e Fitzgerald (2000), Durkheim combinou seu conhecimento de filosofia com novos materiais empíricos coletados tanto por novos pesquisadores de fenômenos sociais quanto antropologistas, e começou a construir teorias gerais as quais atuavam como os primeiros princípios do novo campo. Adam registra que é digno de nota o fato de que a maioria daqueles princípios ainda se aplicam.

Portanto, a partir de seu estabelecimento como uma área de conhecimento que iria investigar o potencial do uso das tecnologias computacionais nos negócios, a área de Sistemas de Informação evoluiu para uma área pluralística e multidisciplinar.

Adam e Fitzgerald (2000) sugerem que a área de Sistemas de Informação não possui nada único em termos de tópicos, teoria ou metodologia, que foram objeto de contribuições de pesquisadores de outras áreas, como demonstrado pela grande proporção de pesquisadores que não são da área e que publicam em jornais de Sistemas de Informação.

As contribuições de outras áreas para uma nova são ilustradas por Adam e Fitzgerald (2000) com o comentário sobre o fato de que a confiança de Darwin em sua teoria da evolução foi influenciada pela leitura do livro "A Riqueza das Nações", de Adam Smith, pelo fato do princípio da seleção natural ter paralelos com os princípios de uma economia competitiva de mercado.

Entretanto, o aspecto de pluralidade e multidisciplinaridade de uma área pode ser visto em termos negativos, uma vez que a "confusão de visões" nem sempre tem ajudado nos esforços de alcançar progressos na área (Adam e Fitzgerald, 2000), uma vez que os pesquisadores procuram cobrir cada flanco exposto em vez de construir cumulativamente por meio de pesquisa intensiva em tópicos bem definidos.

Adam e Fitzgerald (2000) também registram que outra evidência da abrangência da área de Sistemas de Informação pode ser comprovada na abundância de mensagens postadas na ISWORLD "listserver", principalmente por estudantes de doutorado, perguntando por referências para um *starting point* em uma grande variedade de áreas.

Em Sistemas de Informação, mesmo em áreas de pensamento mais coeso, não existem conceitos centrais dominantes (ADAM; FITZGERALD, 2000). Em um nível fundamental, a falha em abstrair teorias sólidas e conceitos de outras disciplinas significa que a área de Sistemas de Informação se ressentida da falta de um paradigma unificador para uma ordenada e cumulativa aquisição de conhecimento. Adam e Fitzgerald também argumentam sobre a importância da tradição cumulativa, considerada um requerimento crítico para a área.

Entretanto, essa busca por uma identidade mais clara para a área de Sistemas de Informação e as falhas de nitidez das fronteiras com áreas correlacionadas também ocorre com a Ciência da Informação. Adam e Fitzgerald (2000) também afirmam que a área de Sistemas de Informação não está sozinha em sua fundação eclética e pluralística. A Ciência da Informação também tem encontrado dificuldade para estabelecer uma identidade separada da área de Biblioteconomia da qual emergiu (ALLEN; ELLIS; WILSON, 1999).

Dentro da instável e política área de ciências sociais, Adam e Fitzgerald (2000) argumentam que a falha em enfrentar os problemas pode resultar no fato de os pesquisadores em Sistemas de Informação perderem alguns dos seus territórios para outras áreas, e também não assegurarem o *funding* necessário para pesquisas, apesar da ilusão de uma área dinâmica e abrangente, proporcionada pelo volume de publicações e pesquisas.

Para Adam e Fitzgerald (2000), a área de Sistemas de Informação alcançou um estágio já bem estabelecido, politicamente estável e bem abrangente em termos de tópicos, de forma a evitar se tornar parte de uma "selva" terminológica na qual qualquer um pode plantar uma árvore.

Adam e Fitzgerald (2000) argumentam que essa situação ocorre com o conceito de análise da rede social - a indiscriminada proliferação de conceito de rede ameaça relegá-lo ao *status* de uma metáfora evocativa, aplicada tão livremente que pode significar qualquer coisa.

Adam e Fitzgerald (2000) concluem seu estudo declarando as escolhas que os pesquisadores em Sistemas de Informação precisam agora fazer de forma a fortalecer a área e criar alianças estáveis, balanceadas e colaborativas com outras áreas. Re-estabelecer os papéis e a relevância de Sistemas de Informação como uma área de investigação científica parece particularmente crucial no atual estágio de evolução da área.

Allen; Ellis e Wilson (1999) concluem seu estudo afirmando que a pesquisa em Ciência da Informação e em Sistemas de Informação são "sujeitos conjuntos, em termos dos focos de interesse, mas permanecem disciplinas separadas em termos de aceitação como tal" (*"conjunct subjects, in terms of their focus of interests, but remains disjunct disciplines in terms of their disciplinary recognitions"*):

"A pesquisa em Ciência da Informação tende a se preocupar com o conteúdo informacional dos sistemas e com o desenvolvimento de serviços de informação mais efetivos, enquanto a pesquisa em Sistemas de Informação é mais direcionada para os relacionamentos organizacionais formais com os dados e com o desenvolvimento de sistemas baseados em computador mais eficientes"

Pode-se concluir que muitas das questões que envolvem a área de Sistemas de Informação também se aplicam à Ciência da Informação. Ambas as áreas são relativamente novas, e lutam para definir e consolidar suas identidades na arena das ciências.

Mesmo reconhecendo a relevância da área de Sistemas de Informação, esta pesquisa enfatiza a predominância de aspectos culturais e comportamentais que direcionam relacionamentos interorganizacionais e sistemas, em relação a fatores meramente técnicos, o que confirma a opção pelo uso do arcabouço provido pela Ciência da Informação.

## 2.8.2 Contexto de aplicação

Para Toffler (1990), o poder tem como fontes básicas o "músculo" (força), o "dinheiro" (riqueza) e a "inteligência" (conhecimento), com esta última apontada como a fonte de maior qualidade, pela possibilidade de incrementar a aplicação das outras fontes. Assim, governos, organizações e pessoas desenvolvem esforços de construção de sistemas de informação para aumentar o poder e a capacidade de competição.

Nesse processo de construção de sistemas de informação, pode-se afirmar que o ambiente informacional atual já contempla as expectativas traçadas em 1974 por Servan-Schreiber, quanto ao acesso à informação:

- a) qualquer que seja o lugar em que a informação é produzida;
- b) no próprio momento em que a informação é produzida (e, conseqüentemente, influenciando os próprios acontecimentos);
- c) onde quer que se encontre o consumidor da informação;
- d) qualquer que seja o momento em que se precisar da informação;
- e) qualquer que seja o tema descjado.

Sobre o impacto de sistemas de informação nas organizações e nas sociedades, pode-se afirmar que a Internet representa a mais importante inovação desde a Revolução Industrial. Sobre a correlação possível entre as duas revoluções, Drucker (2000) faz uma interessante analogia entre a revolução da informação e a revolução industrial. Segundo Drucker, a revolução da informação está atualmente no mesmo ponto em que a revolução industrial se encontrava no início da década de 1820, cerca de 40 anos depois da primeira aplicação da máquina a vapor aperfeiçoada de James Watt, em 1785, numa operação industrial – a da fiação e algodão.

A máquina a vapor foi para a revolução industrial o que o computador foi para a revolução da informação – seu "gatilho", e, acima de tudo, seu símbolo. Com ela foram automatizados os processos existentes e a produtividade foi incrementada em escala nunca vista. Mas apenas em 1829 surgiu um produto

da revolução industrial que mudaria para sempre, nas palavras de Drucker, “a economia, a sociedade e a política”: a ferrovia. Foi a ferrovia que integrou impérios, abriu fronteiras, consolidou mercados.

Para Drucker (2000), algo semelhante aconteceu com a revolução da informação. Desde a invenção do computador, na década de 1940, que as principais aplicações se resumem a automatizar as rotinas existentes, transformando os processos já existentes. Apenas a partir da década de 1990, é que está havendo algo realmente novo nas organizações, em função do desenvolvimento da Internet e do comércio eletrônico. Se a ferrovia permitiu à humanidade dominar as distâncias, a Internet simplesmente as eliminou, pelo menos em termos de comunicação, pois permanece a questão da logística de entrega dos produtos.

Sobre inovação, o economista Shumpeter (1939) afirma que os ciclos econômicos das sociedades ocidentais estão ligados a inovações tecnológicas, que, uma vez incorporadas ao cotidiano empresarial, disseminam-se na sociedade, levando empresas e consumidores a um novo patamar de desenvolvimento, que fomentará novas exigências, impulsionará novas pesquisas, levando a novas rupturas (*breakpoints*).

Com o *boom* da *World Wide Web*, soluções para sistemas de informação que trabalham em rede passaram a ser mais discutidas para incrementar os negócios entre as organizações (RIEMPP, 1998). Isso implica algum nível de cooperação entre organizações de modo a reduzir os custos de transação e incrementar o compartilhamento de informações (*internal e-business*) (GREGOR; Johnston, 2000). Schultze e Boland (2000) também se referem ao uso de parcerias flexíveis e dinâmicas aplicadas em redes como um fator causal na redução do custo de coordenação de atividades.

Para Burnett (2000), a Internet (e particularmente a *World Wide Web*) tem, certamente, se tornado o mais bem sucedido meio de todos os tempos para a combinação, em um só pacote, de distribuição de informação em massa e capacidade de comunicação.

De acordo com Riemp (1998), entretanto, organizações têm, de fato, sempre cooperado e compartilhado processos, seguindo protocolos elaborados, mesmo antes da Internet ou de sistemas computacionais. Na troca de bens e serviços entre organizações, por exemplo, os protocolos incluíam pedidos de compra, termos de concordância, e assim por diante.

A capacidade de inovação, então, torna-se determinante para o sucesso das organizações, e essa capacidade é dependente de uma infra-estrutura de informação de alta qualidade (PRAHALAD; KRISHNAM, 1999). Para a construção dessa infra-estrutura, as organizações precisam desenvolver novos sistemas de informação, interconectando organizações e não apenas pessoas – os sistemas interorganizacionais.

### 2.8.3 Origens e desenvolvimento de sistemas interorganizacionais

Clarke (1992) registra que a primeira geração de sistemas de informação estava concentrada na automação e racionalização de processos internos com a crescente utilização de recursos de informática. Nos primeiros anos dessa fase, as vulnerabilidades eram:

- a) dependência de especialistas em computação (*black box*);
- b) substituição de tarefas mecânicas por tarefas como entrada de dados, com alteração, mas não eliminação, de fraudes;
- c) monitoramento automático do trabalho, com os riscos associados;
- d) inclusão do computador no repertório de desculpas burocráticas para os erros (“o erro foi do sistema!”);
- e) redução do contato entre as pessoas, com as comunicações e interação acontecendo em boa parte via sistemas.

Com a integração entre a informática e as telecomunicações, a partir dos anos 1960, foi possível incorporar novas estratégias de desenvolvimento de sistemas, que incluíram não apenas a entrada de dados remota, mas também a possibilidade de integrar organizações com a utilização de sistemas de informação. Foi a era dos sistemas distribuídos, ou DDP (*distributed data processing*), que tinham seu processamento



descentralizado dentro da organização. Os sistemas distribuídos são os precursores dos sistemas interorganizacionais, que incorporaram parte dos requisitos tecnológicos desenvolvidos para os sistemas distribuídos (CLAVER; GARCIA; GONZALÉZ, 1999).

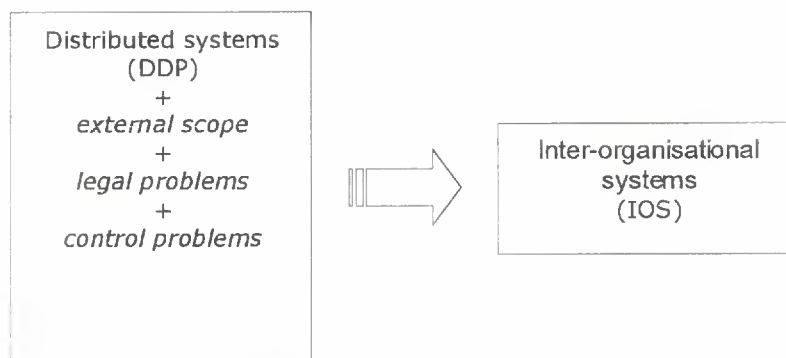


Figura 1. De sistemas distribuídos a sistemas interorganizacionais.  
(Fonte: adaptado de Claver; Garcia; Gonzalez, 1999)

A origem dos sistemas interorganizacionais remonta aos anos 1970, quando algumas grandes firmas instalaram terminais de computador nos escritórios dos clientes e lhes ofereceram acesso direto a algumas informações armazenadas em seus computadores centrais, como itens em estoque e preços. Segundo Claver, Garcia e González (1999), esses canais para vendas eletrônicas passaram a reduzir tempo e eliminar algumas rotinas administrativas quando os clientes precisavam dos produtos ou serviços do fornecedor responsável.

Porém, apesar de reconhecerem os ganhos com a instalação dos sistemas, os clientes não ficavam satisfeitos com a dependência criada em relação a um único fornecedor, e preferiam estar sempre prontos para negociar com diversos fornecedores. Li e Williams (1999) descrevem a disputa acontecida entre a *American Airlines* e a *United Airlines* para ilustrar a situação: a *United Airlines* instalou nas agências de viagem terminais próprios, o que significou aumento significativo em suas vendas, pelas facilidades oferecidas pelo novo sistema às agências.

Para contrapor o sistema da *United*, a *American Airlines* também implantou seu próprio sistema, só que com acesso aos vôos de outras companhias, além dos seus próprios. O que significaria aparentemente vantagens para as demais empresas e para as agências de viagem, na realidade trazia uma especificidade: os vôos da *American Airlines* eram sempre apresentados em destaque, com prejuízo para as demais empresas. De qualquer forma, o novo sistema atendia, em parte, às exigências dos clientes em relação à possibilidade de escolha, e reduzia o custo de obtenção da informação.

Assim, um dos objetivos dos processos de colaboração é a redução do custo da informação. Bowonder (*apud* Moresi, 2000) afirma que o custo total da informação utilizada resulta do custo de oportunidade de não ter a informação necessária e do custo de obtenção, manutenção e utilização da informação necessária. Em um processo colaborativo, os custos de obtenção podem ser rateados entre os parceiros, sendo menor o custo relativo da informação.

Nesse processo, a tarefa é substituir os protocolos manuais e deixar que sistemas informatizados lidem com o trabalho burocrático de verificar cada passo do processo (Riemp, 1998). Entre as mais conhecidas aplicações de sistemas informatizados que conectam organizações, estão os sistemas baseados em intercâmbio eletrônico de dados (*electronic data interchange* – EDI) (LI; WILLIAMS, 1999).

A origem do EDI deve-se à constatação que a existência de sistemas sem integração entre parceiros de negócios ou integrantes de uma mesma cadeia produtiva, leva à ineficiência e ao desperdício. Em sistemas sem integração, dados que já foram tratados e processados em uma organização são enviados sob a forma impressa e submetidos a nova rodada de processamento eletrônico. Esse procedimento não apenas é ineficiente do ponto de vista administrativo, como também torna a transação vulnerável a erros.

Pode-se definir intercâmbio eletrônico de dados como a transferência eletrônica de dados estruturados por meio de mensagens de padrão pré-determinado, entre dois computadores (LI; WILLIAMS, 1999):

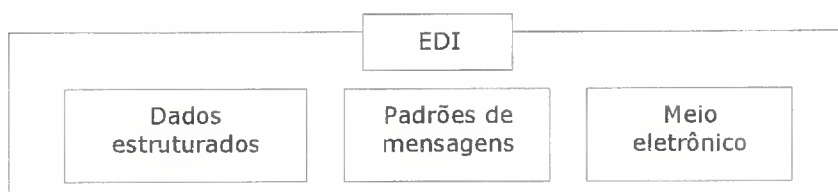


Figura 2. EDI (*Electronic Data Interchange* (intercâmbio eletrônico de dados).  
(Fonte: adaptado de Li; Williams, 1999)

De acordo do Li e William (1999), a adoção de intercâmbio eletrônico de dados resolve muitos dos problemas de incompatibilidade entre *hardware* e *software*. Automatizando a transferência de informações de negócio de um computador para outro, o EDI é particularmente útil para organizações que fazem uso, repetidamente, de documentos contendo dados sobre os mesmos assuntos no curso de suas operações rotineiras. Li afirma que o intercâmbio eletrônico de dados envolve cinco processos principais:

- a) extração de dados do sistema computacional de origem;
- b) preparação dos dados para transmissão;
- c) transmissão dos dados;
- d) decodificação dos dados recebidos;
- e) armazenamento dos dados no sistema computacional de destino.

Hill e Ferguson (1989) definiram intercâmbio eletrônico de dados como sendo a movimentação eletrônica de dados de negócio entre organizações, em formato estruturado, que permite a transferência dos dados de uma aplicação de negócio baseada em um computador para outra aplicação de negócio de uma outra organização.

Porém, mesmo as organizações que primeiramente adotaram a tecnologia de intercâmbio eletrônico de dados na forma convencional, desenvolveram novas abordagens para incrementar e diversificar seu uso visando benefícios financeiros ou vantagem competitiva. Diferentes organizações podem utilizar diferentes estratégias para incrementar o uso de intercâmbio eletrônico de dados, entretanto muitas empresas são coagidas a utilizá-lo (CROOK; KUMAR, 1998).

Assim, muitas organizações decidem pelo desenvolvimento de projetos de intercâmbio eletrônico de dados por pressão de clientes ou como uma reação à concorrência. Crook e Kumar (1998) citam o *vendor managed replenishment* (VMR), ou reabastecimento gerenciado pelo vendedor, como um exemplo de situação em que a integração entre clientes e fornecedores é um requerimento formal para se fazer negócios.

Comumente adotado em conjunto com o *just-in-time* (JIT), o reabastecimento gerenciado pelo vendedor habilita o fornecedor a consultar e comandar o suprimento de itens de forma automática (atendidas determinadas condições, pré-determinadas). Nesse caso, o intercâmbio eletrônico de dados elimina custos com inventários e reduz a preocupação com as necessidades de estoque, atrasos ou surpresas em função de erros humanos.

Sobre os aspectos legais que envolvem os sistemas interorganizacionais (*interorganizational systems*) - IOS, deve ser analisada a questão da utilização desses sistemas para garantir vantagens em relações aos concorrentes, com a formação de barreiras à entrada, conforme o modelo de Porter (1983).

Se um fornecedor de grande penetração no mercado integra os seus sistemas aos sistemas dos clientes, é possível que outros fornecedores encontrem resistência para fazer negócios com os mesmos

clientes, que não têm seus sistemas adaptados para integração com outros fornecedores. Inversamente, um grande comprador pode determinar aos seus fornecedores a integração com seu sistema de compras, deixando a eles a tarefa de manter compatíveis seus sistemas para eventual integração com outros clientes.

Dessa forma, segundo Riempp (1998), as tecnologias reunidas sob o rótulo de intercâmbio eletrônico de dados, embora tenham agilizado procedimentos burocráticos, podem criar dependências indesejáveis entre os participantes. Ademais, se o nível de interação é limitado ao intercâmbio eletrônico de dados, não se deve falar ainda de sistemas interorganizacionais.

Também para Gregor e Johnston (2000), apenas se deve falar sobre a existência de sistemas interorganizacionais se existem outros níveis de integração além do intercâmbio eletrônico de documentos, como o gerenciamento da cadeia de suprimento (*supply chain management* - SCM), transferência eletrônica de fundos (*electronic funds transfer* - EFT), formulários eletrônicos, troca de mensagens e, principalmente, bancos de dados compartilhados.

Tais aplicações propiciaram as fundações para o comércio eletrônico (*e-business*) – um assunto de grande importância econômica para o século 21. Para Gregor e Johnston (2000), não existe evidência de comportamento dirigido à adoção de sistemas interorganizacionais se não em resposta a essas fortes pressões externas às organizações.

Glendinning (2003) afirma que é necessário um ambiente informacional caracterizado por sistemas de informação “únicos, comuns”, compartilhados e acessados por diferentes parceiros, em vez de sistemas “separados” e por vezes fracamente integrados. Mas, para isso, infra-estruturas organizacionais e tecnológicas capazes de dar suporte a essas expectativas precisam ser desenvolvidas (ANDRULIS; HIRNING, 2002).

Para Andrulis e Hirning (2002), arquiteturas tecnológicas abertas precisam ser construídas para dar suporte a sistemas interorganizacionais, integrando bases de dados e estabelecendo padrões comuns. Porém, diferenças culturais, não apenas tecnológicas, representam desafios concretos, que apenas serão de fato enfrentados com esforços colaborativos de todas as organizações envolvidas.

Também para Allen; Collingan; Finnie; Kern (2000), as dimensões sociais em relacionamentos e sistemas interorganizacionais são freqüentemente negligenciadas, uma vez que a tecnologia se torna o principal foco do relacionamento. De acordo com os autores, essa abordagem muitas vezes resulta em “baixas taxas de utilização, insatisfação e frustração de expectativas”.

Gregor e Johnston (2000) consideram que tipos de teoria seriam atraentes como meio de avançar nosso entendimento sobre o desenvolvimento de sistemas interorganizacionais. Ele classifica as teorias em três conjuntos:

- a) teorias com um imperativo tecnológico, as quais argumentam que a tecnologia da informação restringe ou determina o comportamento humano e organizacional;
- b) teorias com um imperativo organizacional, que assumem que os atores humanos são agentes de mudança social e podem, em larga extensão, controlar as mudanças provocadas pela tecnologia;
- c) uma perspectiva emergente que atribui causalidade às complexas e indeterminadas interações entre tecnologias e atores humanos.

Esta última perspectiva emergente ou do tipo situacional parece mais promissora para sistemas interorganizacionais, especialmente dadas ao contexto complexo que envolve esse tipo de sistema. Assim, Gregor e Johnston (2000) escolhem essa perspectiva como uma teoria avançada candidata a explicar os sistemas interorganizacionais, e a identifica com a teoria da estruturação, proposta originalmente por Giddens.

Giddens (1984) formulou um arcabouço social meta-teórico da teoria da estruturação que argumenta que a ação e a estrutura operam como uma dualidade, simultaneamente afetando um ao outro. Sua teoria é também referenciada por Allen; Ellis; Wilson (1999) como uma teoria usada para explicar e dar suporte à pesquisa em sistemas de informação.

Giddens (1984) define estrutura como “regras e recursos recursivamente implicados na reprodução social”. Assim, características institucionalizadas de sistemas sociais têm propriedades estruturais no sentido de que os relacionamentos são estabilizados no espaço e no tempo. Para Giddens, a estrutura existe apenas como “traços da memória”, como base orgânica para a habilidade humana de aprender, e é instanciada pela ação. Já os recursos, focados na significância e legitimação, são propriedades da estrutura de sistemas sociais, requeridos e reproduzidos pelos agentes no curso da interação entre eles.

Assim, as estruturas das organizações tanto podem restringir quanto incentivar o desenvolvimento de sistemas interorganizacionais, bem como as características do ambiente externo em que a organização como entidade se encontra inserida. Por essa razão, a teoria da estruturação parece ter potencial para contribuir na discussão sobre sistemas interorganizacionais em um nível mais macro.

Allen; Collinga; Finnie; Kern (2000) consideram que sistemas interorganizacionais precisam ser entendidos como uma manifestação de relacionamentos interorganizacionais. A gerência, assim, necessita incentivar iniciativas de sistemas interorganizacionais com o objetivo de desenvolver ou promover relacionamentos, o que tem que ser feito no escopo de uma estratégia de gestão que privilegie relacionamentos cooperativos.

Prover uma adequada infra-estrutura informacional para processo de planejamento significa minimizar a sobrecarga de informação e permitir a combinação de informações relevantes para o processo com informação a externa necessária para os participantes do processo (BAKER; GEORGAKOPOULOS; SCHUSTER; CICHOCKI, 2002). Esses autores chamam esse tipo de ambiente “infra-estrutura de gestão colaborativa” (*collaboration management infrastructure*), e o descreve como um sistema federativo para a gestão do processo colaborativo.

É importante, ainda, considerar fatores organizacionais e sociais no desenvolvimento de soluções de tecnologia da informação (LUNA-REYES; ZHANG; GIL-GARCÍA; CRESSWELL, 2005). Hardware e software são componentes de um complexo sócio-técnico que inclui pessoas, processos, e fatores institucionais e culturais. Se a tecnologia da informação de fato tem o potencial de alterar estruturas sociais e organizacionais, ela também é afetada por essas estruturas.

Outra questão a ser considerada é a dos sistemas legados, que exigem análise sobre o custo/benefício de uma eventual integração. Sobre o assunto, Arcieri; Cappadozzi; Naggar; Nardelli; Talamo (2002) descrevem o cenário encontrado na Itália, em 1995, sobre o aumento da utilização de tecnologia da informação na administração pública. O cenário tinha como objetivo definir como a infra-estrutura de tecnologia da informação poderia ser usada para a cooperação interorganizacional entre organizações da administração pública, e suportar tanto o trabalho interno quanto os serviços à sociedade.

O cenário mostrou que nenhuma organização era a fonte ou a gestora de todos os dados de que necessitava para alcançar suas próprias metas. Assim, a interação com outras organizações para obtenção dos dados necessários estava sempre acontecendo por meio do intercâmbio de mensagens certificadas – em alguns casos, o fluxo de interação estava especificado em lei.

Mas o problema mais importante identificado no cenário foi a escassez de recursos disponíveis para enfrentar o processo de reengenharia de sistemas e processos, mesmo para um único sistema de informações legado. E era imperativo que os sistemas de informações legados permanecessem operacionais para continuar provendo serviços às organizações.

Portanto os novos sistemas de informação cooperativos que irão dar suporte às interações somente podem ser bem sucedidos se contemplarem alguma forma de integração entre os sistemas de informações legados (ARCIERI; CAPPADOZZI; NAGGAR; NARDELLI; TALAMO, 2002), ainda que minimizando esforços redundantes. Isso significa que a opção não é criar novos sistemas e “adicioná-los” aos já existentes, mas desenvolver uma nova abordagem para os dados “comuns”, conectando-os mais consistentemente com os dados “departamentais”.

Integrar sistemas não é um *commodity work*, mas trabalhar na integração pode parecer isso, por muitas vezes representar um trabalho que funciona nos bastidores eletrônicos da infra-estrutura de TI, e por não estar comumente ligado à interface final. Mas esse tipo de trabalho é um dos que agregam valor à organização. De acordo com Schultze e Boland (2000), não são as habilidades em tecnologia que fazem com que profissionais de sistemas de informação sejam bem sucedidos. É a atitude: “como eu agrego valor para o negócio, para os meus clientes?”.

Se os profissionais de sistemas de informação não mudam em direção a um maior envolvimento com a estratégia da organização, seu trabalho pode ser classificado meramente como um *commodity work*, e, assim, terceirizado ou adquirido. *Commodity work* é avaliado como um trabalho que não agrega valor (*non-value adding work*). Para Schultze e Boland (2000), muitas organizações já o trabalho de desenvolvimento e manutenção de aplicações computacionais. Os executivos justificam essa decisão pelo fato de que a tecnologia está geralmente disponível, é “universalmente aplicável” e “facilmente transferível”.

Outra razão para classificar o trabalho estritamente tecnológico como uma *commodity* está relacionada à falta de vontade das organizações de investirem em um tipo de conhecimento considerado de vida curta e volátil, por conta das mudanças tecnológicas contínuas. As organizações preferem manter o foco de conhecimento e aprendizado em suas áreas de competência essencial (SCHULTZE; BOLAND, 2000).

Como conclusão com relação ao tema “sistemas organizacionais”, pode-se destacar como aspectos importantes a serem considerados em organizações virtuais:

- a) compartilhamento de recursos humanos, tecnológicos e informacionais;
- b) infra-estrutura tecnológica adequada;
- c) redução de custos;
- d) melhoria da qualidade dos produtos/serviços;
- e) aumento da produtividade;
- f) estruturas organizacionais.

## 2.9 Conclusões do referencial teórico

Em cada seção do referencial teórico, foi incluída ao final uma síntese com as principais conclusões. Nesta seção, essas sínteses parciais são apresentadas de forma consolidada.

A partir do referencial teórico, foram identificados os principais fatores que impactam positivamente a coordenação interorganizacional em organizações virtuais:

- a) processos de avaliação das organizações que contemplam resultados coletivos e não apenas de uma organização;
- b) compartilhamento do processo decisório;
- c) compartilhamento de recursos humanos, tecnológicos e informacionais;
- d) linguagem e significados comuns;
- e) conhecimento técnico para implementação de práticas cooperativas de trabalho;
- f) infra-estrutura tecnológica adequada;
- g) recursos humanos com conhecimentos e habilidades para trabalho em equipes interorganizacionais e multidisciplinares;
- h) processos de avaliação de recursos humanos que estimulam o trabalho cooperativo;
- i) recursos humanos conscientes dos objetivos comuns da parceria, externos às suas organizações;
- j) recursos humanos conscientes do que está sendo desenvolvido externamente às suas organizações, relacionado à parceria.

Foram também identificados os principais fatores que estimulam a participação em organizações virtuais:

- a) redução de custos;
- b) compartilhamento de informações;
- c) melhoria da qualidade dos produtos/serviços;

- d) aumento da produtividade.

Pelo fato da pesquisa de campo ter como público-alvo gestores de programas governamentais, com foco no poder executivo federal, um outro fator foi elencado como estimulante à participação em organizações virtuais: “o cumprimento de orientação geral do governo”, ainda que não tenha sido recorrentemente citado nos trabalhos consultados.

O exame da literatura também possibilitou a identificação dos principais fatores que são cruciais para o sucesso de uma organização virtual:

- a) confiança entre os parceiros;
- b) contratos interorganizacionais formais detalhando as responsabilidades de cada participante;
- c) compromisso com a parceria;
- d) percepção dos parceiros de que os benefícios superam os custos e a relativa perda de autonomia;
- e) estratégia e objetivos bem definidos e adequadamente divulgados.

A literatura pesquisada também permitiu a identificação das principais estratégias que poderiam ser desenvolvidas para aumentar o nível de comprometimento das organizações envolvidas em uma organização virtual:

- a) implementar sistemas que permitam a efetiva mensuração da contribuição de cada um dos parceiros na busca dos objetivos comuns;
- b) desenvolver as relações interpessoais;
- c) implementar política de comunicações abertas e frequentes;
- d) prover recursos segundo critérios objetivos com base no desempenho de cada um dos parceiros;
- e) prover oportunidades de treinamento e de desenvolvimento profissional de forma equilibrada para todos os parceiros.

Idem para as principais estratégias que podem ser desenvolvidas para aumentar as chances de sucesso de uma organização virtual no setor público:

- a) harmonizar estruturas organizacionais e políticas de pessoal;
- b) implementar sistemas de auditoria e de avaliação de desempenho que estimulem práticas cooperativas;
- c) estabelecer objetivos comuns a serem alcançados apenas por meio de trabalho cooperativo;
- d) prover infra-estrutura tecnológica adequada;
- e) integrar as parcelas dos orçamentos das organizações envolvidas de modo a permitir uma gestão compartilhada do “orçamento” da organização virtual.

## 2.10 Marco teórico da pesquisa

Os estudos demonstraram que a gestão dos ambientes informacionais cooperativos, necessários para uma maior efetividade da ação de governo, irá requerer muito além de aspectos tecnológicos – será necessário um arcabouço teórico-metodológico, multidisciplinar, incluindo aspectos culturais e comportamentais, a ser provido pela Ciência da Informação, porque é nela que são desenvolvidos estudos e técnicas para lidar com esse insumo básico dos processos de gestão – a informação.

Assim, além do arcabouço teórico provido pela Ciência da Informação, oito temas foram selecionados, sempre sob a ótica dos relacionamentos interorganizacionais, para compor o marco teórico: planejamento governamental, coordenação interorganizacional, trabalho em rede, gestão da informação, fronteiras organizacionais, cultura organizacional, poder e controle, confiança e sistemas interorganizacionais; conforme apresentado na figura 3, a seguir.

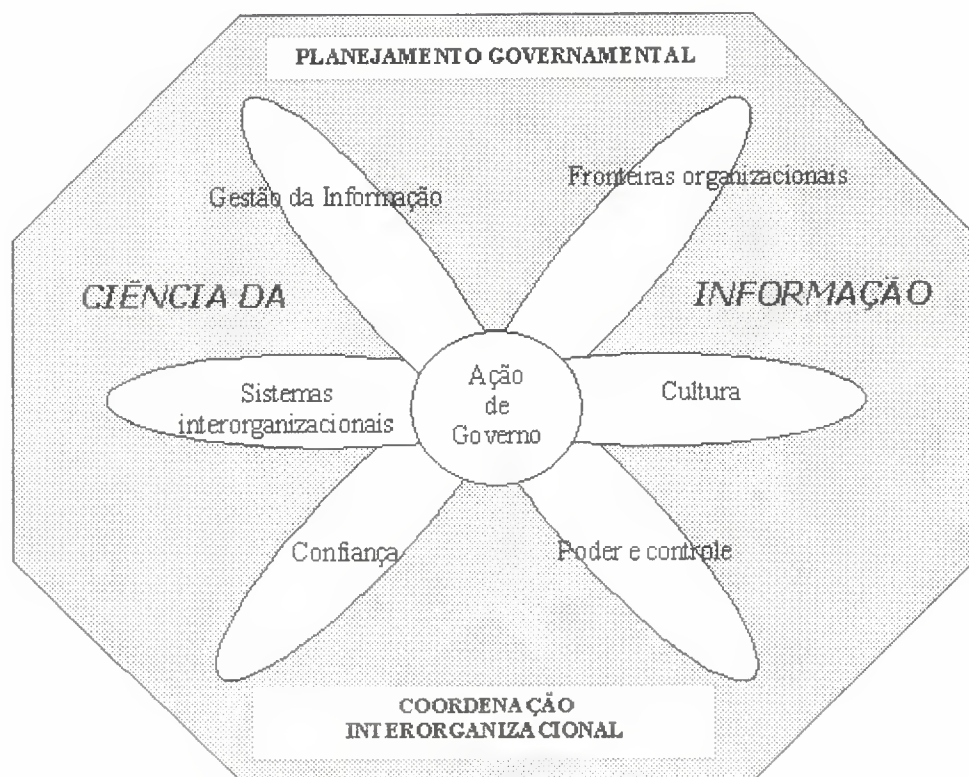


Figura 3. Marco Teórico.

### 2.11 Contribuição

Em consulta realizada na base de dados da “Biblioteca Digital de Teses e Dissertações”, (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict), não foram encontrados estudos que conectem o processo de planejamento governamental ao conceito de organização virtual e aspectos correlatos, especificamente coordenação interorganizacional, trabalho em rede, gestão da informação, cultura organizacional, poder e controle, fronteiras organizacionais, confiança e sistemas interorganizacionais.

Outras bases de dados foram consultadas, tendo sido encontradas algumas contribuições relevantes sobre alguns dos temas que foram objeto desta pesquisa, ainda que não combinados na forma como o foram nesta pesquisa. Foram consultadas, além da BDTD, já citada, as seguintes bases de dados: LICI (IBICT), ARIST (Annual Review of Information Science and Technology), LISA (Library and Information Science Abstracts), JASIS (Journal of the American Society for Information Systems), Dedalus – USP, InformationR.net e CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo).

Será apresentado a seguir o resultado do levantamento de diversos estudos que abordaram temas correlatos e destacados os métodos de pesquisa que foram utilizados.

Sobre a prática da cooperação, Miranda (1987) estudou o acesso ao documento primário por meio de um estudo comparado de diversos modelos de sistemas e serviços bibliotecários (centralizado, semidescentralizado e descentralizado). Foram definidos um esquema de fatores básicos e as subvariáveis, bem como pressupostos, em lugar de hipóteses, em função da natureza dos dados.

Bytheway (1996) estudou o significado das parcerias no gerenciamento de sistemas interorganizacionais. Foi analisada a noção de “parceria” em sistemas do tipo, sendo destacado o fato de que a Tecnologia da Informação não é a causa principal de eventuais conflitos. A pesquisa foi realizada pela

comparação de dois estudos de caso, a partir dos quais foram identificados pré-requisitos para uma parceria sustentável.

A participação no desenvolvimento de parcerias envolvendo usuários de fora da organização foi objeto de preocupação de Cavaye (1995). Foi elaborado um estudo de caso para investigar fatores identificados em revisão de literatura como importantes para gerenciar a participação de usuários externos.

A questão do gerenciamento de sistemas interorganizacionais em parcerias também foi objeto de atenção por Meier (1995), que define a utilização de sistemas do tipo como base para a criação e manutenção de vantagens competitivas, sendo o gerenciamento uma questão-chave. Pode-se classificar sua pesquisa com descritiva / exploratória.

Kurnia (2000) estudou a necessidade de uma visão de processos para a adoção de viabilização de parcerias. Sendo um ambiente complexo, a abordagem por processos é defendida como mais indicada, pelas diferentes noções de causalidade envolvidas. Sua pesquisa também pode ser classificada como descritiva / exploratória.

As questões que afetam a cooperação interorganizacional foram estudadas por Williams (1997). Com a crescente interdependência entre as organizações, o sucesso dependeria da confiança e da cooperação. A partir de uma pesquisa descritiva / exploratória, o autor discute o conceito de IOR (*interorganisational relations*), apresentando uma proposta de tipologia das IOR's.

Christiaanse e Huigen (1997) apresentam a importância da dimensão institucional na implementação de tecnologia da informação em redes complexas. Por meio de dois estudos de caso, realizados em dois ambientes institucionais diferentes, a pesquisa destaca a análise da base cultural e da estrutura que proverá os mecanismos de cooperação, como decisivos para a questão da inovação, fundamental em iniciativas do tipo.

O suporte computacional para o planejamento cooperativo foi objeto de interesse por Rouse (1998), por meio de um estudo de caso que durou seis anos e envolveu 2000 participantes. O foco do trabalho foi o trabalho cooperativo apoiado pelo computador, no qual as sessões de trabalho aconteciam via rede.

Vaughan e Schwartz (1999) estudaram, com auxílio de técnicas de grupo focal e prototipação, a importância do *design* da informação que será utilizada em redes comunitárias. Além das técnicas citadas, o autor apresenta um bom referencial teórico sobre o tema, incluindo a questão da usabilidade. Sua pesquisa pode ser classificada como exploratória e experimental.

Considerações sobre o *design* também foram feitas por Cooper (1998), como parte de um estudo sobre instrumentalização e monitoração de sistemas de recuperação de informações baseados na Internet. Foram analisadas as tecnologias utilizadas e suas configurações, a necessidade do monitoramento do uso e de seus resultados, e, por fim, a questão da privacidade e da ética. Poderíamos classificar sua pesquisa como descritiva (em parte) e exploratória.

Harter e Hert (1997) abordaram a avaliação de sistemas de recuperação de informações, por meio de um estudo de caso. As abordagens, as questões e os métodos utilizados por diferentes empresas para apresentação de uma proposta à ARPA (*Advanced Research Projects Agency*) foram estudados pelo autor.

As metodologias e os métodos para a pesquisa do comportamento do usuário foram analisados por Wang (2000). Por meio de uma pesquisa explicativa / descritiva, o autor pondera sobre as limitações, pressupostos, consequências e potencialidades dos dois paradigmas de avaliação: quantitativo e qualitativo.

Nuidén (1994) aborda a interação interorganizacional em projetos complexos de tecnologia da informação. O autor propõe uma metodologia que, com foco no desenvolvimento de sistemas interorganizacionais, considere questões como necessidade, assimetria, reciprocidade, eficiência, estabilidade e legitimação.



Os relacionamentos interorganizacionais na era da informação foram estudados por Claver; Garcia; Gonzáles (1999), que, por meio de uma pesquisa descritiva / explicativa, fez um histórico dos sistemas interorganizacionais, sua tipologia e importância crescente para as organizações.

Choo (1998) apresenta a informação como meta-recurso, com enfoque para a importância do gerenciamento da informação para a organização “inteligente”. A partir de um ciclo informacional definido em uma estrutura de rede, Choo destaca a questão da cultura do compartilhamento da informação e da colaboração como fator-chave para a competitividade das organizações. Sua pesquisa apóia-se em estudos de caso e pesquisa exploratória.

O estudo dos fatores que influenciam o nível de utilização e a performance de sistemas EDI (*electronic data interchange*) foram estudados por Noh e Chung (2000). Variáveis exógenas que impactam os sistemas EDI são estudados, bem como fatores gerenciais e técnicos. Com auxílio de um questionário, o autor realizou uma pesquisa que podemos classificar como exploratória.

Glendinning (2003) desenvolveu um estudo sobre a integração dos serviços públicos relacionados à saúde e cuidados com pessoas idosas na Inglaterra. Apoiado em evidências coletadas diretamente junto às pessoas e organizações envolvidas, seu estudo pode ser classificado como um estudo de caso, com alguns elementos de pesquisa descritiva e exploratória.

Cheunga (2003) também desenvolveu um estudo sobre aspectos comportamentais na construção de parcerias. Cheunga apoiou seu estudo com evidências coletadas diretamente junto às pessoas e organizações envolvidas. Seu estudo pode ser classificado como um estudo de caso, e, como o estudo de Glendinning (2003), com alguns elementos de pesquisa exploratória e descritiva.

Yin (2003) ilustra o uso de estudo de caso com um estudo de relacionamentos intergovernamentais, analisando a proposição que fundos federais não têm apenas efeitos redistributivos, mas também criam novas mudanças organizacionais a nível local. O propósito do estudo de caso foi mostrar a formação e a modificação de organizações locais ocorridas após mudanças em programas federais correlatos.

Por meio de um projeto de pesquisa-ação, Allen; Colligan; Finnie; Kern (2000) estudaram um sistema de informação interorganizational usado por mais de 1000 organizações no Reino Unido. Sua pesquisa explica a importância de questões organizacionais no desenvolvimento e gestão de sistemas interorganizacionais. Allen também sugere um modelo conceitual dos fatores relevantes para o referido caso.

Dessa forma, a partir dos trabalhos consultados, pode-se afirmar que o estudo de relacionamentos interorganizacionais e de seus ambientes informacionais cooperativos vem atraindo cada vez mais a atenção de pesquisadores e organizações, sendo recorrente a afirmação de que, em iniciativas do tipo, é imprescindível levar em conta fatores culturais e comportamentais, indo além de considerações estritamente técnicas. Parece fundamental para parcerias bem-sucedidas a construção de relacionamentos baseados na confiança e na estruturação de processos de gestão que assegurem a efetiva participação de todos os envolvidos.

Assim, as esperadas contribuições desta pesquisa são o preenchimento de uma lacuna de conhecimento (fatores e estratégias que impactam a coordenação interorganizational no contexto do planejamento governamental), e o fornecimento de sugestões no âmbito do processo de planejamento governamental de forma a incrementar a efetividade do processo de coordenação interorganizational por meio da discussão sobre o entendimento e a aplicabilidade do conceito de organização virtual no setor público. Sinteticamente:

- a) aumentar a base de conhecimentos sobre o assunto;
- b) subsidiar possíveis aperfeiçoamentos na administração pública brasileira, por meio do aperfeiçoamento da coordenação interorganizational e da maior ênfase em ambientes informacionais sob uma nova abordagem, que valoriza parcerias e colaboração.

### 3. Metodologia

“Alguns de meus amigos chegaram mesmo a afirmar que uma tese de doutoramento deveria ser o maior trabalho científico que um homem já fez ou jamais faria talvez, e que deveria esperar até que ele estivesse plenamente capacitado a expor o trabalho de sua vida. Não partilho dessa opinião. Digo, apenas, que se a tese não é, de fato, uma tarefa tão capital, deve pelo menos ser, em intenção, o portão de acesso para um vigoroso trabalho criativo. Só Deus sabe quantos problemas não existem para serem resolvidos, quantos livros a serem escritos, quanta música a ser composta!”  
(Norbert Weiner, 1894-1964)

#### 3.1 Variáveis e hipóteses

Para efeito desta pesquisa, foram considerados como fatores e estratégias que impactam a coordenação interorganizacional em organizações virtuais aqueles identificados a partir do referencial teórico.

Assim, a pesquisa de campo submeteu as seguintes variáveis à apreciação dos gestores governamentais, para aferir a percepção quanto à ocorrência de fatores que impactam a coordenação interorganizacional no âmbito de organizações virtuais:

- a) processos de avaliação de organizações públicas;
- b) processos de avaliação de servidores;
- c) processo decisório;
- d) compartilhamento de recursos humanos, tecnológicos e informacionais;
- e) linguagem e significados comuns;
- f) conhecimento técnico (para implementação de práticas cooperativas de trabalho);
- g) infra-estrutura tecnológica;
- h) recursos humanos (conhecimentos e habilidades para trabalho em equipes interorganizacionais e multidisciplinares; conscientização quanto aos objetivos comuns da parceria, externos às suas organizações; e conscientização quanto ao que está sendo desenvolvido externamente às suas organizações, relacionado à parceria).

Já para efeito de aferição da percepção dos gestores quanto aos fatores que estimulam a participação em organizações virtuais, forma consideradas as seguintes variáveis:

- a) custos (redução);
- b) compartilhamento de informações;
- c) qualidade dos produtos/serviços;
- d) produtividade;
- e) cumprimento de orientação geral do governo

Como variáveis representativas dos fatores que são cruciais para o sucesso de uma organização virtual, foram pesquisadas:

- a) confiança;
- b) contratos interorganizacionais formais;
- c) compromisso;
- d) percepção quanto aos benefícios e custos;
- e) estratégia e objetivos.

Quanto às estratégias que poderiam ser desenvolvidas para aumentar o nível de comprometimento das organizações envolvidas em uma organização virtual, foram pesquisadas as seguintes variáveis:

- a) sistemas de mensuração da contribuição;
- b) relações interpessoais;
- c) política de comunicações;
- d) provimento de recursos;
- e) treinamento e desenvolvimento.

Idem para estratégias que podem ser desenvolvidas para aumentar as chances de sucesso de uma organização virtual no setor público:

- a) estruturas organizacionais e políticas de pessoal;
- b) sistemas de auditoria e de avaliação de desempenho;
- c) objetivos comuns;
- d) infra-estrutura tecnológica;
- e) integração de orçamentos.

Foram ainda incluídas no questionário variáveis relacionadas ao perfil dos gestores, para verificar se há diferenças na percepção dos gestores quanto aos fatores e estratégias que impactam a coordenação interorganizacional em organizações virtuais:

- a) sexo;
- b) faixa etária;
- c) escolaridade / titulação acadêmica;
- d) tipo de vínculo com o serviço público;
- e) tempo de serviço público.

O referencial teórico pesquisado também permitiu a formulação das seguintes hipóteses quanto à percepção dos gestores com relação aos fatores e estratégias:

#### I – Hipótese geral

De acordo com os gestores consultados, a realidade do planejamento governamental apresenta um baixo índice de incidência dos fatores que impactam positivamente a coordenação interorganizacional em organizações virtuais (considera-se “baixo índice” a ocorrência de mais de 50% de respostas em que os gestores discordam, total ou parcialmente, da ocorrência dos fatores, correspondendo à parte II do questionário – apêndice B).

#### II – Hipóteses específicas

1. O baixo índice de incidência dos fatores que impactam positivamente a coordenação interorganizacional em organizações virtuais, já referido na hipótese geral, é registrado em todas as estratificações (sexo, faixa etária, escolaridade / titulação acadêmica, tipo de vínculo com o serviço público e tempo de serviço público);
2. Os gestores consideram o fator “melhoria da qualidade dos produtos/serviços” como o fator mais importante para estimular a participação em organizações virtuais;
3. Os gestores consideram o fator “estratégia e objetivos bem definidos e adequadamente divulgados” como o fator mais importante para o sucesso de uma organização virtual;
4. Os gestores consideram a estratégia “implementar sistemas que permitam a efetiva mensuração da contribuição de cada um dos parceiros na busca dos objetivos comuns” como a estratégia mais importante para aumentar o nível de comprometimento entre organizações envolvidas em uma organização virtual;
5. Os gestores consideram a estratégia “estabelecer objetivos comuns a serem alcançados apenas por meio de trabalho cooperativo” como a estratégia mais importante para aumentar as chances de sucesso de uma organização virtual no setor público;

### 3.2 Classificação da pesquisa

Do ponto de vista teórico, a pesquisa é interdisciplinar, compreendendo as áreas de Ciência da Informação, planejamento e gestão, que fornecem subsídios para a gestão dos ambientes informacionais cooperativos, essenciais para a operacionalidade e gestão das novas estruturas organizacionais, a serem criadas na forma de organizações virtuais aplicadas ao setor público.

Quanto à sua natureza, esta pesquisa pode ser considerada como aplicada, pois pretende contribuir com o fornecimento de sugestões no âmbito do processo de planejamento governamental de forma a

incrementar a efetividade da coordenação interorganizacional por meio da discussão sobre o entendimento e a aplicabilidade do conceito de organização virtual no setor público.

Assim, para além de um diagnóstico sobre a percepção dos gestores quanto aos fatores e estratégias que impactam a coordenação interorganizacional no âmbito de organizações virtuais, a pesquisa contemplou uma necessária e minuciosa revisão bibliográfica de forma a permitir a identificação dos referidos fatores e estratégias e uma análise dos resultados de campo, de forma a cumprir o objetivo geral, de definir diretrizes que contribuam para o incremento da efetividade da ação governamental, por meio de uma maior racionalização da coordenação interorganizacional, a ser exercida no escopo de novas estruturas organizacionais, na forma de organizações virtuais aplicadas ao setor público.

Quanto aos meios de investigação, esta pesquisa utilizou elementos de pesquisas de campo e de pesquisas bibliográficas. Foram utilizados métodos quantitativos para coleta de dados, bem como técnicas estatísticas para o tratamento e apresentação dos dados. Porém, por tratar de um fenômeno social complexo, a pesquisa também contou com elementos de pesquisas qualitativas, uma vez que foram levados em conta fatores culturais e comportamentais, além de aspectos meramente quantitativos, para uma melhor análise e compreensão do fenômeno.

Quanto aos fins, esta pesquisa utilizou elementos de pesquisas descritivas, usualmente aplicadas em fenômenos com relevantes fatores comportamentais e culturais.

Os estudos que levaram à configuração da pesquisa, inclusive com a apresentação de estudos relacionados, são apresentados nos itens “3.4 A pesquisa e a Ciência”, “3.5 A pesquisa e a Ciência da Informação” e “3.6 Possibilidades para a pesquisa - enfoques e questões”.

### 3.3 Coleta de dados

#### 3.3.1 Instrumento

A pesquisa de campo foi realizada com os gerentes-executivos de todos os programas do Plano Plurianual (PPA), por meio de um questionário eletrônico, “hospedado” em um provedor na Internet, de forma a evitar a circulação, ainda que eletrônica, de arquivos entre o pesquisador e os respondentes. O questionário era precedido de uma apresentação sucinta da pesquisa e da relação de programas do PPA (apêndice A), para seleção por parte dos respondentes. Uma vez selecionado o programa, o respondente era encaminhado ao questionário propriamente dito (apêndice B).

Testes exaustivos de operação da página da pesquisa foram efetuados, inclusive a partir de diferentes plataformas tecnológicas. A página deveria permanecer diariamente em disponibilidade, entre seis e vinte e duas horas, e ser capaz de suportar vários acessos simultâneos. Houve também a necessidade de programar rotinas para gerar cópias de segurança e relatórios sobre o registro de respostas.

Quanto aos pré-testes, foram aplicados 19 (12% da amostra), de forma a aprimorar o instrumento de coleta. O público-alvo para os pré-testes foram gerentes-executivos do PPA, servidores envolvidos no processo de gestão e avaliação do PPA e servidores não diretamente envolvidos com o PPA mas que ocupavam cargos de gestão. A partir das contribuições dos que responderam aos pré-testes, expressões e termos foram padronizados ou substituídos, questões tiveram redações alteradas, algumas foram desdobradas por conterem mais de uma pergunta e uma questão foi excluída por já estar em parte contemplada em outro item.

A opção pelo questionário eletrônico, como já referido, pretendeu conferir maior transparência ao processo de coleta e maior racionalização na tabulação e análise dos dados, uma vez que as respostas comandadas alimentavam diretamente um banco de dados. Os pré-testes indicaram boa receptividade do instrumento eletrônico, considerado em geral de fácil utilização.

Não se pode afirmar, porém, se alguns respondentes deixaram de comandar respostas pelo fato de o instrumento de coleta não estar no tradicional formato de papel ou de arquivo eletrônico avulso, passível de salvamento e análise em oportunidade a critério do respondente.

Em uma tentativa de aumentar o número de questionários respondidos, houve um entendimento, em maio de 2005, com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, do Ministério do Planejamento (MP), no qual ficou acertado que o MP enviaria uma correspondência (anexo A) aos gerentes-executivos, apresentando a pesquisa, solicitando que os questionários fossem preenchidos e informando o endereço da página do questionário (*link*).

Também ficou acordado que o MP colocaria um aviso na página inicial do SIGPlan (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento) (anexo B), com as mesmas informações da mensagem, e que, caso necessário, nova mensagem seria enviada após duas ou três semanas, para “reforçar” o apelo para que os questionários fossem respondidos.

O questionário foi dividido em três partes, com 19 questões no total. A primeira parte, com cinco questões, buscou identificar o perfil dos respondentes. A segunda parte, com dez questões, abordou questões referentes às organizações e aos servidores públicos. A terceira parte, com quatro questões, trouxe questões para aferir a percepção sobre fatores e estratégias, identificados a partir do referencial teórico, que impactam a coordenação interorganizacional, com os respondentes sendo instados a classificar, por ordem de importância (de 1-mais importante a 5-menos importante), os referidos fatores e estratégias.

Na segunda parte foram utilizadas escalas Likert de quatro pontos. Uma escala Likert é uma escala onde os respondentes são solicitados não só a concordarem ou discordarem das afirmações apresentadas, mas também a informarem qual o seu grau de concordância/discordância (MATTAR, 1997; OLIVEIRA, 2001).

A escala apresentada foi:

1 - discordo totalmente	2 – discordo mais do que concordo	3 – concordo mais do que discordo	4 – concordo totalmente
-------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------	-------------------------

A escala não apresentou a opção “Não tenho opinião” (ou semelhante) porque o universo da pesquisa era composto por gestores de fato envolvidos com o dia-a-dia dos programas, o que os levaria a ter sempre condições de posicionar-se objetivamente em cada questão – tal expectativa foi confirmada pelos pré-testes efetuados.

Pelo mesmo motivo, não foram permitidas respostas nulas ou em branco – todas as questões deveriam ser respondidas de forma válida para que o registro das respostas fosse aceito – o sistema somente dava o processo por concluído quando todas as respostas estivessem comandadas, e sem erros.

Considerou-se erro a tentativa de registro, nas quatro últimas questões, de números diferentes de 1, 2, 3, 4 e 5 ou a tentativa de registro de números duplicados (dois “1”, por exemplo). Assim, o sistema estava programado para aceitar apenas os números 1, 2, 3, 4 e 5, sem repetição.

Por questões operacionais, não foi permitido o registro parcial de respostas, para eventual continuação em outro momento a critério do respondente. Os pré-testes mostraram que poderia haver alguma dificuldade nesse ponto, com alguns respondentes argumentando que o fato de poder responder parcialmente e depois continuar em um outro momento favoreceria o registro das respostas. A decisão, porém, foi no sentido de manter a obrigatoriedade e de permitir o registro apenas completo das respostas.

Considerou-se que, se com um tempo total para respostas estimado entre cinco e dez minutos, o respondente não concluísse o processo, haveria maiores chances dele não retomar o processo em outro momento, do que do processo desistir sem tê-lo concluído. As mensagens de advertência foram sempre redigidas em tom ameno e orientador.

Os dados coletados foram tratados de forma agrupada, de forma a preservar a confidencialidade das respostas, mas foram objeto de análise respostas que apresentavam faixa etária incompatível com o tempo de

serviço público (0 ocorrências), escolaridade equivalente ao ensino fundamental e médio (1 ocorrência), e seqüências do tipo “12345” ou “54321” (0 ocorrências) em mais de uma resposta das quatro questões que compunham a terceira parte do questionário.

As medidas estatísticas média e desvio-padrão foram utilizadas para análise dos dados, incluindo estratificações de acordo com o perfil dos respondentes, evitando situações que permitissem a identificação dos respondentes. Os resultados foram ainda relacionados com as informações colhidas no referencial teórico, de forma a subsidiar a elaboração de sugestões para o incremento da efetividade do processo de coordenação interorganizacional no âmbito do processo de planejamento governamental.

### 3.3.2 Universo e amostra

Em setembro de 2005, o PPA era composto por 408 programas, divididos em cinco categorias:

- 333 - finalísticos
- 46 – gestão de políticas públicas
- 17 – serviços ao estado
- 10 – operações especiais
- 2 – apoio administrativo

A partir de estudos desenvolvidos sobre a natureza dos programas, e levando-se em conta o assunto principal da pesquisa de campo (organização virtual, coordenação interorganizacional e aspectos correlatos) e o foco (poder executivo) foram desconsiderados 72 programas, por se enquadrarem em uma das seguintes situações:

- a) programas do tipo “operações especiais” - 10
- b) programas de outras áreas que não o poder executivo federal – 11;
- c) programas em processo de extinção (restos a pagar) – 16;
- d) programas relacionados a atividades padronizadas, inclusive de serviços – 7;
- e) programas referentes a processos internos às organizações (ensino, saúde etc) - 16;
- f) programas desenvolvidos com autonomia por empresas estatais e privadas – 12

O universo total, então, passou a ser de 336 programas, para os quais poderiam ser comandadas respostas (porém, como a página da pesquisa continha a oferta de todos os 408 programas para seleção e resposta, houve 12 respostas relacionadas a programas excluídos do universo, que, obviamente, precisaram ser retiradas para efeito de tabulação e análise dos dados).

Foram ainda desconsiderados do universo, apenas para efeito de mensuração do tamanho da amostra, 75 programas para os quais os documentos apontavam um mesmo gerente-executivo, ou, na ausência deste, um mesmo gerente. Com isso, evitou-se considerar respostas duplicadas, já que o sujeito da pesquisa é o gestor (gerente-executivo ou gerente), e não o programa. Assim, o universo ficou constituído de 261 programas.

Para cálculo da amostra foi utilizada a fórmula sugerida por Richardson (1999) e Oliveira e Grácio (2005), para universos finitos:

$$n = (d^2 * p * q * N) / (e^2 * (N-1) + d^2 * p * q)$$

onde:

d = valor da distribuição normal para o nível de confiança de 95% (d=2) características da população

(foram utilizados p=50 e q=50)

N = tamanho do universo (=261)

e = erro amostral tolerável (=5,5%)

Como o valor de p determina a variabilidade populacional, quanto mais homogênea for a população (“p” mais distante de 50%), menor o tamanho da amostra para representá-la, pois haverá uma menor

variabilidade nas respostas. Quanto mais “p” se aproximar de 50%, maior será o tamanho da amostra necessária.

Neste trabalho, optou-se por “p=50%”, o que provocou um aumento do tamanho da amostra, em função do desconhecimento sobre a variabilidade da população, com a intenção de conferir maior possibilidade da amostra representar de fato a população.

O nível de confiança adotado (95%) e o erro amostral tolerável (5,5%) são considerados válidos por Richardson (1999) para pesquisas em Ciências Sociais. Com isso, o tamanho calculado da amostra foi de 146, correspondente a 56% do universo (261).

A seguir será feita a necessária correspondência entre esta pesquisa e Ciência, para situar esta pesquisa no campo da pesquisa científica.

### 3.4 A pesquisa e a ciência

Existe, assim, um problema do mundo real a ser estudado, com o objetivo de aprender, conhecer, construir um saber criticamente fundamentado, indo ao encontro do preciso significado da palavra Ciência (do latim “scire”, “scientia”).

O problema identificado atende ao significado do latim “problema” e do grego “pro-blema” - que tem o mesmo sentido do latim “ob-jet”, por se tratar de uma questão ainda não solvida e que é objeto de discussão. Do latim “cognoscere”, conhecer, que significa julgar, sentir, admitir, recupera-se o propósito de ampliar a discussão sobre o tema.

Mas como fazê-lo utilizando o pensamento científico? Aliás, o que a opção pelo método científico traz de implicações para um projeto de pesquisa? Quais os requerimentos para considerar-se um projeto de pesquisa como revestido de caráter científico?

Para responder a essas questões, será feita uma rápida incursão no campo da filosofia da Ciência, destacando algumas tendências nessa área. Na seqüência será apresentada a conexão deste projeto com uma das mais jovens, promissoras, comprometidas e comprometedoras das Ciências, a Ciência que informa e forma - a Ciência da Informação: uma Ciência em ação.

Para Einstein (1983), todas as religiões, artes e ciências são frutos da mesma árvore – todas essas aspirações destinam-se a enobrecer a vida do homem, em sua busca “do conhecimento e da verdade objetiva”, finalidades eternas e primordiais do homem. Einstein define a ciência como “um esforço para reunir os fenômenos perceptíveis deste mundo numa associação tão completa quanto possível, por meio do pensamento sistemático.”

Para Vergez e Huisman (1973), explicar é descobrir novas leis, e compreender é elucidar pelo sentido. Dessa forma, o pensamento científico leva em conta o problema e seu conseqüente, o método para estudá-lo (“o conteúdo é o método”, KING; KEOHANE; VERBA, 1994). Citando Merton, Kneller (1980) lista as condições para a busca da verdade: universalismo, participação da comunidade, isenção e ceticismo (e acrescentados depois: originalidade e individualismo).

Porém, de acordo com Prélot (1964), o “espírito humano” está de tal maneira constituído que quase sempre toma posição “a respeito dos homens e das coisas” antes mesmo de havê-los completamente estudado – “há nisso como que uma necessidade da vida”. A observação científica, segundo Prélot, geralmente não intervém senão após “os juízos e as tentativas de modificação”.

Assim, como forma de disciplinar a construção de novas teorias (ou leis) e perseguir o entendimento, Vergez e Huisman (1973) preconizavam a exaustiva documentação dos fatos, e, citando Darwin, em especial daqueles fatos dos quais discordamos, visto que “desaparecem mais rápido da memória”. Em relação à memória, Vergez ainda cita a principal função da memória é transformar o acontecimento em

experiência, o que nos permite tirar lições do passado. Citando Platão, Hobbes (1998) afirma ainda que "todo conhecimento é memória".

Quanto ao papel da imaginação no processo científico, Vergez e Huisman (1973) argumentam que a imaginação é indissociável da inteligência e precede o conhecimento objetivo, e que este é conquistado penosamente - o real é o imaginário vencido.

Nesse sentido, Toynbee (1974) afirma que a atitude criativa é a essência do processo de geração de conhecimento. Também para Freud (*apud* TOFFLER, 1973), "o pensamento é a ação em ensaio", ou seja, é a antecipação da realidade.

Ainda segundo Toffler (1973), o novo conhecimento altera o antigo, o que traz um certo sentido de "impermanência" ao conhecimento acumulado. Para Toynbee (1974), o progresso científico é cumulativo e descontínuo, numa série de jorros e ondas.

Sobre a cumulatividade da Ciência, Vergez e Huisman (1973) apresentam duas pitorescas citações para ilustrar o debate. Ao citar Renoir, para quem "pintura se aprende nos museus", sugere que as novas teorias são preparadas pelas anteriores.

Porém, ao citar Gouhier, para quem a hipótese da cumulatividade é absurda, Vergez e Huisman (1973) lembram que Colombo não descobriu a América nas cartas de seus predecessores. Para Kneller (1980), Ciência é conhecimento da natureza (e exploração desse conhecimento), e envolve história, método e comunidade de investigadores. O progresso científico não seria contínuo, e seria cumulativo apenas em parte. O ciclo problema -> hipótese -> inferência -> teste -> *feedback* concorre para a descoberta de novos problemas e novas possibilidades de solução.

Comentando os trabalhos de Pasteur, Vergez e Huisman (1973) dizem que o objetivo da Ciência é resolver problemas do mundo real. Também para Khun (1982), o cientista, no fundo, quer resolver problemas. Já Toynbee (1974) afirma que a curiosidade é não-utilitária: o homem teria se preocupado em observar estrelas antes que pudesse compreender que elas tinham alguma importância prática para a agricultura e a navegação, por exemplo (para ele, essa é a razão de nos autodenominarmos "homo sapiens", e não "homo faber").

Mas é justamente ao tentar resolver problemas concretos que o cientista desenvolve teorias, ou problemas teóricos. Foi assim com Pasteur, que sob demanda de cervejeiros, preocupados com dificuldades no controle da fermentação da cerveja, estudou um problema e encontrou soluções para outras questões a partir das teorias desenvolvidas (VERGEZ; HUISMAN, 1973).

De qualquer forma, ir contra o pensamento dominante pode significar problemas para os insurgentes. Mesmo cientistas com reconhecido talento como Pasteur receberam críticas e elogios, conforme afastavam-se ou comungavam do senso científico habitualmente aceito. Mueller; Campello; Dias (1996), citando Albury, também refletem sobre as situações em que o pesquisador tem que se conformar com o paradigma dominante, a fim de ter seu trabalho reconhecido pela comunidade científica.

O papel da crítica, porém, tem para Kneller (1980) uma importância fundamental. Para ele, a crítica é responsável pela transformação e pelo progresso da Ciência, embora por vezes - e parece ter sido o caso de Pasteur, as elites científicas relutem em abandonar conceitos arraigados.

Assim, procura-se não dogmas, mas pensamento disciplinado (KING; KEOHANE; VERBA, 1994). Para isso a fundamentação das teorias e proposições precisa estar embasada em outros conceitos já submetidos à apreciação científica. Mas se torna virtualmente impraticável retroagirmos indefinidamente para tentarmos demonstrar a validade das nossas teorias.

Isso leva à enunciação de axiomas e postulados (uma verdade não pode ser aceita sem provas - e como provar as provas?). Para Vergez e Huisman (1973), os axiomas e postulados devem ser compatíveis,



independentes e suficientes - ou seja, a base sobre a qual nossa teoria está assentada é coerente e capaz de sustentar os desdobramentos posteriores.

Sobre a qualidade do conhecimento científico, Vergez e Huisman (1973) argumentam que quanto mais progredem as técnicas científicas, mais rigorosas e precisas se tornam as medidas, revelando novos fatos polêmicos. Como para Vergez e Huisman "conhecer é medir", a precisão das medições aumenta o estoque de conhecimento à disposição da comunidade científica.

Resolver contradições parece ser o grande desafio da Ciência. Para Vergez e Huisman (1973), a história do progresso científico é a dramática história das vitórias conseguidas sobre a contradição - uma verdade científica é uma contradição resolvida. Mas a resolução de problemas exige a construção de hipóteses por vezes não óbvias. Uma hipótese não é uma simples conjectura, mas uma explicação inteligível, fruto da imaginação racional - um esforço da inteligência para aprender.

De forma um tanto irônica, Vergez ilustra essa questão com a estória do "cientista" que estudava o porquê da ressaca quando os diversos voluntários tomavam drinques com soda. Alteravam-se as composições dos drinques, embora todos utilizassem soda em sua composição. Sem rigor e sem imaginação, o nosso "cientista" poderia concluir que a culpa da ressaca é da soda, única presente em todos drinques!

Conviver com a atitude crítica é essencial para o desenvolvimento do pensamento científico. A percepção de que a crítica não pode ser uma recusa sistemática, mas deve se constituir como uma escolha esclarecida, é fundamental para que argumentos e contra-argumentos encontrem espaço para vicejar e ofertem suas contribuições na resolução das controvérsias.

Mas o "debate informado" depende do conhecimento dos fatos (KNELLER, 1980), e as regras para a inferência científica, que pretendem produzir resultados confiáveis (sempre) e replicáveis (se possível) (KING; KEOHANE; VERBA, 1994), presumem a publicidade da Ciência.

Afinal, como na quebra de paradigmas de Khun (1982), a novidade somente emerge com dificuldade, eventualmente vencendo resistências que se mostram úteis porque testam o novo corpo de conhecimentos. Khun também afirma que "não é que o mundo mude, mas nós mudamos a forma de 'ver' o mundo".

O caráter de interdisciplinaridade das ciências encontra reconhecimento em Descartes (VERGEZ; HUISMAN, 1973), para quem as ciências estão unidas de tal maneira que é mais fácil estudá-las em conjunto que isoladamente. Para Masuda (1968), o sistema científico em que cada ciência opera em seu próprio domínio fechado é mais adequado para satisfazer as necessidades da sociedade, sendo necessário criar um novo sistema de ciências sociais interdisciplinares.

Também para Popper (1975), estudamos assuntos ou problemas que não respeitam fronteiras, daí a imperiosidade de talentos e conhecimentos diversos para lidar com as questões do mundo real - ou seja, é preciso haver colaboração. Afinal, para Khun (1982), as revoluções científicas que levam à quebra de paradigmas "difícilmente são obra de um homem só". Para ele, as idéias de uma tradição científica constituem uma matriz disciplinar, que precisa de visões diferentes para validar e consolidar novos conhecimentos.

De fato, a segmentação do conhecimento, praticada por séculos, é também criticada por Gibbons (2002) um porta-voz de uma nova visão, um novo modo de fazer e, poderíamos dizer, de viver a ciência. Seria o modo "dois", onde a colaboração é a palavra-chave, em contraposição ao modo "um", onde predomina a especialização. Também para May (1994), a comunidade científica está dedicando mais atenção "ao poder do diálogo e da colaboração".

A especialização presente no "modo um" é comentada por Lazarte (2000) sob o rótulo de "fragmentação cognitiva", que acontece quando há uma divisão da ciência em áreas de conhecimento, cada uma com sua "metodologia peculiar, seus ritos, estruturas de poder e valores; o que chamamos de disciplinas". Para Lazarte, essa divisão apresenta várias conseqüências, algumas positivas, como a "possibilidade de aprofundar em áreas de estudo muito específicas e desenvolver métodos muito afinados

para investigar fenômenos de outra forma inacessíveis”; outras negativas, “dificulta o compartilhamento das descobertas, métodos e conceitos entre áreas diferentes e aliena a maioria das pessoas do acesso aos conhecimentos desenvolvidos”.

Knafl (1994) também ressalta que, como um esforço coletivo, a pesquisa científica envolve uma variedade de interações com outros atores, como colaboração direta com outros pesquisadores, *networking* com interessados no tema, e negociando com patrocinadores e editores. Para Tripp-Reimer; Sorofinan; Peters; Waterman (1994), de fato a pesquisa é quase sempre um esforço coletivo, e sua adequada difusão pode ajudar outros que estão lidando com questões semelhantes, aumentando a produtividade total do mundo da ciência.

Nessa nova visão, Gibbons (2002) também advoga que as soluções para os problemas do mundo real demandam soluções únicas (*ad-hoc*), que atendem a contextos de aplicação específicos. O conhecimento compartilhado requer redes de comunicação que levem em conta a diversidade organizacional das instituições e profissionais participantes.

Outra característica desse novo modo de fazer ciência é o destaque à responsabilidade social que deve cercar a prática científica. Assim, para Gibbons (2002), a Ciência existe para buscar respostas para as necessidades da sociedade – os problemas.

Também Beting (1983), citando Norman Borlang, ganhador do Prêmio Nobel da Paz em 1970 por pesquisas com genética aplicada à agricultura, registra que deve-se praticar o princípio da “ciência pela sociedade” no lugar do princípio da “ciência pela ciência”, fonte de “desperdício de recursos materiais e humanos no desenvolvimento de pesquisas inteiramente divorciadas da dura realidade do dia-a-dia”.

Sobre os problemas do mundo real, Popper (1975) afirma que os problemas são descobertos, e não fabricados – acabam por se constituir de forma autônoma, independente. Assim, compreender é solucionar problemas – para Popper, a compreensão é a meta das Humanidades.

A resolução de problemas, segundo Popper (1975), leva ao desenvolvimento de teorias e à descoberta de novos problemas. A aplicação do princípio da racionalidade leva em conta uma análise situacional - como podemos compreender uma teoria? Ou um problema? Ou melhorar nossa compreensão?

De qualquer forma, o que se consegue são apenas probabilidades. Kneller (1980) concorda com Popper, ao afirmar que a indução, sendo um enunciado geral a partir de observações particulares, gera probabilidades, não certeza.

O conjunto de objetos de pensamentos possíveis, teorias em si mesmas e relações lógicas com os argumentos em si mesmos, e das situações dos problemas em si mesmas - teorias, proposições ou asserções – compõe o “Mundo 3” de Karl Popper. Embora feito pelo homem, o “Mundo 3” transcende seus “fabricantes”.

O “Mundo 3” abriga os atos subjetivos de compreensão, responsáveis pela conjectura e refutação das teorias. Sobre isso, Vergez e Huisman (1973) argumentam também sobre a existência de um mundo de idéias, exterior ao pensamento humano.

Para Miranda (2002a), o “Mundo 3” corresponde ao conhecimento que está armazenado nas unidades e sistemas de informação, e não em nossas mentes. É o conjunto de informações sobre as informações, o “registro do conhecimento”. Também para Bouche (1988), a organização do conhecimento requer que o documento passe do mundo dos objetos e de um discurso sobre esses objetos a um mundo de “classes de documentos”.

Para Neill (1982), o desenvolvimento teórico da CI está baseado nas questões referentes à “indexação e classificação” do conhecimento objetivo do “Mundo 3” e entender os processos do “Mundo 2” relativos à formulação de questões e à resolução de problemas.

É esse mundo o objeto de atenção (ou de desejo?) da Ciência da Informação, como será discutido a seguir.

### 3.5 A pesquisa e a Ciência da Informação

A Ciência da Informação, ciência de caráter interdisciplinar, tem por objeto o estudo das propriedades gerais da informação (natureza, gênese e efeitos) (LE COADIC, 1996). Assim, a Ciência da Informação contribui por meio dos estudos das necessidades informacionais, dos processos de interação, dos sistemas de informação, e do estudo do uso da informação.

Para Robredo (2003), o objeto de estudo da Ciência da Informação é a informação, “em todos os seus aspectos e sob todos os pontos de vista”. Como ciência, compreende o estudo, com critérios, princípios e métodos científicos, da informação e suas características.

Bates (1999) afirma que a ciência da informação compreende o estudo da coleta, organização, armazenamento, recuperação, e disseminação da informação. De acordo com Bates, essa definição tem se mantido estável por pelo menos trinta anos. De fato, Bates (1999) cita parte de um texto publicado por Harold Borko em janeiro de 1968:

“Ciência da Informação é a disciplina que investiga as propriedades e o comportamento da informação, as forças que governam o fluxo da informação, e os meios de processar informação para um acesso e uso ótimos. A Ciência da Informação preocupa-se com o corpo de conhecimentos relativo à origem, coleta, organização, armazenamento, recuperação, interpretação, transmissão, transformação e utilização da informação. Tem ao mesmo tempo componente de ciência pura, que pesquisa sobre o assunto sem preocupar-se com aplicações, e componente de ciência aplicada, que desenvolve produtos e serviços ”

Sobre a importância da Ciência da Informação, Vickery e Vickery (1989) afirmam que ela está identificada com o estudo da comunicação da informação na sociedade, o que pode significar efetiva contribuição para a facilitação dos processos de transferência de informações, e efetiva contribuição na construção da cidadania.

Vários autores, entre eles Miranda (2002b), Pinheiro e Loureiro (1995) e Robredo (2003), comentam sobre o caráter interdisciplinar da Ciência da Informação. Miranda ainda afirma que a Ciência da Informação necessita de pesquisas com a formulação e comprovação de teorias e hipóteses, e que para isso precisamos da interdisciplinaridade.

Em outro trabalho, Miranda (1982) afirma que a interdisciplinaridade da Ciência da Informação apresenta tendência vertical no sentido da comunicação e horizontal em relação à computação. Mostafa (1996) alerta que, mesmo de natureza interdisciplinar, é preciso configurar um caráter de disciplina à Ciência da Informação.

Essa configuração é importante porque interdisciplinaridade não é incorporação de conceitos - é aplicação social conjunta (GOMES, 2001). A autora ainda adverte que, em sua visão, a Ciência da Informação mais incorpora que contribui - talvez pelo caráter de ciência em busca de teorias, de uma base conceitual, com o que concorda Galvão (1998).

A interdisciplinaridade pode ser compreendida a partir da contradição entre a continuidade do mundo e a descontinuidade do saber – a realidade é sempre empírica e contínua, enquanto alguns fazem um saber descontínuo e teórico (MOSTAFA, 1996). A autora ainda coloca a Ciência da Informação entre a biblioteconomia e a comunicação, às quais poderíamos agregar a tecnologia da informação e as ciências cognitivas.

Considerando a Ciência da Informação ainda em processo de consolidação, Mueller (2000) tece algumas considerações sobre o que se admite como maturidade de uma área do saber: a existência de literatura científica e profissional; uma associação que congregue os interessados; e cursos regulares para formação de profissionais e pesquisadores.

Já para Gomes (2001), para o estabelecimento de uma ciência, são requeridos um núcleo de conhecimentos, métodos de investigação e um campo experimental. Mesmo com essas considerações, cumpre retomar Brookes (1980), para quem a estrutura teórica de uma ciência “nunca está completa ou fechada; todos os aspectos dela permanecem abertos, ofertando novos problemas”.

Essas condições, ainda segundo Mueller (2000), asseguram a disseminação do conhecimento, condição para o desenvolvimento científico. A divulgação, entretanto, deve observar aspectos como qualidade, confiabilidade, credibilidade, que podem ser afetados pela (im)tempetividade e/ou (ir)regularidade na circulação do conhecimento.

Para Tarapanoff, Suaiden e Oliveira (2002), “o símbolo da nova economia é a rede”, utilizado para possibilitar e dar significado a toda sorte de relacionamentos, entre pessoas e organizações. Para os autores, todo o “fluxo da informação entre os estoques ou espaços de informação e os usuários” é tarefa para profissionais da informação, que devem permitir aos envolvidos nas teias de relacionamentos não apenas identificar e ter acesso às informações que precisam, mas serem capazes de re-elaborá-las e utilizá-las.

Freire (2003) também registra que no atual contexto, os profissionais da informação podem “[re]conhecer-se não somente como facilitadores na comunicação do conhecimento para aqueles que dele necessitam”, mas também como um espécie de “sujeito coletivo” que participa ativamente do processo histórico de transformação da humanidade.

Para Bates (1999), há dois desafios postos para a Ciência da Informação: a) fazer e divulgar mais e melhores pesquisas, provar a validade da disciplina como ciência de modo a responder aos problemas postos pelas novas tecnologias e novas formas de relacionamento; com a “chegada” de profissionais de outras áreas e que estão passando a desempenhar atividades típicas de profissionais da informação, ainda que sem formação adequada, mostrar que seu caráter de interdisciplinaridade não se confunde com perda de identidade.

De fato, Weiner (1968) afirma que “informação” é o termo que designa o conteúdo daquilo que permutamos com o mundo exterior ao ajustar-nos a ele, e que faz com nosso ajustamento seja nele percebido – “o processo de receber e utilizar informação é o processo do nosso ajuste às contingências do meio ambiente e de nosso efetivo viver nesse meio ambiente”.

É esse processo de adaptação ao ambiente por meio da informação que está movendo organizações de todos os setores e governos de todos os matizes ideológicos em direção às arenas colaborativas, daí a importância de situar este trabalho no campo da Ciência da Informação. Ainda sobre a pertinência deste trabalho no campo da Ciência da Informação, note-se o comentário de Bates (1999):

“Em comparação a outras ciências sociais, nós estamos sempre procurando pelo fio vermelho da informação no tecido social da vida das pessoas (...) Existem cientistas sociais que atualmente estudam pessoas desenvolvendo trabalhos colaborativos por meio de novos tipos de redes (...) O cientista social identifica e descreve a rede de relacionamentos e a hierarquia social que é desenvolvida sob tais circunstâncias. Ele pode ainda examinar o impacto da tecnologia naqueles relacionamentos sociais e no trabalho dos indivíduos envolvidos. O cientista da informação, por outro lado, segue a informação da mesma maneira que Woodward e Bernstein “seguiram o dinheiro” na investigação de Watergate. A informação é o fio vermelho do tapete social. Quando nós observamos a hierarquia social, nós não estamos interessados na hierarquia propriamente, e sim na forma como ela impede ou promove a transferência da informação. Nós perguntamos que tipos de informação as pessoas preferem para comunicar por meio desse ou daquele novo canal de tecnologia da informação. Nós sempre seguimos a informação”

Assim, os ambientes informacionais cooperativos, necessários para uma maior efetividade da ação de governo, irão requerer para o seu desenvolvimento e gestão, muito além de aspectos tecnológicos – será necessário um arcabouço teórico-metodológico, multidisciplinar, incluindo aspectos culturais e

comportamentais, a ser provido pela Ciência da Informação, porque é nela que são desenvolvidos estudos e técnicas para lidar com esse insumo básico dos processos de gestão – a informação.

É esse o desafio a vencer no escopo da Ciência da Informação. A seguir serão apresentados alguns estudos sobre as possibilidades de configuração que foram analisadas para esta pesquisa.

### 3.6 Possibilidades para a pesquisa - enfoques e questões

Considerando que “a pergunta determina o método”\*, vale recuperar a motivação principal do projeto de tese: a relação entre o processo de planejamento governamental e o conceito de organizações virtuais e aspectos correlatos, aplicado a partir de um ambiente informacional cooperativo.

A partir de diversos autores pesquisados (CASTRO, 1978; GIL, 1989; KERLINGER, 1980; KING; KEOHANE; VERBA, 1994; KNELLER, 1980; LAKATOS; MARCONI, 1991; REICHARDT; COOK, 1979; RICHARDSON, 1999; SELLTIZ, 1974) foram avaliados os tipos de pesquisa e os métodos e técnicas aplicáveis ao problema. A partir das várias tipologias apresentadas pelos referidos autores, foram selecionados para análise: estudo de caso, pesquisa exploratória, pesquisa não-experimental, pesquisa descritiva, pesquisa exploratória, levantamento bibliográfico e documental.

Sobre estudo de caso, pode-se afirmar que é frequentemente usado como um "guarda-chuva", sob o qual é possível abrigar problemas e situações diversas. Pressupõe uma forte interação entre fatores e eventos, tornando-o fortemente dependente do poder de integração do pesquisador. Realizado na forma de um estudo de campo, contempla os estágios de exploração, classificação e desenvolvimento de hipóteses.

Os autores recomendam a aplicação de estudo de caso quando há grande variedade de fatores e relacionamentos, e não existem leis básicas para determinar a importância relativa dos elementos envolvidos. É exigida habitualmente a observação direta, que, ao lado de outras fontes de informação, é usada para a geração de hipóteses e construção de teorias.

Há algumas críticas registradas quanto à replicabilidade e generalização de pesquisas que envolvem estudos de caso, pela possível dificuldade em reproduzir as situações em todos os seus aspectos. Também por envolver aspectos comportamentais e sociais e suas repercussões sobre os resultados da pesquisa, alguns autores afirmam que se trata mais de uma estratégia de pesquisa que propriamente um método (STAKE, 2003).

Para Yin (2003), estudos de caso têm sido - e continuam a sê-lo - estereotipados como o "primo-pobre" entre os métodos das ciências sociais. Entretanto, Yin também registra que, apesar do estereótipo, estudos de caso continuam a ser utilizados em pesquisa social, o que inclui administração e políticas públicas.

De acordo com Yin (2003), estudos de caso são cada vez mais usados em conjunto com outros métodos. Para Yin, estudos de caso podem ser a estratégia preferida a ser aplicada quando "por quê" e "como" são colocados em uma questão de pesquisa relacionada a eventos contemporâneos, sobre os quais o pesquisador tem pouco ou nenhum controle.

Yin ainda considera que podem existir estudos de caso exploratórios, descritivos e explicativos, dependendo do propósito e da estratégia selecionada para a pesquisa. Sobre as preocupações relacionadas ao uso do estudo de caso, Yin confirma sua convicção que o estudo de caso pode ser um rigoroso método de pesquisa, a despeito das alegações de falta de rigor e de pouca base para generalização científica (MAY, 1994; DENZIN; LINCOLN, 2003a).

---

\* comentário anotado pelo autor, na disciplina Pesquisa em Ciência da Informação do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília, feito pela Profª Suzana Mueller, em Out-2002.

Para alcançar esse grau de rigor, Yin (2003) destaca, entre outros, a necessidade de manter a "cadeia de evidência", que consiste em permitir ao observador externo acompanhar as derivações de qualquer evidência. Este princípio aumenta a confiabilidade da informação obtida em um estudo de caso, atendendo à questão metodológica de validação da determinação dos resultados.

Também para Drelie (1994) e Janice Morse (1994), é necessário manter o "rigor científico", e não caberia a um pesquisador pensar que ele poderia estar isento dos rigores de uma pesquisa científica apenas por estar usando métodos qualitativos. Drelie ainda afirma que muitos dos problemas encontrados durante o processo de revisão de trabalhos de pesquisa podem ser encontrados em uma das seguintes categorias: uso inapropriado dos paradigmas quantitativo e/ou qualitativo; planos inadequados de análise; excessiva confiança em dados "verbais"; descrição insuficiente do roteiro da pesquisa; e justificativa inadequada do uso de estratégias de pesquisa qualitativa.

Em suma, para Drelie, a justificativa por uma abordagem de pesquisa não precisa vir acompanhada de "um tratado sobre os méritos relativos da fenomenologia ou sobre o positivismo lógico", mas apenas ser a mais clara explicação possível sobre porque a abordagem proposta é a mais adequada para responder às questões de pesquisa. Também para Thorne (1994), a preocupação com a "validade" de abordagens qualitativas em Ciências Sociais já está bem equacionada, desde que o referido "rigor científico" seja observado.

Já a pesquisa exploratória, de acordo com o conjunto de autores previamente citado (CASTRO, 1978; GIL, 1989; KERLINGER, 1980; KING; KEOHANE; VERBA, 1994; KNELLER, 1980; LAKATOS; MARCONI, 1991; REICHARDT; COOK, 1979; RICHARDSON, 1999; SELTZER, 1974), pretende proporcionar uma visão mais aproximada acerca de determinado fato ou fenômeno, com o objetivo de desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias a respeito. A partir daí, seria possível a formulação de problemas e hipóteses mais precisas.

A pesquisa *ex-post facto* (ou pesquisa não experimental) trabalha com o estudo de fatos "espontâneos", mas submetidos a análises e "controles". Em verdade, todas as variáveis envolvidas seriam do tipo "independentes" (não manipuláveis), pretendendo-se, então, chegar o mais próximo possível da realidade.

Com conceito aproximado, o objetivo da pesquisa descritiva seria observar, registrar, analisar e correlacionar fatos ou fenômenos sem manipulá-los. Caso se pretenda investigar mais o nexos entre as variáveis da pesquisa, os autores sugerem o uso da pesquisa exploratória, a partir da qual podem surgir novas descobertas acerca do todo, devendo ser utilizada em situações que justifiquem seu emprego, por limitações temporais ou logísticas.

O estudo sobre as possibilidades de pesquisa também considerou o trabalho de Wilson (2002b) e Bates (1999), que qualificaram a informação como um conceito "socialmente construído", o qual requer métodos e teorias das ciências sociais para sua exploração. Ainda para Wilson (1980), a Ciência da Informação tem se preocupado com o usuário da informação, e estudos de usuários poderiam ser aplicados em diferentes contextos, considerando o usuário como comunicador de informações, como pesquisador de informações, como receptor de serviços de informação, e como usuário da informação.

Sobre abordagens qualitativas e quantitativas, Wilson (2002b) considera que o pesquisador tem um amplo espectro de métodos possíveis, e precisa decidir qual é mais apropriado de acordo com as circunstâncias. Para Denzin e Lincoln (2003), o pesquisador deve se tornar um *bricoleur*, aprendendo a fazer uso de diversas abordagens. Para Wilson (2002b), as circunstâncias incluem, entre outros, o "arcabouço filosófico" com o qual o pesquisador deseja operar (positivista ou interpretativo), e o que o pesquisador conhece sobre o assunto.

Para Denzin e Lincoln (1998), não é o uso ou não de dados quantitativos ou procedimentos matemáticos que determina que abordagem (qualitativa ou quantitativa) foi utilizada. O uso desse tipo de dados não elimina a subjetividade própria da pesquisa social – nesse sentido, todos as abordagens de pesquisa em Ciências Sociais podem ser considerados qualitativos.

Wilson (1980) afirma que métodos quantitativos aplicados em ciências sociais são poderosos "coletores de dados", porém são frequentemente empregados para coletar uma grande quantidade de dados sem que o pesquisador tenha um referencial teórico ou mesmo descritivo no qual os dados coletados possam ser avaliados.

Com efeito, para Wilson (1980), nessas situações coletar dados se torna um substituto para pensar sobre o problema – deve-se, pois, segundo Wilson, criticar a aplicação impensada de métodos em lugar de criticar apenas os métodos. Também para Stake (1995), “uma boa pesquisa não é sobre bons métodos tanto quanto é sobre bons pensamentos”.

Wilson (1980) ainda afirma que o conceito de pesquisa qualitativa está associado com a mudança de ênfase de fatos objetivos para fatos sociais, sendo estes fatos subjetiva e socialmente construídos (STAKE, 2003). De acordo com Wilson, uma mudança nas bases “metafísicas” da investigação demandou uma mudança nos métodos de pesquisa.

A própria palavra “qualitativa”, segundo Denzin e Lincoln (2003a), implica uma ênfase nas qualidades das entidades estudadas e em processos de significação que não podem ser experimentalmente examinados ou medidos em termos de quantidades, totais, intensidade ou frequência. Pesquisadores que utilizam abordagens qualitativas enfatizam a natureza de uma “realidade socialmente construída”.

Com efeito, para Stern (1994), Morse Janke (1994), Janesick (2003), Gubrium e Holstein (2003), métodos que ajudam a descrever e entender o mundo em que vivem as pessoas e onde acontecem os fenômenos em estudo são de grande relevância. Para Denzin e Lincoln (2003a), esse “estudo do mundo” significa que o pesquisador estuda fenômenos em seu ambiente natural, tentando entender significados e relacionamentos, entre fatos e grupos sociais.

Para o entendimento de fatos e grupos sociais, Boyle (1994), Muecke (1994) e Tedlock (2003) registram a importância da pesquisa etnográfica. A etnografia é baseada na premissa de que a cultura é aprendida e compartilhada pelos membros de um grupo, que têm algo em comum, e, assim, pode ser descrita e entendida. A etnografia deve ir além dos fatos visíveis, além do que dito e feito – deve ir aos significados, às motivações.

Outra abordagem diz respeito ao uso da “grounded theory” (CHARMAZ, 2003; STERN, 1994). Métodos da “grounded theory” especificam estratégias específicas de análise, não métodos de coleta de dados. Para Charmaz, os pesquisadores deveriam interagir com os dados e colocar questões para eles enquanto os codificam. Uma “grounded theory” construtivista assume que as pessoas criam e mantêm mundos de significados por meio de um processo dialético de conferir significados às suas realidades, e agir de acordo com eles – assim, a realidade social não existe de forma independente da ação humana.

Para Wilson (1981), é necessário distinguir entre métodos de pesquisa social e pesquisa sociológica. Wilson afirma que muitos estudos no campo da informação têm aplicado métodos de pesquisa social (por exemplo: questionários, entrevistas e observação). De acordo com Wilson, os referidos métodos são descritos como métodos de pesquisa social para expressar seu uso comum nas ciências sociais – “conseqüentemente pesquisa sociológica é apenas um dos campos nos quais eles podem ser aplicados”.

Wilson (1981) também sugere que o cientista da informação pode reconhecer a relevância da pesquisa sociológica em áreas como a sociologia da ciência e comunicação organizacional. Estas áreas, ainda de acordo com Wilson, podem contribuir com teorias, métodos e descobertas para a área da Ciência da Informação.

A relação entre o problema de pesquisa e a estratégia de pesquisa é também destacada por Dobson (2002) e Denzin e Lincoln (2003a). Para Dobson, o problema de pesquisa é o mais importante fator na decisão de usar abordagens qualitativas. Outros importantes fatores de decisão podem ser o alto nível de incerteza presente na situação-problema, o que pode levar a dificuldades em medidas quantitativas, e as habilidades (LEININGER, 1994) e/ou interesses do pesquisador (JANESICK, 2003).

Dobson (2002) também afirma que a relevância do relacionamento entre o propósito e o objeto de pesquisa influencia a escolha dos métodos e da abordagem, que deve ser “apropriada para a natureza do objeto ou fenômeno em estudo e o propósito e expectativas do estudo”. Drelier (1994) também afirma que os méritos de uma pesquisa são derivados de sua importância, da adequação da abordagem de pesquisa às questões de pesquisa, da clareza com que os resultados são apresentados e da abertura dos dados e resultados à refutação. Também para Check (2003), uma pesquisa deve ser “socialmente importante” e “cientificamente relevante”, e deve haver coerência entre as questões de pesquisa e os recursos disponíveis para levá-la a efeito.

Pode-se concluir esse tópico com a afirmação de que a preocupação com o tipo de pesquisa deriva, essencialmente, da motivação principal do projeto de pesquisa. Ou seja, a reflexão sobre o tema e o problema que serão o objeto da atenção e dos esforços do pesquisador é que define o tipo de pesquisa. Fatores externos, como condições de trabalho, acesso às informações e limitações de recursos também influenciam a decisão sobre as abordagens a serem utilizadas.

Assim, quanto à sua natureza, esta pesquisa pode ser considerada como aplicada, pois pretende contribuir com o fornecimento de sugestões no âmbito do processo de planejamento governamental de forma a incrementar a efetividade do processo de coordenação interorganizacional por meio da discussão sobre o entendimento e a aplicabilidade do conceito de organização virtual no setor público.

Quanto à forma de abordagem do problema, esta pesquisa utilizou métodos quantitativos para coleta de dados, bem como técnicas estatísticas para o tratamento e apresentação dos dados. Porém, por tratar de um fenômeno social complexo, pode-se afirmar que a pesquisa também contou com elementos de pesquisas qualitativas, uma vez que foram levados em conta fatores culturais e comportamentais, além de aspectos meramente quantitativos, para uma melhor análise e compreensão do fenômeno.

Quanto aos fins, esta pesquisa utilizou elementos de pesquisas descritivas, usualmente aplicadas em fenômenos com relevantes fatores comportamentais e culturais. Quanto aos meios de investigação, esta pesquisa utilizou elementos de pesquisas de campo e de pesquisas bibliográficas. Pode-se afirmar, enfim, que esta pesquisa contemplou um problema concreto do mundo real, para cuja solução foi necessário desenvolver uma pesquisa bibliográfica, aplicar uma pesquisa de campo e formular sugestões para o incremento da efetividade do processo de planejamento governamental.

Pretendeu-se, dessa forma, atender aos critérios fundamentais para uma pesquisa científica: tratar de uma questão importante do mundo real; ser estudado com isenção; primar pela qualidade dos dados e dos processos de observação e coleta; originalidade; coerência; consistência; além de oferecer uma contribuição para a literatura.

## **4. Resultados da pesquisa e análise dos dados**

### **4.1 Relato sobre o processo de acompanhamento de coleta de dados**

No dia nove de setembro de 2005, finalmente, a correspondência negociada desde maio com o Ministério do Planejamento foi enviada aos gerentes-executivos, e o aviso sobre a pesquisa foi colocado na página inicial do SIGPlan. Buscando maximizar a obtenção de respostas, foram feitos contatos telefônicos com os seguintes grupos de pessoas, “reforçando” a mensagem enviada:

- a) monitores de programas, do Ministério do Planejamento;
- b) áreas de planejamento dos órgãos setoriais;
- c) assessores de programas;
- d) gerentes-executivos.

Durante os contatos telefônicos, foram colhidas diversas impressões sobre o modelo de gestão e avaliação do PPA. Mesmo considerando que tais impressões não podem ser entendidas rigorosamente como material de pesquisa, visto que foram obtidas sem critérios adequados de estruturação e registro, elas foram



transcritas (apêndice C), por apresentarem importantes considerações, ainda que não coletadas “cientificamente”, sobre o processo de gestão do planejamento governamental.

Referidas impressões contribuem também para dimensionar as dificuldades enfrentadas no processo de coleta, que incluem desde a desatualização de informações cadastrais referentes a nomes, telefones, endereços eletrônicos e funções, até uma já esperada (mas não no nível verificado) resistência para responder a pesquisas.

Registre-se que no mês de agosto, foi “fechada” a avaliação dos programas do PPA, de forma a permitir o envio da proposta orçamentária para o exercício seguinte. O processo de avaliação, ainda que em permanente processo de aperfeiçoamento, sempre gera algum nível de *stress* e desgaste dos envolvidos, como se pode observar por depoimentos transcritos no apêndice C. Deve-se considerar que esta pesquisa foi aplicada logo em seguida a esse processo.

Esse fato, aliado ao quadro político por que passava o país quando a pesquisa de campo foi aplicada (setembro/2005), com muitas alterações em cargos de comando, pode também ter contribuído para que o número de respostas não fosse mais alto.

Em 21 de setembro, conforme previsto originalmente, foi solicitado, por telefone, ao Ministério do Planejamento que nova correspondência fosse remetida aos gerentes-executivos, agradecendo a participação de quem já tinha respondido e solicitando a colaboração dos que ainda não tinham respondido. Em 14 de outubro, via mensagem eletrônica, o Ministério do Planejamento comunicou que isso não seria possível.

Assim, após um mês de contatos, esclarecimentos e monitoramento (telefonemas, apelos e angústia), foram coletadas 168 respostas, das quais 12 tiveram que ser excluídas, por se referirem a programas excluídos do universo, como já explicado. Foram obtidas, assim, 156 respostas válidas, correspondentes a 59,8% do universo (261) e a 106,8% da amostra (146).

A seguir serão apresentados, pormenorizadamente, os resultados da pesquisa.

#### 4.2 Resultados

Um em cada três gerentes-executivos é do sexo feminino, podendo ser considerado expressivo o percentual de mulheres atualmente ocupando essa função gerencial no escopo do PPA, ainda que faltem dados históricos para efeito de comparação, visto que essa função (gerente-executivo) foi criada apenas em 2004.

**Tabela 1.** Gestores por sexo.

Sexo	Quantidade	(%)
Feminino	51	32,7%
Masculino	105	67,3%
<b>Total</b>	<b>156</b>	<b>100,0%</b>

Destaque-se que quase um terço (32,7%) dos atuais gerentes-executivos do PPA tem até 40 anos, sendo ainda igualmente expressivo o percentual de 13,5% de gerentes-executivos com trinta anos ou menos.

**Tabela 2.** Gestores por faixa etária.

Faixa Etária	Quantidade	(%)
até 30 anos	21	13,5%
de 31 a 40 anos	30	19,2%
de 41 a 50 anos	68	43,6%
de 51 a 60 anos	36	23,1%
mais de 60 anos	1	0,6%
<b>Total</b>	<b>156</b>	<b>100,0%</b>

Dos resultados encontrados quanto à escolaridade, destaca-se que praticamente todos os gerentes-executivos (99,4%) têm curso superior, 75,7% são pós-graduados e 32,1% têm mestrado ou doutorado.

**Tabela 3.** Gestores por escolaridade / titulação acadêmica.

<b>Escolaridade / Titulação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>(%)</b>
ensino fundamental ou equivalente	0	0,0%
ensino médio ou equivalente	1	0,6%
graduado	51	32,7%
especialista	54	34,6%
mestre	41	26,3%
doutor	9	5,8%
<b>Total</b>	<b>156</b>	<b>100,0%</b>

Três em cada quatro gerentes-executivos são servidores públicos de carreira, e quase dois terços (64,1%) de todos os gerentes-executivos pesquisados perfilam nos quadros do executivo federal. Vale lembrar que os programas que formaram o universo da pesquisa eram todos do poder executivo federal.

**Tabela 4.** Gestores por tipo de vínculo com o serviço público.

<b>Vínculo</b>	<b>Quantidade</b>	<b>(%)</b>
cargo efetivo do executivo federal	100	64,1%
cargo efetivo de outros órgãos públicos	16	10,3%
cargo em comissão	40	25,6%
<b>Tota</b>	<b>156</b>	<b>100,0%</b>

Um terço dos gerentes-executivos têm até dez anos de serviço público. Por outro lado, o índice de 14,1% com mais de 30 anos de serviço também deve ser destacado, sendo preciso registrar que as recentes alterações nas regras para a aposentadoria no setor público estão forçando os servidores a permanecerem mais tempo em atividade.

**Tabela 5.** Gestores por tempo de serviço público.

<b>Tempo de serviço público</b>	<b>Quantidade</b>	<b>(%)</b>
até cinco anos	26	16,7%
de seis a dez anos	26	16,7%
de 11 a 20 anos	40	25,6%
de 21 a 30 anos	42	26,9%
mais de 30 anos	22	14,1%
<b>Tota</b>	<b>156</b>	<b>100,0%</b>

Quanto às diferenças entre os sexos, houve semelhanças quanto à pós-graduação (64,7% das mulheres têm pelo menos o título de especialista, contra 67,6% dos homens), mas houve grande diferença na faixa etária (43,1% das mulheres têm até 40 anos, contra 27,6% dos homens), e no vínculo com o serviço público (41,2% das mulheres não têm vínculo permanente com o serviço público, contra 18,1% dos homens). Outros detalhes sobre o perfil dos gerentes-executivos são apresentados no apêndice D, por meio das tabelas 6 a 23.

Quanto às opiniões registradas nas questões 6 a 15, sobre os fatores que impactam positivamente a coordenação interorganizacional em organizações virtuais, o resultado geral apresentou 52,8% de opiniões discordantes quanto à ocorrência daqueles fatores, contra 47,2% dos que concordam, total ou parcialmente, que os referidos fatores estão presentes no processo do planejamento governamental.

**Tabela 24.** Questões 6 a 15.

<b>Opção</b>	<b>(%)</b>
discordo totalmente	13,8%
Discordo mais do que concordo	39,0%
concordo mais do que discordo	34,6%
concordo totalmente	12,7%
<b>tota</b>	<b>100,0%</b>
total de discordânci	52,8%
total de concordânci	47,2%

Não houve diferenças significativas quando as opiniões são estratificadas por sexo, como apresentado nas tabelas 25 e 26.

**Tabela 25.** Questões 6 a 15. (sexo masculino)

<b>Opção</b>	<b>(%)</b>
discordo totalmente	15,1%
discordo mais do que concordo	37,3%
concordo mais do que discordo	37,1%
concordo totalmente	10,6%
<b>total</b>	<b>100,0%</b>
Total de discordância	52,4%
total de concordância	47,6%

**Tabela 26.** Questões 6 a 15. (sexo feminino)

<b>Opção</b>	<b>(%)</b>
discordo totalmente	13,1%
discordo mais do que concordo	39,8%
Concordo mais do que discordo	33,3%
concordo totalmente	13,7%
<b>total</b>	<b>100,0%</b>
total de discordância	53,0%
total de concordância	47,0%

Com relação à faixa etária, interessante registrar que também os percentuais foram semelhantes aos percentuais gerais nas três primeiras faixas, havendo uma curiosa inversão apenas entre os percentuais de concordância e discordância na faixa etária entre 51 e 60 anos (23,1% do total de respondentes). A tabela da última faixa não foi incluída por ter tido apenas um respondente, que, por sinal, dividiu suas opiniões em 50% para discordância e 50% para a concordância.

**Tabela 27.** Questões 6 a 15. (faixa etária até 30 anos)

<b>Opção</b>	<b>(%)</b>
discordo totalmente	16,2%
Discordo mais do que concordo	37,6%
Concordo mais do que discordo	34,8%
concordo totalmente	11,4%
<b>total</b>	<b>100,0%</b>
total de discordância	53,8%
total de concordância	46,2%

**Tabela 28.** Questões 6 a 15 faixa etária de 31 a 40 anos)

<b>Opção</b>	<b>(%)</b>
discordo totalmente	11,7%
Discordo mais do que concordo	42,7%
Concordo mais do que discordo	35,3%
concordo totalmente	10,3%
<b>total</b>	<b>100,0%</b>
total de discordância	54,3%
total de concordância	45,7%

**Tabela 29.** Questões 6 a 15 (faixa etária de 41 a 50 anos)

<b>Opção</b>	<b>(%)</b>
discordo totalmente	14,7%
Discordo mais do que concordo	40,4%
Concordo mais do que discordo	35,6%
concordo totalmente	9,3%
<b>total</b>	<b>100,0%</b>
total de discordância	55,1%
total de concordância	44,9%

**Tabela 30.** Questões 6 a 15 (faixa etária de 51 a 60 anos)

<b>Opção</b>	<b>(%)</b>
discordo totalmente	12,8%
Discordo mais do que concordo	33,6%
Concordo mais do que discordo	31,7%
concordo totalmente	21,9%
<b>total</b>	<b>100,0%</b>
total de discordância	46,4%
total de concordância	53,6%

A estratificação por escolaridade/titulação também não apresentou diferenças significativas nos percentuais de discordância e concordância, registrando-se apenas um maior percentual de discordância por parte dos gerentes-executivos portadores do título de “doutor”.

**Tabela 31.** Questões 6 a 15 (graduados)

<b>Opção</b>	<b>(%)</b>
discordo totalmente	13,7%
discordo mais do que concordo	38,6%
Concordo mais do que discordo	35,9%
concordo totalmente	11,8%
<b>total</b>	<b>100,0%</b>
total de discordância	52,4%
total de concordância	47,6%

**Tabela 32.** Questões 6 a 15 (especialistas)

<b>Opção</b>	<b>(%)</b>
discordo totalmente	12,6%
discordo mais do que concordo	41,1%
Concordo mais do que discordo	33,5%
concordo totalmente	12,8%
<b>total</b>	<b>100,0%</b>
total de discordância	53,7%
total de concordância	46,3%

**Tabela 33.** Questões 6 a 15 (mestres)

<b>Opção</b>	<b>(%)</b>
discordo totalmente	13,9%
discordo mais do que concordo	37,3%
Concordo mais do que discordo	35,9%
concordo totalmente	12,9%
<b>total</b>	<b>100,0%</b>
total de discordância	51,2%
total de concordância	48,8%

**Tabela 34.** Questões 6 a 15 (doutores)

<b>Opção</b>	<b>(%)</b>
discordo totalmente	21,1%
discordo mais do que concordo	35,6%
Concordo mais do que discordo	31,1%
concordo totalmente	12,2%
<b>total</b>	<b>100,0%</b>
total de discordância	56,7%
total de concordância	43,3%

Com relação ao vínculo com o serviço público, a estratificação igualmente não apresentou diferenças significativas nos percentuais de discordância e concordância, registrando-se apenas um maior percentual de discordância por parte dos gerentes-executivos que não têm vínculos permanentes com o serviço público.

**Tabela 35.** Questões 6 a 15 (servidores de carreira do executivo federal)

<b>Opção</b>	<b>(%)</b>
discordo totalmente	12,7%
Discordo mais do que concordo	39,3%
concordo mais do que discordo	34,3%
concordo totalmente	13,7%
<b>total</b>	<b>100,0%</b>
total de discordância	52,0%
total de concordância	48,0%

**Tabela 36.** Questões 6 a 15 (servidores de carreira de outros órgãos)

<b>Opção</b>	<b>(%)</b>
discordo totalmente	3,1%
Discordo mais do que concordo	48,1%
concordo mais do que discordo	40,6%
concordo totalmente	8,1%
<b>total</b>	<b>100,0%</b>
total de discordância	51,3%
total de concordância	48,8%

**Tabela 37.** Questões 6 a 15 (servidores sem vínculo permanente)

<b>Opção</b>	<b>(%)</b>
discordo totalmente	20,8%
discordo mais do que concordo	34,5%
concordo mais do que discordo	32,8%
concordo totalmente	12,0%
<b>total</b>	<b>100,0%</b>
total de discordância	55,3%
total de concordância	44,8%

A estratificação por tempo de serviço público apresentou algumas diferenças mais significativas nos percentuais de discordância e concordância, em especial na faixa de seis a dez anos, onde foi registrado um maior percentual de discordância (57,7% contra 52,8% no geral), e na faixa de mais de 30 anos, onde houve uma forte inversão nos percentuais (46,4% de discordância contra 52,8% no geral).

**Tabela 38.** Questões 6 a 15 (até cinco anos de serviço público)

<b>Opção</b>	<b>(%)</b>
discordo totalmente	16,2%
discordo mais do que concordo	36,2%
Concordo mais do que discordo	35,4%
concordo totalmente	12,3%
<b>total</b>	<b>100,0%</b>
total de discordância	52,3%
total de concordância	47,7%

**Tabela 39.** Questões 6 a 15 (de seis a dez anos de serviço público)

<b>Opção</b>	<b>(%)</b>
discordo totalmente	19,2%
Discordo mais do que concordo	38,5%
Concordo mais do que discordo	33,1%
concordo totalmente	9,2%
<b>total</b>	<b>100,0%</b>
total de discordância	57,7%
total de concordância	42,3%

**Tabela 40.** Questões 6 a 15 (de 11 a 20 anos de serviço público)

<b>Opção</b>	<b>(%)</b>
discordo totalmente	8,3%
Discordo mais do que concordo	45,5%
concordo mais do que discordo	34,3%
concordo totalmente	12,0%
<b>total</b>	<b>100,0%</b>
total de discordância	53,8%
total de concordância	46,3%

**Tabela 41.** Questões 6 a 15 (de 21 a 30 anos de serviço público)

<b>Opção</b>	<b>(%)</b>
discordo totalmente	14,5%
Discordo mais do que concordo	37,9%
concordo mais do que discordo	37,1%
concordo totalmente	10,5%
<b>total</b>	<b>100,0%</b>
total de discordância	52,4%
total de concordância	47,6%

**Tabela 42.** Questões 6 a 15.  
(mais de 30 anos de serviço público)

<b>Opção</b>	<b>(%)</b>
discordo totalmente	13,2%
Discordo mais do que concordo	33,2%
Concordo mais do que discordo	30,9%
concordo totalmente	22,7%
<b>total</b>	<b>100,0%</b>
total de discordância	46,4%
total de concordância	53,6%

A tabela 43 apresenta os resultados da parte II do questionário questão por questão. Das dez questões, seis apresentaram percentuais de discordância maiores que os percentuais de concordância.

**Tabela 43.** Questões 6 a 15 - por questão.

<b>Opção</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>15</b>
discordo (total)	12,2%	10,9%	16,0%	7,7%	12,8%	17,9%	1,3%	35,9%	11,5%	11,5%
discordo (parcial)	44,2%	41,7%	43,6%	39,1%	42,9%	44,2%	27,6%	38,5%	31,4%	36,5%
concordo (total)	31,4%	32,1%	24,4%	42,9%	35,3%	28,8%	51,3%	20,5%	39,1%	39,7%
concordo (parcial)	12,2%	15,4%	16,0%	10,3%	9,0%	9,0%	19,9%	5,1%	17,9%	12,2%
<b>total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>100,0%</b>
total de discordância	56,4%	52,6%	59,6%	46,8%	55,8%	62,2%	28,8%	74,4%	42,9%	48,1%
total de concordância	43,6%	47,4%	40,4%	53,2%	44,2%	37,8%	71,2%	25,6%	57,1%	51,9%

Vale recuperar a redação de cada uma das dez questões:

Questão 6 - Os processos de avaliação das organizações públicas consideram o envolvimento e o compromisso com outras organizações e com os resultados coletivos do governo, e não apenas os resultados da própria organização.

Questão 7 - No desenvolvimento de ações que envolvem mais de uma organização, as decisões são tomadas de forma compartilhada.

- Questão 8 - No desenvolvimento de ações que envolvem mais de uma organização, as organizações públicas compartilham recursos humanos, tecnológicos e informacionais.
- Questão 9 - Os conceitos e termos utilizados no processo de planejamento governamental têm os mesmos significados e aplicações para as organizações envolvidas.
- Questão 10 - As organizações públicas detêm suficiente conhecimento técnico para a implementação de práticas cooperativas de trabalho por meio de parcerias.
- Questão 11 - As organizações públicas possuem uma adequada infra-estrutura tecnológica para a implementação de práticas cooperativas de trabalho por meio de parcerias.
- Questão 12 - Os servidores públicos envolvidos na execução do programa gerenciado por V.Sa. detêm conhecimentos e habilidades para trabalhar em equipes interorganizacionais e multidisciplinares.
- Questão 13 - Os processos de avaliação de desempenho dos servidores públicos envolvidos na execução do programa gerenciado por V.Sa. levam em conta os resultados coletivos do governo, e não apenas os resultados de suas próprias organizações.
- Questão 14 - Os servidores públicos envolvidos na execução do programa gerenciado por V.Sa. conhecem os objetivos do governo para a área de atuação de suas organizações e não apenas os objetivos de suas próprias organizações.
- Questão 15 - Os servidores públicos envolvidos na execução do programa gerenciado por V.Sa. conhecem o trabalho correlacionado desenvolvido em outras organizações e que pode ter impacto em suas áreas de atuação, e não apenas o que está sendo feito em suas próprias organizações

Considerando-se o percentual geral de 52,8% de discordância, cabe destacar, por apresentarem percentuais de discordância muito elevados em relação ao percentual geral de discordância, a questão 13 (sobre processos de avaliação de desempenho dos servidores), que apresentou um percentual de 74,4% de discordância, a questão 11 (sobre a adequação da infra-estrutura tecnológica) com 62,2% de discordância, e a questão oito (sobre compartilhamento de recursos), com 59,6%.

Pelo lado dos percentuais de concordância (percentual geral de 47,2%), cabe destacar as questões nove (sobre conceitos, termos e significados), com 53,2%, a questão 12 (sobre conhecimentos e habilidades dos servidores para trabalhar em equipes interorganizacionais e multidisciplinares), com 71,2%, a questão 14 (sobre o conhecimento dos objetivos do governo para a área de atuação), com 57,1% e a questão 15 (sobre o trabalho desenvolvido em outras organizações) com 51,9%.

A estratificação por sexo mostrou que em apenas três das dez questões houve diferenças significativas de opinião entre homens e mulheres. Nas questões sete e 15 as mulheres concordaram mais que discordaram, ao contrário dos homens, e na questão nove as mulheres discordaram mais que concordaram, também ao contrário da opinião dos homens.

Quanto à questão 13, já objeto de comentário (74,4% de discordância), tanto mulheres quanto homens discordaram praticamente na mesma intensidade (76,5% e 73,3%, respectivamente. Já na questão 11 houve divergência na intensidade da discordância (62,2% no geral), com as mulheres apresentando um percentual de discordância de 70,6%, contra 58,1% dos homens.

Também na questão 14, já referida, houve diferença significativa entre a concordância das mulheres (66,7%) e dos homens (52,4%), contra um percentual geral de concordância de 57,1%.

**Tabela 44. Questões 6 a 15 - por questão (sexo masculino)**

Opção	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
discordo (total)	14,3%	11,4%	17,1%	4,8%	11,4%	18,1%	1,9%	31,4%	10,5%	10,5%
discordo (parcial)	40,0%	42,9%	42,9%	39,0%	44,8%	40,0%	28,6%	41,9%	37,1%	41,0%
concordo (total)	31,4%	29,5%	23,8%	42,9%	35,2%	31,4%	48,6%	21,0%	35,2%	34,3%
concordo (parcial)	14,3%	16,2%	16,2%	13,3%	8,6%	10,5%	21,0%	5,7%	17,1%	14,3%
<b>total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
total de discordânci	54,3%	54,3%	60,0%	43,8%	56,2%	58,1%	30,5%	73,3%	47,6%	51,4%
total de concordânci	45,7%	45,7%	40,0%	56,2%	43,8%	41,9%	69,5%	26,7%	52,4%	48,6%



**Tabela 45. Questões 6 a 15 - por questão (sexo feminino)**

Opção	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
discordo (total)	7,8%	9,8%	13,7%	13,7%	15,7%	17,6%	0,0%	45,1%	13,7%	13,7%
discordo (parcial)	52,9%	39,2%	45,1%	39,2%	39,2%	52,9%	25,5%	31,4%	19,6%	27,5%
concordo (total)	31,4%	37,3%	25,5%	43,1%	35,3%	23,5%	56,9%	19,6%	47,1%	51,0%
concordo (parcial)	7,8%	13,7%	15,7%	3,9%	9,8%	5,9%	17,6%	3,9%	19,6%	7,8%
<b>total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
Total de discordância	60,8%	49,0%	58,8%	52,9%	54,9%	70,6%	25,5%	76,5%	33,3%	41,2%
total de concordância	39,2%	51,0%	41,2%	47,1%	45,1%	29,4%	74,5%	23,5%	66,7%	58,8%

A estratificação por faixa etária apresentou diferentes percepções em relação à questão oito (sobre compartilhamento de recursos), com o percentual de discordância variando de 90,5% para a faixa etária até 30 anos até 47,2% para os gerentes-executivos na faixa etária de 51 a 60 anos, passando por 61,8% para a faixa etária de 41 a 50 anos.

Outra questão que apresentou grande variação por faixa etária foi a questão nove, que, para um percentual de concordância geral de 53,2%, apresentou os seguintes percentuais de concordância: 42,9%, 63,3%, 48,5% e 61,1%, respectivamente, para as quatro primeiras faixas etárias (até 30 anos, de 31 a 40 anos, de 41 a 50 anos e de 51 a 60 anos).

Já na questão 12, que apresentou o menor percentual de discordância geral (28,8%), todas as faixas etárias confirmaram a questão como a de menor percentual de concordância, embora os percentuais tenham variado.

A questão 13, que apresentou o maior percentual de discordância geral (74,4%) apresentou apenas duas faixas etárias que confirmaram a questão como a de maior discordância: 83,3% para a faixa etária de 31 a 40 anos e 80,9% para os gerentes-executivos com idade entre 41 a 50 anos.

**Tabela 46. Questões 6 a 15 - por questão (faixa etária até 30 anos).**

Opção	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
discordo (total)	14,3%	4,8%	0,0%	14,3%	28,6%	33,3%	0,0%	38,1%	14,3%	14,3%
discordo (parcial)	52,4%	52,4%	90,5%	42,9%	38,1%	38,1%	14,3%	23,8%	9,5%	14,3%
concordo (total)	19,0%	23,8%	9,5%	38,1%	28,6%	28,6%	52,4%	38,1%	52,4%	57,1%
concordo (parcial)	14,3%	19,0%	0,0%	4,8%	4,8%	0,0%	33,3%	0,0%	23,8%	14,3%
<b>total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>total</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>
total de discordância	66,7%	57,1%	90,5%	57,1%	66,7%	71,4%	14,3%	61,9%	23,8%	28,6%
total de concordância	33,3%	42,9%	9,5%	42,9%	33,3%	28,6%	85,7%	38,1%	76,2%	71,4%

**Tabela 47.** Questões 6 a 15 - por questão (faixa etária de 31 a 40 anos)

Opção	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
discordo (total)	13,3%	10,0%	6,7%	10,0%	16,7%	16,7%	3,3%	33,3%	6,7%	0,0%
discordo (parcial)	40,0%	46,7%	43,3%	26,7%	46,7%	46,7%	26,7%	50,0%	50,0%	50,0%
concordo (total)	36,7%	33,3%	26,7%	56,7%	26,7%	33,3%	53,3%	13,3%	30,0%	43,3%
concordo (parcial)	10,0%	10,0%	23,3%	6,7%	10,0%	3,3%	16,7%	3,3%	13,3%	6,7%
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>total</b>	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
total de discordância	53,3%	56,7%	50,0%	36,7%	63,3%	63,3%	30,0%	83,3%	56,7%	50,0%
total de concordância	46,7%	43,3%	50,0%	63,3%	36,7%	36,7%	70,0%	16,7%	43,3%	50,0%

**Tabela 48.** Questões 6 a 15 - por questão (faixa etária de 41 a 50 anos)

Opção	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
discordo (total)	11,8%	13,2%	19,1%	7,4%	10,3%	14,7%	1,5%	41,2%	13,2%	14,7%
discordo (parcial)	48,5%	36,8%	42,6%	44,1%	44,1%	48,5%	29,4%	39,7%	29,4%	41,2%
concordo (total)	30,9%	35,3%	27,9%	36,8%	39,7%	30,9%	55,9%	17,6%	47,1%	33,8%
concordo (parcial)	8,8%	14,7%	10,3%	11,8%	5,9%	5,9%	13,2%	1,5%	10,3%	10,3%
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>total</b>	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
total de discordância	60,3%	50,0%	61,8%	51,5%	54,4%	63,2%	30,9%	80,9%	42,6%	55,9%
total de concordância	39,7%	50,0%	38,2%	48,5%	45,6%	36,8%	69,1%	19,1%	57,4%	44,1%

**Tabela 49.** Questões 6 a 15 - por questão (faixa etária de 51 a 60 anos)

Opção	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
discordo (total)	11,1%	11,1%	27,8%	2,8%	5,6%	16,7%	0,0%	27,8%	11,1%	13,9%
discordo (parcial)	36,1%	41,7%	19,4%	36,1%	41,7%	36,1%	33,3%	33,3%	30,6%	27,8%
concordo (total)	33,3%	27,8%	25,0%	47,2%	36,1%	22,2%	38,9%	22,2%	25,0%	38,9%
concordo (parcial)	19,4%	19,4%	27,8%	13,9%	16,7%	25,0%	27,8%	16,7%	33,3%	19,4%
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>total</b>	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
total de discordância	47,2%	52,8%	47,2%	38,9%	47,2%	52,8%	33,3%	61,1%	41,7%	41,7%
total de concordância	52,8%	47,2%	52,8%	61,1%	52,8%	47,2%	66,7%	38,9%	58,3%	58,3%

A estratificação por escolaridade/titulação mostrou que para a questão 12, que apresentou o menor percentual de discordância geral (28,8%), todas as titulações confirmaram a questão como a de menor percentual de concordância, embora os percentuais tenham variado um pouco.

Na questão 13, que apresentou o maior percentual de discordância geral (74,4%), todas as titulações confirmaram a questão como a de maior discordância, com variações muito pequenas.

A estratificação por titulação apresentou diferentes percepções em relação à questão nove (sobre conceitos, termos e significados), com o percentual de discordância variando de 51,0% para graduados, 37,0% para especialistas, 51,2% para mestres e 66,7% para doutores, contra um percentual geral de discordância de 46,8%.

Outra questão que apresentou grande variação por titulação foi a questão quinze, que, para um percentual de discordância geral de 48,1%, apresentou os seguintes percentuais de discordância: 45,1%, 55,6%, 39,0% e 66,7%, respectivamente, para as titularidades graduado, especialista, mestre e doutor.

**Tabela 50. Questões 6 a 15 - por questão (graduados)**

Opção	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
discordo (total)	5,9%	9,8%	13,7%	9,8%	13,7%	15,7%	0,0%	37,3%	15,7%	15,7%
discordo (parcial)	51,0%	41,2%	45,1%	41,2%	41,2%	43,1%	29,4%	35,3%	29,4%	29,4%
concordo (total)	23,5%	39,2%	33,3%	41,2%	37,3%	33,3%	49,0%	23,5%	37,3%	41,2%
concordo (parcial)	19,6%	9,8%	7,8%	7,8%	7,8%	7,8%	21,6%	3,9%	17,6%	13,7%
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>total</b>	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
total de discordância	56,9%	51,0%	58,8%	51,0%	54,9%	58,8%	29,4%	72,5%	45,1%	45,1%
total de concordância	43,1%	49,0%	41,2%	49,0%	45,1%	41,2%	70,6%	27,5%	54,9%	54,9%

**Tabela 51. Questões 6 a 15 - por questão (especialistas)**

Opção	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
discordo (total)	7,4%	5,6%	20,4%	9,3%	11,1%	16,7%	3,7%	33,3%	9,3%	9,3%
discordo (parcial)	50,0%	42,6%	40,7%	27,8%	42,6%	50,0%	27,8%	42,6%	40,7%	46,3%
concordo (total)	37,0%	37,0%	18,5%	51,9%	33,3%	24,1%	50,0%	16,7%	31,5%	35,2%
concordo (parcial)	5,6%	14,8%	20,4%	11,1%	13,0%	9,3%	18,5%	7,4%	18,5%	9,3%
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>total</b>	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
total de discordância	57,4%	48,1%	61,1%	37,0%	53,7%	66,7%	31,5%	75,9%	50,0%	55,6%
total de concordância	42,6%	51,9%	38,9%	63,0%	46,3%	33,3%	68,5%	24,1%	50,0%	44,4%

**Tabela 52. Questões 6 a 15 - por questão (mestres)**

Opção	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
discordo (total)	22,0%	19,5%	12,2%	4,9%	9,8%	19,5%	0,0%	34,1%	7,3%	9,8%
discordo (parcial)	34,1%	41,5%	46,3%	46,3%	46,3%	39,0%	24,4%	39,0%	26,8%	29,3%
concordo (total)	31,7%	22,0%	22,0%	36,6%	39,0%	29,3%	58,5%	24,4%	48,8%	46,3%
concordo (parcial)	12,2%	17,1%	19,5%	12,2%	4,9%	12,2%	17,1%	2,4%	17,1%	14,6%
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>total</b>	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
total de discordância	56,1%	61,0%	58,5%	51,2%	56,1%	58,5%	24,4%	73,2%	34,1%	39,0%
total de concordância	43,9%	39,0%	41,5%	48,8%	43,9%	41,5%	75,6%	26,8%	65,9%	61,0%

**Tabela 53. Questões 6 a 15 - por questão (doutores)**

Opção	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
discordo (total)	33,3%	11,1%	22,2%	0,0%	22,2%	33,3%	0,0%	55,6%	22,2%	11,1%
discordo (parcial)	11,1%	44,4%	33,3%	66,7%	44,4%	33,3%	33,3%	22,2%	11,1%	55,6%
concordo (total)	44,4%	11,1%	22,2%	33,3%	22,2%	33,3%	44,4%	11,1%	55,6%	33,3%
concordo (parcial)	11,1%	33,3%	22,2%	0,0%	11,1%	0,0%	22,2%	11,1%	11,1%	0,0%
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>total</b>	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
total de discordância	44,4%	55,6%	55,6%	66,7%	66,7%	66,7%	33,3%	77,8%	33,3%	66,7%
total de concordância	55,6%	44,4%	44,4%	33,3%	33,3%	33,3%	66,7%	22,2%	66,7%	33,3%

Na estratificação de acordo com tipo de vínculo com o serviço público, a questão 12, que apresentou o menor percentual de discordância geral (28,8%), também foi a questão que apresentou o menor percentual em todos os tipos de vínculos, embora os percentuais tenham variado.

A questão 13, que apresentou o maior percentual de discordância geral (74,4%), também foi a questão de maior discordância em todos os tipos de vínculo, com alguma variação nos percentuais. Foram constatadas também nítidas diferenças de percepção por tipo de vínculo nas questões nove, 14 e 15. Para as demais questões, não foram anotadas diferenças de percepção significativas por tipo de vínculo.

**Tabela 54. Questões 6 a 15 - por questão (servidores de carreira do executivo federal)**

Opção	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
discordo (total)	11,0%	9,0%	16,0%	8,0%	11,0%	15,0%	2,0%	35,0%	9,0%	11,0%
discordo (parcial)	48,0%	44,0%	45,0%	33,0%	47,0%	45,0%	30,0%	37,0%	31,0%	33,0%
concordo (total)	27,0%	32,0%	23,0%	48,0%	31,0%	28,0%	46,0%	23,0%	41,0%	44,0%
concordo (parcial)	14,0%	15,0%	16,0%	11,0%	11,0%	12,0%	22,0%	5,0%	19,0%	12,0%
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>total</b>	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
total de discordância	59,0%	53,0%	61,0%	41,0%	58,0%	60,0%	32,0%	72,0%	40,0%	44,0%
total de concordância	41,0%	47,0%	39,0%	59,0%	42,0%	40,0%	68,0%	28,0%	60,0%	56,0%

**Tabela 55. Questões 6 a 15 - por questão (servidores de carreira de outros órgãos)**

Opção	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
discordo (total)	12,5%	6,3%	0,0%	0,0%	6,3%	0,0%	0,0%	6,3%	0,0%	0,0%
discordo (parcial)	43,8%	25,0%	50,0%	62,5%	43,8%	62,5%	6,3%	81,3%	37,5%	68,8%
concordo (total)	43,8%	50,0%	31,3%	31,3%	50,0%	37,5%	81,3%	12,5%	43,8%	25,0%
concordo (parcial)	0,0%	18,8%	18,8%	6,3%	0,0%	0,0%	12,5%	0,0%	18,8%	6,3%
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>total</b>	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
total de discordância	56,3%	31,3%	50,0%	62,5%	50,0%	62,5%	6,3%	87,5%	37,5%	68,8%
total de concordância	43,8%	68,8%	50,0%	37,5%	50,0%	37,5%	93,8%	12,5%	62,5%	31,3%

**Tabela 56. Questões 6 a 15 - por questão (servidores sem vínculo permanente)**

Opção	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
discordo (total)	15,0%	17,5%	22,5%	10,0%	20,0%	32,5%	0,0%	50,0%	22,5%	17,5%
discordo (parcial)	35,0%	42,5%	37,5%	45,0%	32,5%	35,0%	30,0%	25,0%	30,0%	32,5%
concordo (total)	37,5%	25,0%	25,0%	35,0%	40,0%	27,5%	52,5%	17,5%	32,5%	35,0%
concordo (parcial)	12,5%	15,0%	15,0%	10,0%	7,5%	5,0%	17,5%	7,5%	15,0%	15,0%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<b>total</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
total de discordância	50,0%	60,0%	60,0%	55,0%	52,5%	67,5%	30,0%	75,0%	52,5%	50,0%
total de concordância	50,0%	40,0%	40,0%	45,0%	47,5%	32,5%	70,0%	25,0%	47,5%	50,0%

Na estratificação por tempo de serviço público, a questão 12, que apresentou o menor percentual de discordância geral (28,8%), também foi a questão que apresentou o menor percentual em todas as faixas de tempo de serviço, embora os percentuais tenham variado.

A questão 13, que apresentou o maior percentual de discordância geral (74,4%), também foi a questão de maior discordância para quatro das cinco faixas de tempo de serviço. A exceção foi a faixa “até cinco anos”, na qual a questão ficou em terceiro lugar em ordem decrescente de discordância. Foram constatadas também nítidas diferenças de percepção por tempo de serviço, nas questões dez e 15. Para as demais questões, não foram anotadas diferenças de percepção significativas por tempo de serviço.

**Tabela 57. Questões 6 a 15 - por questão (até cinco anos de serviço público)**

<b>Opção</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>15</b>
discordo (total)	11,5%	11,5%	11,5%	11,5%	26,9%	19,2%	0,0%	46,2%	15,4%	7,7%
discordo (parcial)	53,8%	42,3%	61,5%	42,3%	42,3%	38,5%	23,1%	19,2%	15,4%	23,1%
concordo (total)	30,8%	38,5%	7,7%	34,6%	30,8%	42,3%	50,0%	26,9%	38,5%	53,8%
concordo (parcial)	3,8%	7,7%	19,2%	11,5%	0,0%	0,0%	26,9%	7,7%	30,8%	15,4%
<b>total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
total de discordância	65,4%	53,8%	73,1%	53,8%	69,2%	57,7%	23,1%	65,4%	30,8%	30,8%
total de concordância	34,6%	46,2%	26,9%	46,2%	30,8%	42,3%	76,9%	34,6%	69,2%	69,2%

**Tabela 58. Questões 6 a 15 - por questão (de seis a dez anos de serviço público)**

<b>Opção</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>15</b>
discordo (total)	30,8%	3,8%	7,7%	7,7%	19,2%	38,5%	0,0%	46,2%	19,2%	19,2%
discordo (parcial)	34,6%	53,8%	69,2%	46,2%	30,8%	34,6%	23,1%	38,5%	30,8%	23,1%
concordo (total)	19,2%	30,8%	19,2%	46,2%	34,6%	19,2%	61,5%	11,5%	46,2%	42,3%
concordo (parcial)	15,4%	11,5%	3,8%	0,0%	15,4%	7,7%	15,4%	3,8%	3,8%	15,4%
<b>total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
total de discordância	65,4%	57,7%	76,9%	53,8%	50,0%	73,1%	23,1%	84,6%	50,0%	42,3%
total de concordância	34,6%	42,3%	23,1%	46,2%	50,0%	26,9%	76,9%	15,4%	50,0%	57,7%

**Tabela 59. Questões 6 a 15 - por questão (de 11 a 20 anos de serviço público)**

<b>Opção</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>15</b>
discordo (total)	7,5%	12,5%	10,0%	5,0%	10,0%	7,5%	2,5%	20,0%	5,0%	2,5%
discordo (parcial)	52,5%	32,5%	45,0%	42,5%	35,0%	50,0%	30,0%	62,5%	42,5%	62,5%
concordo (total)	30,0%	37,5%	30,0%	37,5%	45,0%	37,5%	45,0%	15,0%	37,5%	27,5%
concordo (parcial)	10,0%	17,5%	15,0%	15,0%	10,0%	5,0%	22,5%	2,5%	15,0%	7,5%
<b>total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
total de discordância	60,0%	45,0%	55,0%	47,5%	45,0%	57,5%	32,5%	82,5%	47,5%	65,0%
total de concordância	40,0%	55,0%	45,0%	52,5%	55,0%	42,5%	67,5%	17,5%	52,5%	35,0%

**Tabela 60. Questões 6 a 15 - por questão (de 21 a 30 anos de serviço público)**

<b>Opção</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>15</b>
discordo (total)	7,1%	11,9%	21,4%	11,9%	9,5%	14,3%	2,4%	38,1%	11,9%	16,7%
discordo (parcial)	38,1%	40,5%	26,2%	35,7%	59,5%	52,4%	33,3%	31,0%	31,0%	31,0%
concordo (total)	40,5%	33,3%	35,7%	45,2%	26,2%	26,2%	52,4%	31,0%	42,9%	38,1%
concordo (parcial)	14,3%	14,3%	16,7%	7,1%	4,8%	7,1%	11,9%	0,0%	14,3%	14,3%
<b>total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
total de discordância	45,2%	52,4%	47,6%	47,6%	69,0%	66,7%	35,7%	69,0%	42,9%	47,6%
total de concordância	54,8%	47,6%	52,4%	52,4%	31,0%	33,3%	64,3%	31,0%	57,1%	52,4%

**Tabela 61.** Questões 6 a 15 - por questão (mais de 30 anos de serviço público)

Opção	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
discordo (total)	9,1%	13,6%	31,8%	0,0%	0,0%	18,2%	0,0%	36,4%	9,1%	13,6%
discordo (parcial)	40,9%	45,5%	22,7%	27,3%	40,9%	36,4%	22,7%	31,8%	31,8%	31,8%
concordo (total)	31,8%	13,6%	18,2%	54,5%	40,9%	13,6%	50,0%	13,6%	27,3%	45,5%
concordo (parcial)	18,2%	27,3%	27,3%	18,2%	18,2%	31,8%	27,3%	18,2%	31,8%	9,1%
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>total</b>	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
total de discordância	50,0%	59,1%	54,5%	27,3%	40,9%	54,5%	22,7%	68,2%	40,9%	45,5%
total de concordância	50,0%	40,9%	45,5%	72,7%	59,1%	45,5%	77,3%	31,8%	59,1%	54,5%

A percepção sobre a ocorrência ou não dos fatores que impactam positivamente a coordenação interorganizacional em uma organização virtual, por ordem de concordância, é apresentada na tabela 62, a seguir.

**Tabela 62.** Parte II - Classificação por Ordem de Concordância.

Questão	(%)
12 - Os servidores públicos envolvidos na execução do programa gerenciado por V.Sa. detêm conhecimentos e habilidades para trabalhar em equipes interorganizacionais e multidisciplinares.	71,2%
14 - Os servidores públicos envolvidos na execução do programa gerenciado por V.Sa. conhecem os objetivos do governo para a área de atuação de suas organizações e não apenas os objetivos de suas próprias organizações.	57,1%
9 - Os conceitos e termos utilizados no processo de planejamento governamental têm os mesmos significados e aplicações para as organizações envolvidas.	53,2%
15 - Os servidores públicos envolvidos na execução do programa gerenciado por V.Sa. conhecem o trabalho correlacionado desenvolvido em outras organizações e que pode ter impacto em suas áreas de atuação, e não apenas o que está sendo feito em suas próprias organizações	51,9%
7 - No desenvolvimento de ações que envolvem mais de uma organização, as decisões são tomadas de forma compartilhada.	47,4%
10 - As organizações públicas detêm suficiente conhecimento técnico para a implementação de práticas cooperativas de trabalho por meio de parcerias.	44,2%
6 - Os processos de avaliação das organizações públicas consideram o envolvimento e o compromisso com outras organizações e com os resultados coletivos do governo, e não apenas os resultados da própria organização.	43,6%
8 - No desenvolvimento de ações que envolvem mais de uma organização, as organizações públicas compartilham recursos humanos, tecnológicos e informacionais.	40,4%
11 - As organizações públicas possuem uma adequada infra-estrutura tecnológica para a implementação de práticas cooperativas de trabalho por meio de parcerias.	37,8%
13 - Os processos de avaliação de desempenho dos servidores públicos envolvidos na execução do programa gerenciado por V.Sa. levam em conta os resultados coletivos do governo, e não apenas os resultados de suas próprias organizações.	25,6%

As questões 16 a 19 captaram a percepção dos gerentes-executivos quanto à importância relativa de fatores e estratégias. Cumpre recuperar a redação de cada uma das quatro questões e os conjuntos de itens que

o respondente tinha que classificar em cada uma, utilizando uma escala de 1 a 5, a partir do “mais importante” (1) para o “menos importante” (5).

Questão 16 - Classifique os seguintes fatores que poderiam estimular a participação de uma organização pública em organizações virtuais

- Item 1 - Redução de custos
- Item 2 - Compartilhamento de informações
- Item 3 - Melhoria da qualidade dos produtos/serviços
- Item 4 - Cumprimento de orientação geral do governo
- Item 5 - Aumento da produtividade

Questão 17 - Classifique os seguintes fatores segundo o grau de importância para o sucesso de uma organização virtual no setor público

- Item 1 - Confiança entre os parceiros
- Item 2 - Contratos interorganizacionais formais detalhando as responsabilidades de cada participante
- Item 3 - Compromisso com a parceria
- Item 4 - Percepção dos parceiros de que os benefícios superam os custos e a relativa perda de autonomia
- Item 5 - Estratégia e objetivos bem definidos e adequadamente divulgados

Questão 18 - Classifique as seguintes estratégias que poderiam ser desenvolvidas para aumentar o nível de comprometimento das organizações envolvidas em uma organização virtual

- Item 1 - Implementar sistemas que permitam a efetiva mensuração da contribuição de cada um dos parceiros na busca dos objetivos comuns
- Item 2 - Desenvolver as relações interpessoais
- Item 3 - Implementar política de comunicações abertas e frequentes
- Item 4 - Prover recursos segundo critérios objetivos com base no desempenho de cada um dos parceiros
- Item 5 - Prover oportunidades de treinamento e de desenvolvimento profissional de forma equilibrada para todos os parceiros

Questão 19 - Classifique, segundo o grau de importância, as seguintes estratégias que poderiam ser desenvolvidas para aumentar as chances de sucesso de uma organização virtual no setor público.

- Item 1 - Harmonizar estruturas organizacionais e políticas de pessoal
- Item 2 - Implementar sistemas de auditoria e de avaliação de desempenho organizacional que estimulem práticas cooperativas
- Item 3 - Estabelecer objetivos comuns a serem alcançados apenas por meio de trabalho cooperativo
- Item 4 - Prover infra-estrutura tecnológica adequada
- Item 5 - Integrar as parcelas dos orçamentos das organizações envolvidas de modo a permitir uma gestão compartilhada do “orçamento” da organização virtual

Tabela 63. Questões 16 a 19.

Importância	Questão 16		Questão 17		Questão 18		Questão 19	
	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão
Item 1	20,5%	1,49	18,8%	1,38	19,5%	1,56	20,5%	1,48
Item 2	19,6%	1,45	23,2%	1,51	21,4%	1,53	23,9%	1,26
Item 3	16,0%	1,24	19,7%	1,22	16,7%	1,28	14,6%	1,26
Item 4	22,7%	1,43	21,3%	1,44	21,1%	1,28	19,1%	1,30
Item 5	21,2%	1,26	17,0%	1,34	21,4%	1,29	22,0%	1,38
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>	

Assim, o fator apontado como o mais importante para estimular a participação de uma organização pública em organizações virtuais (questão 16) foi “Melhoria da qualidade dos produtos/serviços”, com a menor pontuação (mais importante, portanto), 16,0%. O fator menos importante, tendo recebido a maior pontuação, foi “Cumprimento de orientação geral do governo”, com 22,7%. A classificação dos fatores, ordenados do mais importante ao menos importante, é apresentada a seguir, na tabela 64.

Tabela 64. Questão 16.

Classifique os seguintes fatores que poderiam estimular a participação de uma organização pública em organizações virtuais	(%)	Desvio-padrão
Item 3 - Melhoria da qualidade dos produtos/serviços	16,0%	1,24
Item 2 - Compartilhamento de informações	19,6%	1,45
Item 1 - Redução de custos	20,5%	1,49
Item 5 - Aumento da produtividade	21,2%	1,26
Item 4 - Cumprimento de orientação geral do governo	22,7%	1,43

Na questão 17, o fator apontado como o mais importante para o sucesso de uma organização virtual no setor público foi “Estratégia e objetivos bem definidos e adequadamente divulgados”, com a menor pontuação (mais importante, portanto), 17,0%. O fator menos importante, tendo recebido a maior pontuação, foi “Contratos interorganizacionais formais detalhando as responsabilidades de cada participante”, com 23,2%. A tabela 65 apresenta os fatores por ordem de importância.

Tabela 65. Questão 17.

Classifique os seguintes fatores segundo o grau de importância para o sucesso de uma organização virtual no setor público	(%)	Desvio-padrão
Item 5 - Estratégia e objetivos bem definidos e adequadamente divulgados	17,0%	1,34
Item 1 - Confiança entre os parceiros	18,8%	1,38
Item 3 - Compromisso com a parceria	19,7%	1,22
Item 4 - Percepção dos parceiros de que os benefícios superam os custos e a relativa perda de autonomia	21,3%	1,44
Item 2 - Contratos interorganizacionais formais detalhando as responsabilidades de cada participante	23,2%	1,51

A questão 18 buscou classificar as estratégias que poderiam ser desenvolvidas para aumentar o nível de comprometimento das organizações envolvidas em uma organização virtual, e a estratégia “Implementar política de comunicações abertas e frequentes” foi considerada a mais importante, com 16,7%. As estratégias consideradas de menor importância foram “Prover oportunidades de treinamento e de desenvolvimento profissional de forma equilibrada para todos os parceiros”, e “Desenvolver as relações interpessoais”, ambas com 21,4%. Destas duas estratégias, a de menor desvio-padrão foi colocada em último lugar. As estratégias, por ordem de importância (maior para menor) são apresentadas na tabela 66.



**Tabela 66. Questão 18.**

Classifique as seguintes estratégias que poderiam ser desenvolvidas para aumentar o nível de comprometimento das organizações envolvidas em uma organização virtual	(%)	Desvio padrão
Item 3 - Implementar política de comunicações abertas e freqüentes	16,7%	1,28
Item 1 - Implementar sistemas que permitam a efetiva mensuração da contribuição de cada um dos parceiros na busca dos objetivos comuns	19,5%	1,56
Item 4 - Prover recursos segundo critérios objetivos com base no desempenho de cada um dos parceiros	21,1%	1,28
Item 2 - Desenvolver as relações interpessoais	21,4%	1,53
Item 5 - Prover oportunidades de treinamento e de desenvolvimento profissional de forma equilibrada para todos os parceiros	21,4%	1,29

Na questão 19, a estratégia considerada como a mais importante para aumentar as chances de sucesso de organização virtual no setor público foi “Estabelecer objetivos comuns a serem alcançados apenas por meio de trabalho cooperativo”, com 14,6%. A estratégia considerada menos importante foi “Implementar sistemas de auditoria e de avaliação de desempenho organizacional que estimulem práticas cooperativas”, com 23,9%. A tabela 67 apresenta a classificação das estratégias.

**Tabela 67. Questão 19.**

Classifique, segundo o grau de importância, as seguintes estratégias que poderiam ser desenvolvidas para aumentar as chances de sucesso de uma organização virtual no setor público.	(%)	Desvio padrão
Item 3 - Estabelecer objetivos comuns a serem alcançados apenas por meio de trabalho cooperativo	14,6%	1,26
Item 4 - Prover infra-estrutura tecnológica adequada	19,1%	1,30
Item 1 - Harmonizar estruturas organizacionais e políticas de pessoal	20,5%	1,48
Item 5 - Integrar as parcelas dos orçamentos das organizações envolvidas de modo a permitir uma gestão compartilhada do “orçamento” da organização virtual	22,0%	1,38
Item 2 - Implementar sistemas de auditoria e de avaliação de desempenho organizacional que estimulem práticas cooperativas	23,9%	1,26

A estratificação por sexo mostrou que em três questões (16, 18 e 19) um mesmo item foi apontado como mais importante, tendo havido divergência apenas na questão 17. Quanto ao item menos importante, em três questões (16, 17 e 19) homens e mulheres apontaram o mesmo item, tendo havido opiniões diferentes apenas na questão 18.

Tabela 68. Questões 16 a 19 (sexo feminino)

Importância	Questão 16		Questão 17		Questão 18		Questão 19	
	(%)	Desvio padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio padrão
1	20,7%	1,43	21,2%	1,28	19,0%	1,62	17,9%	1,39
2	18,4%	1,41	24,2%	1,54	23,7%	1,57	24,7%	1,30
3	15,8%	1,31	19,1%	1,30	16,7%	1,24	15,0%	1,35
4	23,5%	1,43	20,4%	1,45	21,7%	1,07	19,5%	1,21
5	21,6%	1,26	15,2%	1,20	19,0%	1,33	22,9%	1,37
<b>total</b>	<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>	

Tabela 69. Questões 16 a 19 (sexo masculino)

Importância	Questão 16		Questão 17		Questão 18		Questão 19	
	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio padrão	(%)	Desvio-padrão
1	20,4%	1,53	17,6%	1,40	19,7%	1,53	21,7%	1,49
2	20,1%	1,47	22,8%	1,50	20,3%	1,49	23,5%	1,24
3	16,1%	1,22	20,1%	1,18	16,7%	1,31	14,3%	1,22
4	22,3%	1,43	21,7%	1,43	20,8%	1,38	18,9%	1,34
5	21,0%	1,27	17,8%	1,39	22,5%	1,24	21,5%	1,38
<b>total</b>	<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>	

Quanto ao item mais importante, a estratificação por faixa etária mostrou convergência de todas as faixas etárias nas questões 16 e 19. Quanto ao item menos importante, houve convergência apenas na questão 19.

Tabela 70. Questões 16 a 19 (até 30 anos)

Importância	Questão 16		Questão 17		Questão 18		Questão 19	
	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio padrão	(%)	Desvio-padrão
1	18,7%	1,54	20,6%	1,51	20,6%	1,67	19,4%	1,61
2	19,7%	1,56	27,0%	1,24	21,9%	1,62	24,8%	1,35
3	17,8%	1,28	15,2%	0,85	19,4%	1,48	14,9%	1,45
4	22,9%	1,43	17,5%	1,36	19,0%	1,24	19,7%	1,16
5	21,0%	1,28	19,7%	1,50	19,0%	1,11	21,3%	1,21
<b>total</b>	<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>	

Tabela 71. Questões 16 a 19 (de 31 a 40 anos)

Importância	Questão 16		Questão 17		Questão 18		Questão 19	
	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio padrão	(%)	Desvio-padrão
1	22,2%	1,49	17,3%	1,38	20,9%	1,36	22,2%	1,56
2	17,6%	1,43	21,3%	1,35	20,9%	1,59	22,7%	1,33
3	16,4%	1,25	18,7%	1,32	14,9%	1,38	12,7%	1,16
4	23,3%	1,46	23,3%	1,48	20,7%	1,21	20,2%	1,25
5	20,4%	1,26	19,3%	1,47	22,7%	1,33	22,2%	1,27
<b>total</b>	<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>	

Tabela 72. Questões 16 a 19 (de 41 a 50 anos)

Importância	Questão 16		Questão 17		Questão 18		Questão 19	
	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão
1	20,9%	1,47	20,1%	1,30	19,9%	1,56	19,3%	1,38
2	19,3%	1,42	23,3%	1,56	20,9%	1,53	25,1%	1,20
3	16,3%	1,31	20,7%	1,29	17,0%	1,21	15,4%	1,30
4	23,0%	1,44	20,8%	1,46	21,7%	1,34	17,9%	1,36
5	20,5%	1,29	15,1%	1,18	20,6%	1,34	22,3%	1,40
<b>total</b>	<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>	

Tabela 73. Questões 16 a 19 (de 51 a 60 anos)

Importância	Questão 16		Questão 17		Questão 18		Questão 19	
	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão
1	19,1%	1,51	16,5%	1,42	17,2%	1,63	21,7%	1,52
2	22,0%	1,43	22,2%	1,66	22,0%	1,45	22,2%	1,26
3	14,1%	1,09	21,5%	1,05	16,1%	1,20	14,4%	1,21
4	21,3%	1,43	22,6%	1,36	21,7%	1,27	20,4%	1,26
5	23,5%	1,21	17,2%	1,34	23,0%	1,25	21,3%	1,55
<b>total</b>	<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>	

A estratificação por escolaridade/titulação não apresentou convergência entre as titulações quanto ao item mais importante em nenhuma das quatro questões. Quanto ao item considerado menos importante, houve convergência apenas na questão 19.

Tabela 74. Questões 16 a 19 (graduado)

Importância	Questão 16		Questão 17		Questão 18		Questão 19	
	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão
1	17,6%	1,55	19,6%	1,24	19,1%	1,52	21,3%	1,48
2	20,8%	1,42	25,0%	1,47	23,0%	1,51	24,3%	1,29
3	16,1%	1,22	19,0%	1,36	17,8%	1,28	14,9%	1,29
4	24,6%	1,38	20,1%	1,44	19,9%	1,27	18,6%	1,32
5	20,9%	1,18	16,3%	1,30	20,3%	1,41	20,9%	1,34
<b>total</b>	<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>	

Tabela 75. Questões 16 a 19 (especialista)

Importância	Questão 16		Questão 17		Questão 18		Questão 19	
	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão
1	21,7%	1,36	18,8%	1,42	19,1%	1,71	20,2%	1,47
2	19,6%	1,43	22,2%	1,45	22,5%	1,56	23,0%	1,37
3	14,8%	1,27	20,4%	1,17	16,4%	1,08	13,6%	1,16
4	23,5%	1,37	22,2%	1,45	20,2%	1,27	20,6%	1,28
5	20,4%	1,35	16,4%	1,42	21,7%	1,25	22,6%	1,37
<b>total</b>	<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>	

Tabela 76. Questões 16 a 19 (mestre)

Importância	Questão 16		Questão 17		Questão 18		Questão 19	
	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão
1	21,6%	1,51	17,1%	1,50	19,7%	1,50	21,0%	1,48
2	19,2%	1,50	22,6%	1,61	17,4%	1,36	23,6%	1,07
3	17,4%	1,26	20,0%	1,14	16,1%	1,50	14,6%	1,31
4	20,3%	1,45	21,0%	1,46	23,3%	1,25	17,9%	1,37
5	21,5%	1,31	19,3%	1,26	23,6%	1,14	22,9%	1,43
<b>total</b>	<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>	

Tabela 77. Questões 16 a 19 (doutor)

Importância	Questão 16		Questão 17		Questão 18		Questão 19	
	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão
1	23,0%	1,51	20,0%	1,32	24,4%	0,87	15,6%	1,58
2	14,1%	1,45	22,2%	1,80	23,0%	1,74	27,4%	1,17
3	17,0%	1,24	20,0%	1,12	15,6%	1,58	17,0%	1,51
4	20,0%	1,58	23,7%	1,42	21,5%	1,39	18,5%	0,97
5	25,9%	0,78	14,1%	1,27	15,6%	1,12	21,5%	1,39
<b>total</b>	<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>	

A estratificação por tipo de vínculo com o serviço público apresentou convergência quanto ao item mais importante nas questões 16 e 19. Um mesmo item foi considerado menos importante para todos os tipos de vínculo apenas para a questão 19.

Tabela 78. Questões 16 a 19 (servidores de carreira do executivo federal)

Importância	Questão 16		Questão 17		Questão 18		Questão 19	
	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão
1	20,1%	1,47	17,3%	1,44	21,4%	1,52	20,9%	1,54
2	19,6%	1,46	23,1%	1,47	20,1%	1,59	22,7%	1,32
3	16,6%	1,28	19,5%	1,24	16,1%	1,26	15,0%	1,27
4	22,8%	1,42	22,1%	1,37	20,6%	1,26	19,1%	1,28
5	20,9%	1,30	18,0%	1,37	21,9%	1,26	22,2%	1,37
<b>total</b>	<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>	

Tabela 79. Questões 16 a 19 (servidores de carreira de outros órgãos)

Importância	Questão 16		Questão 17		Questão 18		Questão 19	
	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão
1	25,4%	1,38	23,3%	1,03	16,3%	1,46	21,3%	1,33
2	21,7%	1,61	20,8%	1,63	25,8%	1,20	27,1%	1,06
3	14,2%	1,02	20,8%	1,26	17,1%	1,36	12,1%	1,05
4	20,4%	1,39	24,2%	1,26	21,7%	1,53	19,2%	1,20
5	18,3%	1,24	10,8%	1,02	19,2%	1,20	20,4%	1,57
<b>total</b>	<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>	

Tabela 80. Questões 16 a 19 (servidores sem vínculo permanente)

Importância	Questão 16		Questão 17		Questão 18		Questão 19	
	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão
1	19,7%	1,54	20,5%	1,25	16,0%	1,53	19,0%	1,39
2	18,7%	1,38	24,5%	1,58	22,8%	1,39	25,5%	1,11
3	15,3%	1,22	20,0%	1,15	18,2%	1,32	14,5%	1,34
4	23,3%	1,47	18,2%	1,58	22,0%	1,24	19,0%	1,41
5	23,0%	1,15	16,8%	1,26	21,0%	1,39	22,0%	1,34
<b>total</b>	<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>	

A estratificação por tempo de serviço mostrou convergência de percepções quanto ao item mais importante apenas para a questão 19. Não foi registrada nenhuma questão em que todas faixas de tempo de serviço tenham apontado um mesmo item como menos importante.

Tabela 81. Questões 16 a 19 (até cinco anos de serviço público)

Importância	Questão 16		Questão 17		Questão 18		Questão 19	
	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão
1	21,0%	1,43	19,7%	1,43	20,0%	1,39	18,2%	1,61
2	19,5%	1,62	24,6%	1,29	22,8%	1,45	23,3%	1,17
3	16,7%	1,27	18,5%	1,14	14,9%	1,48	16,7%	1,48
4	20,8%	1,42	20,5%	1,60	21,8%	1,31	21,3%	1,36
5	22,1%	1,29	16,7%	1,42	20,5%	1,26	20,5%	1,32
<b>total</b>	<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>	

Tabela 82. Questões 16 a 19 (de seis a dez anos de serviço público)

Importância	Questão 16		Questão 17		Questão 18		Questão 19	
	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão
1	20,0%	1,57	18,2%	1,34	20,3%	1,73	21,0%	1,46
2	17,4%	1,42	24,4%	1,52	20,3%	1,78	26,9%	1,04
3	15,6%	1,23	17,4%	1,30	18,5%	1,21	12,8%	1,16
4	26,4%	1,18	19,2%	1,51	19,5%	1,02	20,0%	1,30
5	20,5%	1,20	20,8%	1,28	21,5%	1,27	19,2%	1,34
<b>total</b>	<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>	

Tabela 83. Questões 16 a 19 (de 11 a 20 anos de serviço público)

Importância	Questão 16		Questão 17		Questão 18		Questão 19	
	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão
1	23,0%	1,36	20,0%	1,41	20,5%	1,59	21,7%	1,39
2	19,5%	1,35	22,5%	1,55	22,0%	1,49	24,2%	1,29
3	14,5%	1,17	20,8%	1,24	17,0%	1,30	13,2%	1,14
4	21,8%	1,60	21,0%	1,42	21,7%	1,35	17,8%	1,29
5	21,2%	1,28	15,7%	1,29	18,8%	1,26	23,2%	1,34
<b>total</b>	<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>	

Tabela 84. Questões 16 a 19 (de 21 a 30 anos de serviço público)

Importância	Questão 16		Questão 17		Questão 18		Questão 19	
	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão
1	20,2%	1,60	19,0%	1,28	19,0%	1,57	21,3%	1,44
2	17,9%	1,39	23,2%	1,66	21,1%	1,51	22,2%	1,36
3	18,1%	1,33	20,6%	1,23	15,7%	1,16	15,2%	1,24
4	22,4%	1,45	22,4%	1,36	19,8%	1,32	17,6%	1,30
5	21,4%	1,24	14,8%	1,22	24,3%	1,23	23,7%	1,42
<b>total</b>	<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>	

Tabela 85. Questões 16 a 19 (mais de 30 anos de serviço público)

Importância	Questão 16		Questão 17		Questão 18		Questão 19	
	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão
1	16,7%	1,41	15,5%	1,49	17,0%	1,50	18,8%	1,59
2	25,5%	1,33	21,8%	1,49	20,3%	1,50	23,6%	1,30
3	14,5%	1,14	20,3%	1,13	18,2%	1,32	15,5%	1,36
4	22,7%	1,26	23,0%	1,37	23,3%	1,34	20,6%	1,19
5	20,6%	1,41	19,4%	1,44	21,2%	1,37	21,5%	1,45
<b>total</b>	<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>	

### 4.3 Análise dos resultados

#### 4.3.1 Parte I - Perfil dos gestores

Sobre o perfil dos respondentes (Parte I do questionário), cabe destacar a forte presença do sexo feminino (um terço do total – tabela 1, p.145), a de adultos jovens (um terço dos gerentes-executivos têm até 40 anos – tabela 2, p.145), a alta escolaridade (dois terços são pós-graduados – tabela 3, p.146) e o tempo relativamente curto de serviço público (um terço tem até dez anos de serviço público – tabela 5, p.146). Esses dados podem indicar uma certa “oxigenação” na gestão do planejamento governamental, o que apenas poderia ser confirmado de fato confrontando-se dados históricos, o que não seria possível fazer especificamente com a figura dos gerentes-executivos, criada apenas em 2004.

De qualquer forma, uma comparação no âmbito do PPA é possível a partir de um documento divulgado em 2002 pelo Ministério do Planejamento, no qual constava que apenas um em cada cinco (19%) gerentes de programa do PPA 2000-2003 era do sexo feminino. Apesar do documento fazer referência à função de gerente, e não de gerente-executivo (criado apenas em 2004), a relação atual (um em três gerentes-executivos) mostra uma forte participação das mulheres na gestão do PPA.

Ainda de acordo com o documento supracitado, e com a mesma ressalva sobre as diferenças com o público-alvo desta pesquisa, o percentual de gerentes do PPA 2000-2003 com idades entre “40 e 50 anos” era de 50%, contra 43,6% para esta pesquisa, que também apontou 32,7% dos gerentes-executivos com até 40 anos.

Já os resultados encontrados quanto à escolaridade mantêm coerência com os resultados da pesquisa de 2002 (de novo faz-se necessário destacar a diferença entre os públicos-alvo), que apontou que em 2002 31% dos gerentes tinham mestrado (18%) ou doutorado (13%). Atualmente, 32,1% dos gerentes-executivos têm mestrado ou doutorado. A pesquisa de 2002 também apontou que todos os gerentes tinham diploma de nível superior, dado que foi praticamente o mesmo para os atuais gerentes-executivos, dos quais 99,4% têm nível superior.

Quanto às diferenças entre os sexos, pode-se destacar o fato de que há mais mulheres jovens (43,1% das mulheres têm até 40 anos, contra 27,6% dos homens – tabelas 6 e 7, p.256), com menos tempo de serviço (43,1% das mulheres com até 10 anos de serviço, contra 28,5% dos homens – tabelas 12 e 13, p.257) e sem vínculo permanente (41,2% das mulheres contra 18,1% dos homens – tabelas 10 e 11, p.256 e 257), ocupando a função de gerente-executivo do que homens, o que pode indicar potencial de crescimento da participação das mulheres na gestão do planejamento governmental.

De fato, se entre os gerentes-executivos com mais de trinta anos de serviço público, as mulheres representam apenas 27,3% (tabela 21, p.259), na faixa de até cinco anos de serviço público as mulheres já representam 46,2% (tabela 20, p.259).

Os gerentes-executivos sem vínculo permanente com o serviço público são um pouco mais jovens que seus pares de carreira do executivo federal (37,5% têm até 40 anos, contra 33% dos servidores de carreira do executivo – tabelas 14 e 15, p.257 e 258), e têm menos tempo de serviço público, o que é coerente com sua situação de não vinculação permanente com o serviço público (57,5% têm até dez anos, contra 29% dos servidores de carreira do executivo – tabelas 18 e 19, p.258).

Quanto à qualificação, observa-se uma maior qualificação acadêmica dos gerentes-executivos sem vínculo permanente com o serviço público, com 40% deles com mestrado ou doutorado, contra 28% dos servidores de carreira do executivo federal (tabelas 16 e 17, p.258).

Interessante registrar que, considerando-se todos os gerentes-executivos, há semelhança entre os percentuais de mestres e doutores na faixa de até cinco anos de serviço público (34,6% - tabela 22, p.259) e na faixa acima de 30 anos de serviço público (36,3% - tabela 23, p.259), o que sugere que muitos gerentes-executivos com pouco tempo de serviço já ingressaram no serviço público com titulação *stricto sensu*.

#### 4.3.2 Parte II – Ocorrência dos Fatores

Com relação à Parte II do questionário (questões seis a 15), que registrou opiniões sobre a ocorrência dos fatores que impactam positivamente a coordenação interorganizacional em organizações virtuais, os resultados mostram curiosa semelhança entre os percentuais de “discordo totalmente” (13,8%) e “concordo totalmente” (12,7%), e também um certo equilíbrio entre “discordo mais do que concordo” (39,0%) contra “concordo mais do que discordo” (34,6%), o que resultou em 52,8% para a discordância e 47,2% para a concordância (tabela 24, p.147).

Serão inicialmente analisadas as seis questões que apresentaram percentuais de discordância maiores que de concordância, e depois as quatro questões com percentuais de concordância maiores que os de discordância.

O maior percentual de discordância aconteceu na questão 13, com 74,4% (tabela 43, p.151). Os gerentes-executivos discordaram fortemente em relação à adequação dos processos de avaliação de desempenho dos servidores públicos que, para terem impacto positivo na coordenação interorganizacional em organizações virtuais, deveriam levar em conta os resultados coletivos do governo, e não apenas os resultados das próprias organizações em que trabalham os servidores.

Esse alto grau de discordância foi verificado também em todas as estratificações efetuadas (sexo, faixa etária, escolaridade/titulação, vínculo com o serviço público e tempo de serviço público), e em nenhuma delas o índice de discordância com relação a esse item foi inferior a 61,1% (caso dos gerentes-executivos na faixa etária de 51 a 60 de idade), chegando a até a 87,5% (caso dos gerentes-executivos que são servidores de carreira de outros órgãos que não aqueles vinculados ao poder executivo federal).

A posição relativa da discordância em relação ao item sob análise também não foi inferior à 5ª posição entre as dez questões em nenhuma estratificação, ficando em 1º lugar em 15 das 18 estratificações efetuadas.

A preocupação com a inadequação dos processos de avaliação dos servidores públicos no tocante ao estímulo à coordenação interorganizacional em organizações virtuais também é confirmada pelo fato de os gerentes-executivos na faixa etária de 51 a 60 anos, que previsivelmente também compõem o grupo dos que têm mais de 30 anos de serviço público, únicos estratos com percentuais gerais de concordância superiores aos de discordância, registraram uma discordância igualmente forte especificamente para a questão, com 61,1% para o primeiro estrato (tabela 49, p.154) e 68,2% para o segundo (tabela 61, p.158).

Diversos autores corroboram a necessidade de um processo de avaliação que estimule práticas de cooperação, entre eles podem ser citados Younis e Davidson (1990), Norton (2002) e Austin (2002), que afirmam que para realmente implantar mudanças, é preciso influenciar o pensamento e o comportamento das pessoas. Para Vasu (1998), o comportamento somente é modificado se for “recompensado, ignorado ou punido”.

Afinal, é preciso um comprometimento das pessoas para conferir materialidade à estratégia, pois são as pessoas os fatores-chave de integração (MARTINS, 2004). Serão as pessoas que implementarão os planos, não bastando, então, que as pessoas aceitem as mudanças - é preciso que elas participem das mudanças, “e até sejam capazes de provocá-las” (TRISTÃO, 1978).

Choo (1998) afirma que as pessoas, e não bases de dados, “serão sempre a mais valiosa fonte de informações” para qualquer organização, e incrementar o “capital humano” oferece a mais promissora das possibilidades de aumentar a efetividade organizacional (DALEY; VASU, 2005). Assim, a abordagem deve ser “antropocêntrica, e não tecnocêntrica” (JOIA, 2005), e as normas das organizações, o que inclui os processos avaliação, devem influenciar, positivamente, o processo de compartilhamento (KOLEKOFSKI, 2003).

A questão 11 recebeu o segundo maior percentual de discordância (62,2% - tabela 43, p.151), e abordou a adequação da infra-estrutura tecnológica para a implementação de práticas cooperativas de trabalho por meio de parcerias. O estrato que apresentou o maior percentual de discordância (71,4% - tabela 46, p.153) em relação à adequação da infra-estrutura tecnológica foi o de gerentes-executivos com até 30 anos de idade, e o que apresentou o menor percentual de discordância foi, novamente, o grupo de gerentes-executivos com idade entre 51 e 60 anos (52,8% - tabela 49, p.154).

Pode-se então afirmar que houve uma certa convergência em relação a esse item, que também ocupou o segundo lugar em discordância em nove das 18 estratificações efetuadas, terceiro lugar em seis estratificações, segundo lugar em duas, e quarto e quinto lugares em duas outras estratificações.

A preocupação dos gestores com a inadequação da infra-estrutura tecnológica encontra respaldo em diversos autores, entre os quais pode-se citar Prahalad e Krishnan (1999), para quem a capacidade de inovação, determinante para o sucesso das organizações, é dependente de uma infra-estrutura de informação de alta qualidade. Lee (2004) e Wilson (1980) também destacam a importância do investimento em tecnologias e em infra-estrutura para o sucesso das organizações, além da preocupação com a estrutura e com as pessoas.

Pôr a infra-estrutura tecnológica a serviço de novas formas de arranjos colaborativos (SCHULTZE, 2000), porém, encontra resistência nas tradicionais metodologias de desenvolvimento de sistemas de informação e na gestão da infra-estrutura de tecnologia da informação, que têm foco em necessidades específicas de uma organização (ALBERTIN, 1999; BIO, 1996; EIN-DOR & SEGEV, 1986; SAVIANI, 1998; SHIMIZU, 1994; YOURDON, 1990).

O terceiro maior percentual de discordância (59,6% - tabela 43, p.151) ficou com a questão oito, que tratou do compartilhamento de recursos humanos, tecnológicos e informacionais por ocasião do desenvolvimento de ações que envolvem mais de uma organização pública. O estrato que apresentou o maior percentual de discordância (90,5% - tabela 46, p.153) em relação ao compartilhamento de recursos foi, novamente, o de gerentes-executivos com até 30 anos de idade, e o que apresentou o menor percentual de discordância foi, de novo, o grupo de gerentes-executivos com idade entre 51 e 60 anos (47,2% - tabela 49, p.154).



Embora de forma menos nítida que os dois itens analisados anteriormente, pode-se então afirmar que também houve uma certa convergência em relação às percepções sobre o compartilhamento de recursos, já que também ocupou o segundo lugar em discordância em seis das 18 estratificações efetuadas, terceiro lugar em três estratificações, quarto lugar em quatro, segundo lugar em duas e sétimo em uma outra estratificação.

Se a essência de uma organização virtual reside no compartilhamento de objetivos e recursos de toda ordem (ALADWANI, 2002; BAKER, 2002; BRADNER, 2003; BURNETT, 2000; CAMARINHAMATOS, 2001; CARBO, 2003; CASTELFRANCHI, 2002; DEVINE, 2001; FENKEN, 2001; FILOS, 2001; GORANSON, 2001; INKPEN, 2001; MERALI, 2002; MOLINA, 2001; RICCI, 2002; RIEMPP, 1998; SHUMAR, 2002; SILVA, 2001; MUNDIM, 2001), a preocupação dos gestores quanto a esse item é bastante relevante. Se não há a percepção consolidada de que existe compartilhamento de recursos em ações que envolvem mais de uma organização pública, a atual sistemática de colaboração necessita ser repensada.

O percentual de discordância quanto à adequação dos processos de avaliação das organizações públicas para que sejam considerados o envolvimento e o compromisso com outras organizações e com os resultados coletivos do governo, e não apenas os resultados da própria organização, objeto da questão seis, foi de 56,4% (tabela 43, p.151), ocupando o quarto lugar geral em discordância. Quem mais discordou do item foram os gerentes-executivos com até 30 anos de idade, com 66,7% (tabela 46, p.153), e o menor percentual, 45,2% (tabela 60, p.157), foi registrado pelos gerentes-executivos que têm entre 21 e 30 anos de serviço público.

Analisando a partir das 18 estratificações feitas, verifica-se que em sete delas o percentual de discordância com relação aos processos de avaliação das organizações públicas também ficou em quarto lugar, mesma posição que ocupou no geral. Em outras três, o fator ficou em terceiro lugar, em outras cinco em quinto lugar, uma vez em segundo, outra em sexto e uma outra em oitavo. Ou seja, em onze das 18 estratificações, o fator sob análise ficou nas quatro primeiras colocações em discordância, indicando clara convergência de opiniões entre os gerentes-executivos quanto à discordância sobre a ocorrência do fator.

Assim como os processos de avaliação dos servidores, também os processos de avaliação das organizações envolvidas em arranjos colaborativos precisam ser desenhados de modo a estimular práticas cooperativas. Para Shumar (2002) e Bradner (2003), metas e motivações compartilhadas impulsionam e mantêm estruturas colaborativas. Austin (2002), Kolekofski (2003), Cheunga (2003) e Andrullis (2002) também destacam a importância de estímulos para o envolvimento em parcerias interorganizacionais.

Sobre o conhecimento técnico para a implementação de práticas cooperativas de trabalho por meio de parcerias, aferido pela questão 10, o percentual geral de discordância ficou em 55,8% (tabela 43, p.151), ocupando o quinto lugar em discordância. Quem mais discordou foram sobre o item foram os gerentes-executivos com menos tempo de serviço público (até cinco anos – tabela 57, p.157), que inclusive o colocaram em primeiro lugar em discordância, e o menor percentual ficou, outra vez, com os gerentes-executivos com mais de 30 anos de serviço público, com 40,9% de discordância (tabela 61, p.158).

O exame da distribuição da discordância para esse item a partir das estratificações efetuadas apontou o item como o quinto lugar em cinco das estratificações, em segundo lugar em três, em sexto em três, em quarto em duas, em sétimo em duas, e uma vez em primeiro, terceiro e oitavo. A concentração da posição relativa do item entre o quarto lugar e o sexto, com dez ocorrências em 18 possíveis, mostra uma convergência de opiniões quanto à percepção de discordância com relação à existência de conhecimento técnico nas organizações públicas para a implementação de práticas cooperativas de trabalho por meio de parcerias.

A relevância do conhecimento técnico para trabalhos em parceria é destacada por Bower (2005), que usa a figura da organização “velcro” para ilustrar a capacidade de uma organização em adaptar-se a arranjos colaborativos, de forma dinâmica, e Alecian e Foucher (2001), que, na mesma linha, sugerem o uso de “estruturas voláteis”. Já Waterman (1992) prefere o uso do termo “adhocracia” para referir-se ao trabalho

em equipe e à necessidade de flexibilização das estruturas organizacionais, enquanto Welch Jr, Fresco e Opie (2005) usam a expressão “boundaryless” para referir-se a esse fenômeno.

A última questão, por ordem decrescente de discordância, em que o percentual de discordância superou o percentual de concordância foi a questão sete (sexto lugar, com 52,6% - tabela 43, p.151), que indagou sobre o compartilhamento de decisões em relação a ações que envolvem mais de uma organização. Os gerentes-executivos que registraram a maior discordância (61,0% - tabela 52, p.155) foram os que detêm a titulação de mestre, e os que apontaram a menor discordância foram os servidores de carreira de outros órgãos, com 31,3% (tabela 55, p.156).

O sexto lugar geral em discordância aconteceu também em seis das estratificações feitas. A discordância quanto à decisão compartilhada também ficou em quinto lugar em outras duas estratificações, em quarto lugar em duas, em segundo em duas, em oitavo em três, e uma vez em sétimo e nono lugares. Pode-se afirmar que há uma certa convergência de opiniões quanto à discordância, que ocupou entre o quinto e o sétimo lugares em nove das 18 estratificações feitas, e ainda ocupou entre o quarto e oitavo lugares em discordância em 14 das 18 estratificações.

A preocupação dos gestores com o compartilhamento de decisões encontra amparo, entre outros autores, em Schwartz (2003), Sink e Tuttle (1993), Castellani et al (2003), Greenhalgh (2001), Agranoff e McGuire (2003) e Mandell (1990), para quem o processo de tomada de decisão deve ter maior caráter de colaboração. Castells (1998) destaca a importância desse item especificamente para os governos, que para ele são dependentes da capacidade de processar informação e assegurar um processo decisório compartilhado.

Com relação às quatro questões nas quais os percentuais de concordância superaram os percentuais de discordância, o mais alto percentual de concordância (71,2% - tabela 43, p.151) ocorreu com o fator da questão 12, que afirma que os servidores públicos detêm conhecimentos e habilidades para trabalhar em equipes interorganizacionais e multidisciplinares. Este fator também ficou em 1º lugar como o maior percentual de concordância em todas as 18 estratificações feitas, com percentuais variando de 66,7% (caso dos doutores - tabela 53, p.155) a 93,8% (servidores sem vínculo permanente com o serviço público – tabela 55, p.156).

O reconhecimento pelos gestores de que os servidores detêm conhecimentos e habilidades para trabalhar em equipes interorganizacionais e multidisciplinares é importante para que novos arranjos colaborativos sejam estruturados de forma sustentável, porque para Castells (1998), Filos (2001) e Molina (2001) a colaboração precisa se tornar uma competência-chave, capaz de integrar as competências dos parceiros.

Esse reconhecimento de que os servidores detêm conhecimentos e habilidades para trabalhar em equipes interorganizacionais e multidisciplinares aumenta a responsabilidade na condução do planejamento governamental, por aumentar as possibilidades de que novas formas de articulação interorganizacional sejam possíveis, com as dificuldades residindo em outros aspectos, que não no corpo de servidores.

A questão 14 apresentou o segundo maior percentual de concordância, com 57,1% contra 47,2% do índice geral de concordância (tabelas 24, p.147 e tabela 43, p.151), e indagou sobre o conhecimento, por parte dos servidores, dos objetivos do governo para a área de atuação das organizações onde atuam. O percentual de concordância mais alto para esse fator (76,2% - tabela 46, p.153) foi proporcionado pelos gerentes-executivos com até 30 anos de idade, e o menor (43,3% - tabela 47, p.154) pela faixa etária de 31 a 40 anos.

Nas 18 estratificações efetuadas, este fator ficou em segundo lugar em concordância em nove estratos, terceiro lugar em seis, quarto lugar em duas e primeiro lugar em uma, o que significa que de fato houve uma convergência de opiniões quanto a esse fator. Ou seja, para os gerentes-executivos, os servidores conhecem o que o governo pretende para a área em que atuam, e isso é relevante para arranjos colaborativos porque a sensação de contribuição para o alcance de objetivos comuns é importante fator motivacional, de acordo com Kaplan (1998), Lagace (2005), Morrison e Wilson (2005) e Martin (2005).

O terceiro maior percentual de concordância, 53,2% (tabela 43, p.151), ficou com a questão nove, que perguntou se os conceitos e termos utilizados no processo de planejamento governamental têm os mesmos significados e aplicações para as organizações envolvidas. O maior percentual de concordância para o fator (63,3% - tabela 47, p.154) foi registrado pelos gerentes-executivos com idade entre 31 e 40 anos, e o menor (33,3% - tabela 53, p.155) foi registrado pelos doutores.

O fator ficou em quarto lugar em concordância em sete das 18 estratificações efetuadas, em segundo lugar em cinco, terceiro lugar em duas, quinto em duas e sexto lugar também em duas. Essa distribuição por estratos mostra que, diferentemente do que aconteceu para o primeiro e segundo maiores percentuais de concordância, para o terceiro maior percentual não houve convergência de opiniões entre os estratos verificados.

Assim, a harmonia entre conceitos e significados é percebida de forma muito diferente entre os gerentes-executivos, refletindo a complexidade do tema e a dificuldade de lidar com ele, especialmente em ambientes interorganizacionais, nos quais “línguas” organizacionais diversas entram em contato (e às vezes em choque).

Assim, para além do simples compartilhamento de um sistema de códigos (WEINER, 1968; MAYNE, 2003; SINK; TUTTIE, 1993; DUNSIRE, 1990; KINCHELOE; McLAREN; 1998; MANNING; CULLUM-SWAN; 1998), é necessário que os processos de comunicação levem em conta diferentes contextos e culturas organizacionais, se o propósito é o compartilhamento não de símbolos mas de significados.

Choo (1998) afirma que construir um significado é “ser capaz de interpretar”, e essa capacidade está condicionada pela capacidade dos indivíduos de fazerem associações que dependerão da perspectiva e da história de cada indivíduo. Assim, a realidade é “socialmente construída”, e os significados são estritamente dependentes do contexto (ALTHEIDE; JOHNSON, 1998; MUTSCHKE, 2001; CASTELFRANCHI, 2002; BURNETT, 2000; WILSON, 1980; ALLEN; WILSON, 2003).

O quarto maior percentual de concordância (51,9% - tabela 43, p.151), e último superior ao percentual de discordância, refere-se à questão 15, que indagou sobre o conhecimento, por parte dos servidores, do trabalho correlacionado desenvolvido em outras organizações e que pode ter impacto em suas áreas de atuação. Os gerentes-executivos que mais concordaram com o item foram aqueles com até 30 anos de idade (71,4% - tabela 46, p.153), e o menor percentual de concordância (31,3% - tabela 55, p.156) foi registrado pelo grupo de gerentes-executivos que são servidores de carreira de outros órgãos que não aqueles vinculados ao poder executivo federal.

Assim como o terceiro maior percentual de concordância, também o quarto apresenta uma distribuição bastante variada entre os estratos, tendo ocupado desde o segundo lugar em concordância em quatro estratos, até o nono lugar em dois, passando pelo terceiro lugar em cinco, quarto lugar em três, sexto lugar também em três, e uma vez em quinto lugar.

De qualquer forma, o fato de que os percentuais de concordância quanto ao conhecimento por parte dos servidores do que acontece além das fronteiras de suas organizações terem ocupado entre a segunda e quarta posições (em dez possíveis) em 12 das 18 estratificações mostra que os diferentes perfis de gerentes-executivos concordam mais com a ocorrência desse item do que com a maioria dos outros itens.

Assim como a constatação de que os gestores consideram que os servidores detêm conhecimentos e habilidades para trabalhar em equipes interorganizacionais e multidisciplinares, a percepção de que os servidores conhecem o que acontece para além de suas fronteiras organizacionais também significa que, na visão dos gestores, a estruturação de novos arranjos colaborativos de forma sustentável é possível no que depender dos servidores, sendo necessário, porém, alterar estruturas e sistemas.

### 4.3.3 Relações entre a Ocorrência dos Fatores e o Perfil dos gestores

A seguir, ainda para a Parte II, será feita uma análise por estrato, destacando-se as características de cada um, conforme levantamento sobre o perfil dos gestores, feito na Parte I.

Em termos gerais, não foi registrada diferença significativa por sexo, com a discordância apresentando 52,4% para os homens e 53,0% para as mulheres, e a concordância apresentando 47,6% para os homens e 47,0% para as mulheres (tabelas 25 e 26, p.147).

A estratificação por sexo mostrou que em apenas três das dez questões houve divergência de opiniões entre homens e mulheres (tabelas 44 e 45, p.152 e 153): na questão sete, a respeito de compartilhamento de decisões, e na questão 15, sobre o conhecimento do que ocorre além-fronteiras, as mulheres concordaram mais que discordaram, ao contrário dos homens; e na questão nove, acerca de conceitos e significados comuns, na qual as mulheres discordaram mais que concordaram, também ao contrário da opinião dos homens.

Tanto mulheres como homens registraram o mais forte percentual de discordância para a questão 13, sobre a adequação dos sistemas de avaliação dos servidores a práticas cooperativas, com 76,5% para as mulheres e 73,3% para os homens. Houve semelhante convergência quanto à concordância sobre os conhecimentos e habilidades que os servidores detêm para trabalhar em equipes interorganizacionais e multidisciplinares (questão 12), com 74,5% para as mulheres e 69,5% para os homens.

Com relação à faixa etária (tabelas 46, 47, 48 e 49, p.153 e 154), gerentes-executivos com idade entre 51 e 60 anos apresentaram uma inversão nos percentuais de concordância e discordância em relação aos percentuais gerais (46,4% e 53,6% contra 52,8% e 47,2%, respectivamente – tabelas 24 e 30, p.147 e 148), enquanto aqueles que têm até 30 anos discordaram ainda mais da ocorrência dos fatores que a média, com 71,4% de discordância contra 52,8% no geral.

Registre-se ainda que os gerentes-executivos com idade entre 51 e 60 anos registraram sete percentuais de concordância superiores aos percentuais de discordância, contra apenas três para os que têm até trinta anos, dois para os que têm entre 31 e 40 anos e dois para os que têm entre 41 e 50 anos.

Assim, gerentes-executivos mais e menos “experientes” percebem a presença dos fatores que impactam positivamente a coordenação interorganizacional em organizações virtuais no âmbito do processo de planejamento de formas bem diferentes.

Interessante registrar que foi a faixa etária até 30 anos que registrou os maiores percentuais absolutos de concordância (85,7% para a ocorrência dos conhecimentos e habilidades citados na questão 12) e de discordância (90,5% para a ocorrência do compartilhamento de recursos tratado na questão oito).

Destaque-se novamente a questão 13, relativa à adequação do processo de avaliação de desempenho dos servidores públicos a práticas cooperativas, que recebeu altos percentuais de discordância de todas as faixas etárias, com 61,9% para os que têm até 30 anos, 83,3% para a faixa de 31 a 40 anos, 80,9% para os que têm entre 41 e 50 e 61,1% para os que têm entre 51 e 60 anos.

Também para a questão 12, relativa aos conhecimentos e habilidades que os servidores detêm para trabalhar em equipes interorganizacionais e multidisciplinares, foram registrados altos percentuais de concordância em todas as faixas etárias, com 85,7% para os que têm até 30 anos, 70,0% para a faixa de 31 a 40 anos, 69,1% para os que têm entre 41 e 50, e 66,7% para os que têm entre 51 e 60 anos.

Em termos de titulação, apenas os doutores discordaram mais fortemente, com 56,7% de discordância contra 52,8% no total (tabela 34, p.372). Graduados, especialistas e mestres apresentaram percentuais de discordância assemelhados ao percentual geral de 52,8% (52,4%, 53,7% e 51,2%, respectivamente – tabelas 31, 32 e 33, p.148 e 149). Assim, os doutores percebem menos a ocorrência dos fatores que impactam positivamente a coordenação interorganizacional em organizações virtuais no âmbito do processo de planejamento governamental.

De novo a questão 13, relativa à adequação do processo de avaliação de desempenho dos servidores públicos a práticas cooperativas, é destacada porque recebeu fortes percentuais de discordância de todas as titulações, com 72,5% para graduados, 75,9% para especialistas, 73,2% para mestres e 77,8% para os doutores.

Da mesma forma, a questão 12 ratificou seu alto percentual de concordância geral nessa estratificação por titulação, com 70,6% para graduados, 68,5% para especialistas, 75,6% para mestres e 66,7% para os doutores.

Na estratificação por tipo de vínculo com o serviço público, apenas os gerentes-executivos sem vínculo permanente com o serviço público discordaram um pouco mais fortemente, com 55,3% de discordância contra 52,8% no total (tabelas 24 e 37, p.147 e 150). Servidores de carreira apresentaram percentuais de discordância assemelhados ao geral de 52,8% (52,0% e 51,3%, respectivamente – tabelas 35 e 36, p.149 e 150). Assim, os servidores sem vínculos permanentes com o serviço público percebem uma menor ocorrência dos fatores que impactam positivamente a coordenação interorganizacional em organizações virtuais no âmbito do processo de planejamento governamental.

Mais uma vez a questão 13, relativa à adequação do processo de avaliação de desempenho dos servidores públicos a práticas cooperativas, confirma seu alto percentual geral a partir dos fortes percentuais de discordância que recebeu de gerentes-executivos de todos os tipos de vínculos, com 72,0% para servidores de carreira do executivo federal, 87,5% para servidores de carreira de outros órgãos e 75,0% para servidores sem vínculo permanente com o serviço público.

Da mesma forma, a questão 12 uma vez mais ratificou seu alto percentual de concordância geral, com 68,0% para servidores de carreira do executivo federal, 93,8% para servidores de carreira de outros órgãos e 70,0% para servidores sem vínculo permanente com o serviço público.

A inversão registrada com relação à faixa etária de 51 a 60 anos, já comentada, guarda previsível semelhança com a verificada na faixa de mais de 30 anos de serviço, observada a partir da estratificação por tempo de serviço público: 46,4% de discordância contra 52,8% no geral, e 53,6% de concordância contra 47,2% no geral (tabelas 24 e 42, p.147 e 151). Observe-se que um mesmo percentual de discordância (46,4%) foi apurado para os gerentes-executivos que têm entre 51 e 60 anos e aqueles que têm mais de 30 anos de serviço público.

Os gerentes-executivos com mais de 30 anos de serviço público registraram sete percentuais de concordância superiores aos percentuais de discordância, contra apenas três para os que têm até cinco anos, dois para os que têm entre seis e dez anos, cinco para os que têm entre 11 e 20 anos, e seis para os que têm entre 21 e 30 anos de serviço público (tabelas 57, 58, 59, 60 e 61, p.157 e 158).

Assim, quanto mais tempo de serviço público, mais os gerentes-executivos percebem a ocorrência dos fatores que impactam positivamente a coordenação interorganizacional em organizações virtuais no âmbito do processo planejamento governamental.

Também na estratificação por tempo de serviço, a questão 13, relativa à adequação do processo de avaliação de desempenho dos servidores públicos a práticas cooperativas, confirma seu alto percentual geral a partir dos fortes percentuais de discordância que recebeu de gerentes-executivos de todas as faixas de tempo de serviço, com 65,4% para os que têm até cinco anos, 84,6% para os que têm entre seis e dez anos, 82,5% para os que têm entre 11 e 20 anos, 69,0% para os que têm entre 21 e 30 anos de serviço público e 68,2% para os que têm mais de 30 anos de serviço público.

A questão 12 igualmente obteve altos percentuais de concordância, com 76,9% para os que têm até cinco anos, 76,9% para os que têm entre seis e dez anos, 67,5% para os que têm entre 11 e 20 anos, 64,3% para os que têm entre 21 e 30 anos de serviço público e 77,3% para os que têm mais de 30 anos de serviço público.

Para encerrar a análise da Parte II, é preciso comentar sobre os resultados das questões dez “as organizações públicas detêm suficiente conhecimento técnico para a implementação de práticas cooperativas de trabalho por meio de parcerias”) e 12 (“os servidores públicos envolvidos na execução do programa gerenciado por V.Sa. detêm conhecimentos e habilidades para trabalhar em equipes interorganizacionais e multidisciplinares”).

Os gerentes-executivos, como já demonstrado, “cerraram fileiras” em torno do fato de que os servidores públicos detêm conhecimentos e habilidades para trabalhar em equipes interorganizacionais e multidisciplinares, com 71,2% de concordância geral e altos percentuais em todas as estratificações feitas, com o menor percentual registrado sido de 64,3% (tabela 60, p.157) e o maior de 93,8% (tabela 55, p.156).

Se os gerentes-executivos perceberam intensamente a ocorrência de conhecimentos e habilidades nos servidores, eles discordaram, ainda que menos intensamente, sobre o fato de as organizações públicas deterem conhecimento técnico para o trabalho cooperativo, com discordância geral de 55,8% e quinze dos 18 estratos confirmando percentuais de discordância maiores que os de concordância.

Com isso, pode-se afirmar que os gerentes-executivos entendem que se trata muito mais de possibilitar que os conhecimentos e habilidades que os servidores possuem para trabalhar em equipes interorganizacionais e multidisciplinares possam encontrar espaço para serem aplicados, o que implica redesenho de processos, práticas e sistemas organizacionais, se o objetivo é buscar de fato o aprimoramento da coordenação interorganizacional.

#### 4.3.4 Parte III – Fatores e Estratégias

A Parte III buscou captar as percepções dos gerentes-executivos quanto a fatores e estratégias relacionados ao conceito de organizações virtuais aplicado ao setor público. De forma análoga à análise da Parte I, será apresentada inicialmente uma análise questão por questão, seguida de uma análise a partir das estratificações efetuadas.

Para efeito de dimensionamento e comparação dos percentuais de importância, cumpre registrar que se todos os gerentes-executivos respondessem “1-mais importante” para um mesmo item, o percentual obtido pelo item em relação ao total possível seria 6,7%, e se todos registrassem “5-menos importante”, seria obtido o percentual de 33,3% em relação ao total possível. Analogamente, para os graus de importância “2”, “3” e “4”, os percentuais seriam 13,3%, 20,0% e 26,7%, respectivamente.

Cumpre esclarecer ainda que devido à impossibilidade, já comentada, de repetição dos graus de importância, o fato de um determinado item ter ficado, por exemplo, “em último lugar” quer dizer apenas que ele foi considerado como o “menos importante” em comparação com os outros quatro, e não que ele tenha pouca importância no escopo de relacionamentos interorganizacionais.

A questão 16 (tabela 64, p.160) apresenta o fator “melhoria da qualidade dos produtos/serviços” como o fator mais importante para estimular a participação de uma organização pública em organizações virtuais, com 16,0% do total possível de pontos. Fato de ter apresentado o menor desvio-padrão da questão (1,24) mostra que foi o fator que teve menos variação nos graus de importância a ele conferidos, o que reforça a sua primeira colocação.

De modo geral, os autores que destacaram o compartilhamento de objetivos e recursos de toda ordem como a essência de uma organização virtual (ALADWANI, 2002; BAKER, 2002; BRADNER, 2003; BURNETT, 2000; CAMARINHA-MATOS, 2001; CARBO, 2003; CASTELFRANCHI, 2002; DEVINE, 2001; FENKEN, 2001; FILOS, 2001; GORANSON, 2001; INKPEN, 2001; MERALI, 2002; MOLINA, 2001; RICCI, 2002; RIEMPP, 1998; SHUMAR, 2002; SILVA, 2001; MUNDIM, 2001), apontaram como uma das motivações para o envolvimento de uma organização em uma organização virtual, a possibilidade de ofertar conjuntamente um produto ou serviço que não poderia ser ofertado, nas mesmas condições de qualidade, custo e tempo, por nenhum dos parceiros isoladamente.

Assim, em tempos de NPM, governança, *accountability* e outros que tais, é alvissareiro constatar que os gestores públicos enxergam a participação em organizações virtuais principalmente como uma forma de melhorar a qualidade dos produtos e serviços, e não apenas como forma de reduzir custos (terceiro lugar, com 20,5%), cumprir orientação do governo (quinto lugar, com 22,7%) ou simplesmente aumentar a produtividade (quarto lugar, 21,2%).

Na seqüência decrescente de importância, em segundo lugar foi registrado o fator “compartilhamento de informações”, com 19,6% e o segundo maior desvio-padrão da questão (1,45), o que indica que houve menor convergência de opiniões em relação a esse item. Ainda assim, pode-se afirmar que o entendimento da importância do compartilhamento de informações como fator de estímulo à participação em organizações virtuais, à frente de clássicas preocupações gerenciais, como custos, hierarquias e alocação de recursos, reflete uma conscientização dos gestores quanto aos benefícios que um ambiente informacional cooperativo pode proporcionar aos parceiros de uma organização virtual.

Além dos autores já citados quanto à necessidade de compartilhamento de recursos, inclusive informações, em uma organização virtual, outros autores também destacaram a importância de um ambiente informacional cooperativo, como Castells (1998), Gresham e Andrulis (2002), que trataram dos “silos departamentais”, tratados como “feudalismo” por Davenport (1998).

Para além do fato de o compartilhamento de informações ser percebido como importante fator de estímulo à participação em organizações virtuais, a importância conferida pelos gestores para esse item pode contribuir para alterar as estruturas de poder e controle, analisadas também por Martins (2004), Marini e Martins (2004), Gray et al (2003) e Bowersox (1998).

Destaque-se que apesar do item “redução de custos” ter ficado apenas em terceiro lugar, com 20,5%, ele apresentou o maior desvio-padrão (1,49), indicando que foi o fator percebido de forma mais heterogênea pelos gerentes-executivos, refletindo, assim, que o assunto encontra diversas acolhidas no seio da gestão pública. De fato, foram registrados percentuais que variaram entre 16,7% (tabela 85, p.166) e 25,4% (tabela 79, p.164).

Essa heterogeneidade permite afirmar que não acontece de modo geral a “cega” escolha de redução de custos referida por Wilson (2002) como estratégia muitas vezes preferida quando se trata de gerar mais “valor” “para o acionista”, pelo fato de, de forma muitas vezes não sustentável, aumentar no curtíssimo prazo o valor da “ação”, podendo gerar resultados indesejados quando analisada em uma perspectiva de tempo mais abrangente.

Já o fator “aumento da produtividade”, com 21,2% foi o fator que apresentou o segundo menor desvio-padrão (1,26), indicando, assim, baixa variação da percepção de sua importância. Assim, os gestores consideram que o aumento da produtividade deve ser objeto de atenção gerencial, mas o mais importante é que ele esteja enquadrado em um escopo de melhoria dos produtos/serviços, e não percebido como algo a ser buscado como um fim em si mesmo.

O fator “cumprimento de orientação geral do governo”, que recebeu 22,7% dos pontos possíveis, apesar de ter ficado em último lugar como fator de estímulo à participação em organizações virtuais, apresentou um desvio-padrão de 1,43, indicando que houve maior variação na percepção de sua importância.

Os gestores que o consideram relativamente mais importante encontram amparo em autores como Allen (2000) e Filos (2001), para quem muitas vezes é necessário usar abordagens coercitivas para arranjos colaborativos, embora os próprios autores alertem que essa abordagem não deve ser a regra e nem usada por muito tempo, sendo mais recomendável a adoção de sistema de recompensas orientado à integração (ALADWANI, 2002).

O fato é que, no setor público, o “comando central” usualmente lança mão do conceito de *enforcement* citado por Levitt (1980), que contempla os poderes disponíveis para observar e influenciar a implementação das políticas. Também Richards (2002) afirma que o governo tem acesso a capacidades

coercitivas, de várias formas, pelas quais pode não apenas ordenar e assegurar seu apelo à obediência, mas também à implementação de políticas.

De todo modo, o resultado demonstra uma maior preocupação dos gestores com as demandas da sociedade, que será impactada em última instância pelos produtos e serviços gerados ou providos pelas organizações públicas, e com os ganhos proporcionados por um ambiente informacional cooperativo, em lugar de concentrar a atenção apenas em custos, hierarquias e alocação de recursos.

A questão 17 (tabela 65, 160) registrou as percepções dos gerentes-executivos sobre a importância de fatores para o sucesso de uma organização virtual, tendo o fator “estratégia e objetivos bem definidos e adequadamente divulgados” sido apontado como o mais importante, com apenas 17,0% dos pontos possíveis, embora o desvio-padrão de 1,34 não indique maior convergência de opiniões.

O fato de os gestores colocarem a necessidade de definição e adequada divulgação de estratégias e objetivos como o fator mais importante, à frente de aspectos formais, mostra uma visão gerencial que alcança além de ritos e rituais. Antes de planos e controles, é preciso haver cuidadosa definição de estratégias e objetivos, e não descuidar de sua adequada divulgação, ainda mais em se tratando de arranjos colaborativos, com várias organizações e diversos interesses em jogo.

Os gestores demonstram, assim, preocupação com o que Montgomery e Porter (1998) definem como “coerência interna”, ou seja, com o grau em que os planos e políticas de uma organização se fortalecem reciprocamente e podem ser simultaneamente realizados, o que somente pode ser alcançado se houver adequadas definição e divulgação de estratégias e objetivos, possibilitando a ocorrência do que Mandell (1990) chama de “comportamento mobilizador” (mobilisation behaviour).

Adequadas definição e divulgação de estratégias e objetivos serão fundamentais para o processo formal de planejamento, que, para Mintzberg (1998), é um meio de programar a execução de uma estratégia já criada, que, por sua vez, pretende manter a “adequação entre organização e ambiente” (MEIRELLES, 2005).

O segundo lugar em importância atribuído ao fator “confiança entre os parceiros”, com 18,8%, suscita algumas ponderações, inclusive com relação ao princípio constitucional da impessoalidade, que deve reger a administração pública. Poder-se-ia afirmar que, do ponto de vista legal, a confiança não poderia ser jamais a base de arranjos colaborativos no setor público, pois não estaria ao alcance do gestor público a discricionariedade de confiar ou não em outro, pois a relação seria sempre “impessoal”, regida por regras formalmente estabelecidas.

Não é o que pensam os gerentes-executivos, que conseguem enxergar a importância de estratégias, objetivos e confiança para além de formalismos e regras. Isso é corroborado pela ocupação da terceira colocação em importância do fator “compromisso com a parceria”, com 19,7% e o menor desvio-padrão (1,22), bem à frente do fator “contratos interorganizacionais formais detalhando as responsabilidades de cada participante”, com 23,2%, e colocado na última posição em importância, ainda que com o maior desvio-padrão (1,51), indicando que sobre o assunto há controvérsias.

É bastante recorrente na literatura a presença da confiança como importante fator na construção e manutenção de arranjos colaborativos AGRANOFF; McGUIRE, 2003; (ALLEN, 2000; ALLEN; WILSON, 2003; CARBO, 2003; CASTELFRANCHI, 2002; CHEUNGA, 2003; GREENHALGH, 2001; KOTLARSKY; OSHRI, 2005; MERALI, 2002; REIMPP, 1998). Porém, como resultado de uma avaliação subjetiva, a confiança é dinâmica, e assim o estabelecimento de confiança entre organizações depende da crença de que outras organizações têm, além das habilidades e recursos requeridos, a intenção e a boa fé em fazer e implementar acordos (MAYNE; WILEMAN; LEENW, 2003).

Assim, para Agranoff (2003), a existência de confiança no relacionamento não dispensaria as partes envolvidas do cumprimento das obrigações e responsabilidades constantes nos acordos formais ou informais que conduziram à parceria.



A quarta colocação do fator “percepção dos parceiros de que os benefícios superam os custos e a relativa perda de autonomia”, com 21,3%, ainda que lhe tenha sido associado o segundo maior desvio-padrão (1,44), indica que os gestores estão mais preocupados com estratégias, objetivos, confiança e compromisso, do que com a contabilização de “retorno sobre o investimento” e a proteção das fronteiras de seus feudos, o que vai ao encontro de uma gestão pública que prioriza resultados e não controles e poder.

De qualquer forma, é claro que as organizações têm que perceber ganhos com a parceria, e é nessa percepção que está a origem dos arranjos colaborativos. Para Agranoff e McGuire (2003), uma boa medida do sucesso de uma parceria é a percepção pelos envolvidos de que a parceria lhes está proporcionando mais poder, e não menos, para alcançar tanto os objetivos coletivos como os particulares. Também Andrullis (2002), Austin (2002), Cheunga (2003), Gregor (2000) e Kolekofski (2003) destacam com mais ênfase a necessidade de contínua avaliação das vantagens de fazer parte da parceria e dos respectivos custos de participação, que incluem uma certa perda de autonomia.

Destaca-se o último lugar conferido ao fator “contratos interorganizacionais formais detalhando as responsabilidades de cada participante”, quando um dos princípios que regem a administração é justamente o da legalidade, que prevê menor discricionariedade na ação do gestor público, que deve ser orientada por normas e regulamentos formais.

Lembrando que o que foi registrado foi a importância relativa entre os fatores, é claro que arranjos colaborativos no setor público precisam de definições claras acerca dos papéis e responsabilidades de cada organização participante (ANDRULLIS; HIRNING, 2002; AUSTIN, 2002), e esses papéis e responsabilidades são normalmente objeto de contratos formais (ARVIDSON, 2003).

A última colocação em importância relativa para o fator, entretanto, demonstra que o foco não deve estar nos controles, que são necessários, mas que não podem passar a impressão de que os problemas no setor público se resumem a questões meramente técnicas, e apenas é necessário intensificar o uso de controles para aprimorar a gestão, quando de fato muitos dos problemas são inerentemente políticos, afetados por valores sociais conflitivos e em mutação. (MORGAN, 1990; PAINTER, 1995).

A questão 18 registrou as percepções dos gerentes-executivos sobre a importância de estratégias que poderiam ser desenvolvidas para aumentar o nível de comprometimento das organizações envolvidas em uma organização virtual. A estratégia considerada mais importante foi “implementar política de comunicações abertas e frequentes” com 16,7% e um dos dois menores desvios-padrão (1,28) entre os cinco itens (tabela 66, p.161).

O primeiro lugar em importância atribuído à comunicação como forma de fomentar o compromisso dos parceiros encontra correspondência com o também primeiro lugar da questão 17, que inclui a divulgação da estratégia e dos objetivos como o fator mais importante para o sucesso de uma organização virtual.

Se uma organização virtual está baseada no compartilhamento de recursos e objetivos, de fato a comunicação é objeto de atenção dos diversos autores já citados quanto à essência de uma organização virtual, no início da análise da questão 16. Adicionalmente, outros autores também destacaram a importância da comunicação, destacando-se aqueles que caracterizaram a comunicação como um processo “alavancador” (NORTON; RANDALL, 2005), como uma “cornerstone” (COLMAN, 2005), ou ainda como o “fermento da convivência” (ALECIAN; FOUCHER, 2001).

Para os gestores, então, comunicar é mais importante que mensurar, ainda que a mensuração tenha ficado em segundo lugar em importância, com o item “implementar sistemas que permitam a efetiva mensuração da contribuição de cada um dos parceiros na busca dos objetivos comuns” recebendo 19,5%. Registre-se, porém, a diferença entre os dois desvios-padrão (1,28 para o primeiro lugar e 1,56 para o segundo), o que indica maiores diferenças de opinião entre os pontos atribuídos à mensuração do que entre os pontos atribuídos à comunicação.

A necessidade de mensuração está relacionada à percepção dos parceiros sobre os ganhos e perdas com a parceria, que, como já comentado, precisa ser objeto de contínua avaliação. Adicionalmente, pode-se

citar os problemas relacionados à *accountability* gerados pelos novos arranjos interorganizacionais, comentados por Bemelmans-Videc (2003), devidos às relações muitas vezes “horizontais” entre as organizações envolvidas, afastando-se das relações hierárquicas implícitas no conceito tradicional de *accountability*.

Os três últimos itens receberam pontuação semelhante (21,1%, 21,4% e 21,4%). Assim, na questão 18, diferentemente do que ocorreu nas questões 16 e 17, não houve claramente “um último colocado em importância”, com os temas provimento de recursos, relações interpessoais e treinamento e desenvolvimento “embolados”.

Os itens que tratam dos temas “treinamento e desenvolvimento” e “provimento de recursos” são percebidos a partir de conjuntos mais homogêneos de opiniões (desvios-padrão de 1,28 e 1,29, respectivamente), com pequena vantagem em termos de grau de importância para o provimento de recursos. Já o item sobre relações interpessoais, que ficou em quarto lugar, diferencia-se do terceiro e quinto lugares pelo maior desvio-padrão (1,53), indicando menor convergência de opiniões.

Associando-se essa menor convergência de opiniões sobre a importância das relações interpessoais com as respostas sobre a importância da confiança e do compromisso registradas na questão 17, pode-se afirmar que para muitos gestores as relações interpessoais são muito importantes. De fato, navegando analiticamente pelos dados, foi constatado que 34 gestores (21,8% do total de gestores) consideraram esse item como o mais importante, contra 45 que o consideraram como o menos importante (28,8% do total de gestores).

A questão 19 (tabela 67, p.161) captou a percepção dos gerentes-executivos quanto à importância de estratégias que poderiam ser desenvolvidas para aumentar as chances de sucesso de uma organização virtual no setor público. O primeiro lugar em importância foi registrado para o item “estabelecer objetivos comuns a serem alcançados apenas por meio de trabalho cooperativo”, que alcançou o percentual de 14,6% e um desvio-padrão de 1,26.

O maior percentual em termos de importância entre os quatro primeiros lugares das questões 16 a 19, o fato de apresentar um dos dois menores desvios-padrão da questão em que está inserido, e a distância percentual que o separa do segundo colocado (a maior entre todas as distâncias anotadas nos 20 itens das quatro questões) confirmam o primeiro lugar da estratégia em destaque.

Com isso, os gerentes-executivos expressam uma convicção de que organização virtual no setor público aumentará suas chances de sucesso se de fato todos os parceiros colocarem “a mão na massa” para que os objetivos sejam alcançados. Dessa forma, deverão ser evitados objetivos difusos, que não permitam ou dificultem a individualização da contribuição de cada organização, e objetivos “personalizados”, que possibilitem às organizações desenvolverem e implementarem seus planos de ação à margem da parceria.

A importância conferida a esse item, combinada com a importância registrada para “estratégia e objetivos bem definidos e adequadamente divulgados”, primeiro lugar da questão 17, permite afirmar que os gestores entendem uma boa definição de objetivos como aquela que evite a prevalência de feudos e privilegie comportamentos cooperativos.

Objetivos compartilhados são tratados também por outros autores que não aqueles já citados quanto à essência de organizações virtuais. Entre eles, podem ser citados Segsworth (2003) e Schwartz (2003), objetivos compartilhados podem ser a “cola” que mantém a parceria e ajuda a assegurar a integração e a coordenação das atividades; Colman (2005), Enap (2000), Norton e Russel (2005), Agranoff e McGuire (2003), Andrulis (2002), Gregor (2000) e Wright (1990), entre outros, também destacaram a importância do estabelecimento de objetivos comuns.

O segundo lugar em importância conferido ao item “prover infra-estrutura tecnológica adequada”, com 19,1%, é coerente com o alto grau de discordância registrado na questão 11 da Parte II (62,2% - tabela 43, p.151), com relação à adequação da infra-estrutura tecnológica para a implementação de práticas cooperativas de trabalho por meio de parcerias. Afinal, se os objetivos a serem estabelecidos devem ser

“alcançados por meio de trabalho cooperativo”, e a percepção é que a infra-estrutura não está adequada, então é importante prover a infra-estrutura tecnológica adequada.

O item acerca da “harmonização de estruturas organizacionais e de políticas de pessoal”, ocupou o terceiro lugar em importância, com 20,5%, registrando o maior desvio-padrão da questão (1,48). O alto desvio-padrão indica uma maior divergência de opiniões dos gerentes-executivos sobre a importância do item. Aprofundando o estudo sobre essa divergência, foi constatado que 31 gestores (19,9%) indicaram o item como o mais importante, e 39 (25,0%) indicaram como o menos importante, confirmando que a opção por alterar estruturas e políticas de pessoal encontra diferentes acolhidas entre os gestores.

O quarto lugar conferido à importância da integração das “parcelas dos orçamentos das organizações envolvidas de modo a permitir uma gestão compartilhada do ‘orçamento’ da organização virtual”, com 22,0%, ainda que com o segundo mais alto desvio-padrão da questão (1,38), o que significa divergências de percepção, reforça o primeiro lugar apontado pelos gestores, que sugere que o foco para o sucesso de uma organização virtual no setor público não está nos controles, mesmo orçamentários, e sim no estímulo ao trabalho cooperativo.

Esse estímulo ao trabalho cooperativo refletiria mais abordagens do tipo “problem-solving”, citada por Boyle (2001) e Loegreid (2001), para quem uma abordagem do tipo pode contribuir para uma maior integração. Glendinning (2003), porém, discorda, e sustenta que uma das dificuldades no caminho dos arranjos colaborativos é justamente a separação dos orçamentos. Pode-se buscar uma rota de consenso levando o foco de volta para o planejamento, que, se bem estabelecido, pode fazer da execução orçamentária mero desdobramento contábil da ação gerencial (TRISTÃO, 1978; SILVA, 1964).

O último lugar em importância foi conferido ao item que trata da implementação de “sistemas de auditoria e de avaliação de desempenho organizacional que estimulem práticas cooperativas”, que obteve o maior percentual (23,9%) entre todos os 20 itens das questões 16 a 19, e um dos quatro menores desvios-padrão (1,26). As práticas cooperativas, assim, na opinião dos gestores, devem ser estimuladas pelo trabalho a ser desenvolvido para alcançar objetivos comuns, e não por meio de sistemas de auditoria.

Não que tais sistemas não sejam importantes, pois autores como Aladwani (2003), Boston (1995), Calmon e Gusso (2003), Hunt (1995), Jannuzzi (2005), Morrison e Wilson (2005), Morgan (1990), e Stauffer (2003) destacam a importância desses sistemas; mas é importante que tais sistemas contenham elementos que ajudem a desenvolver um tipo de senso de responsabilidade coletiva em relação ao trabalho, como os gestores consideram que pode acontecer com o estabelecimento de objetivos comuns, levando a uma congruência entre estratégia, objetivos, planos e avaliação.

#### 4.3.5 Relações entre Fatores e Estratégias e o Perfil dos gestores

A análise da estratificação por sexo (tabelas 68 e 69, p.162) confirma na questão 16 o fator “melhoria da qualidade dos produtos/serviços” como o fator de maior motivação para a participação em organizações virtuais no setor público, com 15,8% para mulheres e 16,1% para homens, percentuais muito próximos do percentual geral de 16,0%, e desvios-padrão de 1,31 e 1,22, respectivamente.

Mulheres e homens também apontaram como segundo lugar em importância o compartilhamento de informações (18,4% para mulheres e 20,1% para homens, contra um percentual geral de 19,6%). Assim, as mulheres valorizam mais o compartilhamento de informações como fator motivacional do que os homens, que, inclusive, o colocam muito próximo do terceiro lugar (“redução de custos”) em seu estrato, que recebeu 20,4%, com uma diferença de apenas 0,3%. Já entre as mulheres, há uma diferença de 2,3% entre o segundo e o terceiro lugares, que também foi “redução de custos”, mas com 20,7%.

Ambos os sexos também concordaram quanto ao quarto e quinto lugares, com percentuais não muito diferentes e praticamente os mesmos desvios-padrão. Em quarto lugar, o fator “aumento da produtividade” registrou 21,6% com desvio-padrão e 1,26 para as mulheres e 21,0% e desvio-padrão de 1,27

para homens. Já o fator “cumprimento de orientação geral do governo”, em quinto lugar, registrou 23,5% com desvio-padrão de 1,43 para as mulheres e 22,3% e desvio-padrão de 1,43 para homens.

As mulheres, então, são tão pragmáticas em relação a custos, alocação de recursos e hierarquias quanto os homens, mas são mais sensíveis ao apelo do ambiente informacional cooperativo proporcionado por uma organização virtual, e com a participação mais forte das mulheres na gestão pública, como já foi comentado, esse fato pode ser um importante alavancador de arranjos colaborativos no setor público.

Quanto à questão 17, as mulheres indicaram fortemente o fator “estratégia e objetivos bem definidos e adequadamente divulgados” como o fator mais importante para o sucesso de uma organização virtual no setor público, com 15,2%, um desvio-padrão muito baixo (1,20), e uma distância de 3,9% para o segundo fator em importância. Já os homens registraram 17,8% para esse fator, colocando-o, inclusive, em segundo lugar em importância, perdendo o primeiro para o fator “confiança entre os parceiros”, que recebeu 17,6%.

Ainda que se destaque que os gestores do sexo masculino divergiram entre si quanto aos fatores que foram apontados em primeiro e segundo lugares, com desvios-padrão de 1,40 e 1,39, é evidente que foram as mulheres que colocaram a definição e divulgação de estratégias e objetivos como principal fator para o sucesso de uma organização virtual no setor público, que recebeu, no geral, 17,0% com desvio-padrão de 1,34.

Quanto à confiança, os homens a colocaram em primeiro lugar, com 17,6%, ainda que um alto desvio-padrão (1,40), enquanto as mulheres a colocaram em quarto lugar, com 21,2% e um desvio-padrão menor (1,28). As mulheres preferiram valorizar mais o compromisso com a parceria, que ficou com o segundo lugar, com 19,1 e um desvio-padrão de 1,30. Para o compromisso, os homens registraram o terceiro lugar 20,1% e um desvio-padrão baixo (1,18). A importância da percepção dos ganhos com a parceria recebeu 20,4% das mulheres e 21,7% dos homens.

Ambos os sexos apontaram “contratos interorganizacionais formais detalhando as responsabilidades de cada participante” como o fator de menor importância (24,2% para as mulheres e 22,8% para os homens), ainda que altos desvios-padrão (1,54 e 1,50), indiquem que sobre o assunto há visões muito diferentes dos gestores.

Então, assim como no item relativo ao compartilhamento de informações, também nessa questão a participação das mulheres imprime maior clareza e foco à ação gerencial, porque coloca as definições estratégicas bem à frente de aspectos formais (contratos detalhados), sinaliza que compromissos, “avaliação do relacionamento” e confiança também são importantes para o sucesso de uma organização, mas que precisam se manifestar no processo de desenvolvimento de estratégias e de objetivos comuns a serem alcançados.

A questão 18 apresentou um mesmo item como o mais importante para aumentar o nível de comprometimento das organizações envolvidas em uma organização virtual: “implementar política de comunicações abertas e frequentes”. A curiosa coincidência de percentuais foi verificada para mulheres e homens, com 16,7%, os desvios-padrão não muito diferentes (1,24 e 1,31), e as distâncias que separaram o primeiro lugar do segundo lugar em ambos os estratos (2,3% e 3,0%), confirmam a importância da comunicação nos processos de gestão.

Mulheres e homens deram importâncias próximas para a implementação de sistemas que permitam a efetiva mensuração da contribuição de cada um dos parceiros na busca dos objetivos comuns, com 19,0% e 19,7%, embora ambos os sexos tenham registrado altos desvios-padrão para o item (1,62 e 1,53), revelando que há percepções sobre o assunto muito diferentes entre os gestores.

Também para o item sobre o provimento de recursos foram registrados percentuais não muito diferentes para mulheres e homens (21,7% e 20,8%). Ambos os sexos colocaram o item em quarto lugar, mas é preciso destacar que as mulheres apresentaram para o item o menor desvio-padrão dos dois estratos (1,07)

enquanto os homens registraram 1,38. Assim, as opiniões das mulheres convergiram bem mais quanto à posição relativa do item.

O item sobre relações interpessoais foi percebido por mulheres e homens de forma bem diversa, com uma diferença percentual alta entre os sexos (3,4%). As mulheres registraram o quinto lugar e 23,7% para a importância do desenvolvimento das relações interpessoais, enquanto os homens apontaram o item como o terceiro lugar em importância, com 20,3%, com ambos os sexos registrando altos desvios-padrão (1,57 e 1,49), refletindo as diferenças de opinião quanto ao assunto tanto entre os sexos quanto dentro de cada estrato.

O provimento de oportunidades de treinamento e desenvolvimento profissional foi considerado mais importante para as mulheres (19,0%, segundo lugar) que para os homens (22,5%, quinto lugar), com menor convergência de opiniões entre as mulheres (desvio-padrão de 1,33) que entre os homens (1,24).

Assim, mulheres e homens concordaram quanto à importância dos itens sobre comunicação, mensuração e provimento de recursos, e discordaram quanto à importância dos itens sobre relações interpessoais e treinamento.

Para a questão 19 foi registrado um mesmo item como o mais importante para aumentar as chances de sucesso de uma organização virtual no setor público: “estabelecer objetivos comuns a serem alcançados apenas por meio de trabalho cooperativo”. A proximidade dos percentuais verificados para mulheres e homens, com 15,0% e 14,3%, respectivamente, e as distâncias que separaram o primeiro lugar do segundo lugar em ambos os estratos (2,9% e 4,6%), confirmam a importância do item na percepção de ambos os sexos.

Mulheres e homens deram importâncias próximas para o provimento de infra-estrutura tecnológica adequada, com 19,5% e 18,9%, embora ambos os sexos tenham registrado diferentes desvios-padrão para o item (1,21 e 1,34), revelando que há percepções sobre o assunto menos divergentes entre as mulheres do que entre os homens.

Ambos os sexos apontaram o item “implementar sistemas de auditoria e de avaliação de desempenho organizacional que estimulem práticas cooperativas” como o item de menor importância (24,7% para as mulheres e 23,5% para os homens), e desvios-padrão aproximados (1,30 e 1,24), confirmando que sobre o assunto há visões não muito diferentes dos gestores de ambos os sexos. A mesma situação é verificada para o item sobre a integração dos orçamentos, para o qual foram registrados percentuais não muito diferentes para mulheres e homens (22,9% e 21,5%, quarto e terceiro lugares, respectivamente), com desvios-padrão muito próximos (1,37 e 1,38).

Já o item sobre a harmonização de estruturas organizacionais e políticas de pessoal foi percebido por mulheres e homens de forma bem diversa, com uma diferença percentual alta entre os sexos (3,8%). As mulheres registraram o segundo lugar e 17,9% para o item, enquanto os homens apontaram o item como o quarto lugar em importância, com 21,7%, com ambos os sexos registrando altos desvios-padrão (1,39 e 1,49), refletindo as diferenças de opinião quanto ao assunto tanto entre os sexos quanto dentro de cada estrato.

Assim, mulheres e homens concordaram quanto à importância dos itens sobre estabelecimento de objetivos comuns, infra-estrutura, integração dos orçamentos e auditoria, e discordaram quanto à importância do item sobre estruturas organizacionais e políticas de pessoal.

A análise da estratificação por faixa etária (tabelas 70, 71, 72 e 73, p.162 e 163) confirma como primeiro lugar na questão 16 o fator “melhoria da qualidade dos produtos/serviços” como o fator de maior motivação para a participação em organizações virtuais no setor público. Gestores com até 30 anos de idade registraram 17,8%, gestores com idade entre 31 e 40 anos registraram 16,4%, gestores com idade entre 41 e 50 anos registraram 16,3% e gestores com idade entre 51 e 60 anos registraram 14,1%, com desvios-padrão de 1,28, 1,25, 1,31 e 1,09, respectivamente.

Assim, gestores mais “experientes” foram os maiores responsáveis por “puxar” a importância geral do item sobre a qualidade (16,0%), também em função da pouca divergência de opiniões entre eles, haja vista o menor desvio-padrão (1,09) de todas as quatro faixas etárias para a questão.

O segundo lugar geral em importância para o compartilhamento de informações, com 19,6%, foi definido pelos três grupos de gestores com idade até 50 anos (19,7%, 17,6% e 19,3%), já que para aqueles com idade de 51 a 60 anos colocam esse item apenas como o quarto lugar em importância (22,0%). Para esse item, porém, todas as faixas etárias apresentaram altos desvios-padrão: 1,56, 1,43, 1,42 e 1,43, o que representa alta ocorrência de opiniões divergentes em cada estrato.

As três primeiras faixas etárias também convergem quanto às opiniões sobre o item “aumento da produtividade”, com 21,0%, 20,4% e 20,5%, respectivamente, contra 23,5% dos mais “experientes”. Para esse item, porém, novamente todas as faixas etárias apresentaram altos desvios-padrão: 1,43, 1,46, 1,44 e 1,43, o que representa alta ocorrência de opiniões divergentes em cada estrato.

Uma outra convergência para as três primeiras faixas etárias foi quanto ao item “cumprimento de orientação geral do governo”, em último lugar nas três faixas, com 22,9%, 23,3% e 23,0%, respectivamente, contra 21,3% dos mais “experientes”. Para esse item houve menos divergência de opiniões em todos os estratos, com desvios-padrão de 1,28, 1,26, 1,29 e 1,21.

Curiosamente, por divergir do padrão encontrado nos demais itens, os gestores mais jovens (até 30 anos) e os mais experientes (entre 51 e 60 anos) têm opiniões semelhantes quanto à importância do item “redução de custos” (18,7% e 19,1%, respectivamente), inclusive quanto ao alto grau de variação de suas opiniões (desvios-padrão de 1,54 e 1,51), diferentemente da faixa etária entre 31 a 40 anos, que registrou 22,2% e a faixa etária entre 41 e 50 anos, que registrou 20,9%.

Assim, gestores de todas as idades concordam quanto ao item sobre a qualidade dos produtos e serviços, e apenas os gestores até 50 anos concordam quanto aos itens sobre compartilhamento de informações, produtividade, e orientações superiores. O item “redução de custos” fornece ainda outra configuração, havendo concordância quanto ao item apenas entre os mais jovens (até 30 anos) e os mais “experientes”.

Dessa forma, se é desejável que o compartilhamento de informações de fato seja entendido como fator motivacional para a participação em organizações virtuais no setor público, à frente de itens como cumprimento de orientações superiores, é nos gestores mais jovens e nas mulheres que esse fator tem mais visibilidade.

Quanto à questão 17, foram os dois grupos de gestores com idade entre 41 e 60 anos que influenciaram fortemente o fator “estratégia e objetivos bem definidos e adequadamente divulgados” para que ele fosse considerado, em termos gerais, como o fator mais importante para o sucesso de uma organização virtual no setor público, com 17,0%.

Para esse fator, os gestores com idade entre 41 e 50 anos registraram 15,1% e um baixo desvio-padrão, 1,18, sendo o único grupo de gestores nessa estratificação por idade a colocar o fator como o mais importante. Os gestores com idade entre 51 e 60 registraram 17,2%, ainda que com um desvio-padrão mais alto (1,34). As outras duas faixas etárias imputaram ao item os percentuais 19,7% (até 30 anos) e 19,3% (entre 31 e 40 anos), destacando-se altos desvios-padrão (1,50 e 1,47).

O item sobre compromisso, com 15,2%, é, decididamente, o mais importante para os gestores até 30 anos, por apresentar o mais baixo desvio-padrão de todas as estratificações feitas para faixa etária: 0,85. Interessante registrar que à medida que a idade aumenta, esse item perde importância, tendo sido registrados 18,7% para os gestores com idade entre 31 e 40 anos, 20,7% para aqueles com idade entre 41 e 50, e 21,5% para os que têm entre 51 e 60 anos, ao mesmo tempo em que diminuem as divergências dentro dos estratos quanto à sua importância, com desvios-padrão de 1,32, 1,29 e 1,05, respectivamente.

O item sobre contratos formais recebeu dos mais jovens (até 30 anos) o menor percentual de importância de todas as estratificações feitas para faixa etária: 27,0%, com um baixo desvio-padrão (1,24), tendo sido determinante para que esse item fosse considerado, no geral, como o de menor importância, com 23,2%, já que as demais faixas etárias registraram percentuais maiores que o geral, com 21,3% para aqueles com idade entre 31 e 40 anos, 23,3% para aqueles com idade entre 41 e 50, e 22,2% para os que têm entre 51 e 60 anos.

Quanto à confiança, os gestores com idade entre 51 e 60 anos a colocaram em primeiro lugar, com 16,5%, ainda que um alto desvio-padrão (1,42), tendo sido registrado percentual semelhante entre os que têm entre 31 e 40 anos (17,3%) e percepções bem diferentes nas outras duas faixas etárias (20,6% para os que têm até 30 anos e 20,1% para aqueles com idade entre 41 e 50 anos).

Houve também diferentes opiniões entre as faixas etárias quanto ao item “percepção dos parceiros de que os benefícios superam os custos e a relativa perda de autonomia”, que ficou em segundo lugar para os mais jovens (até 30 anos), com 17,5%, em quinto lugar para os que têm entre 31 e 40 anos (23,3%) e aqueles com idade entre 51 e 60 anos (22,6%), e em quarto lugar para os gestores na faixa etária entre 41 e 50 anos.

Assim, não foram identificados padrões de concordância ou discordância entre todas as faixas etárias, tendo havido apenas a identificação de uma certa convergência entre as duas últimas faixas etárias nos itens sobre estratégias e objetivos, compromisso, contratos e percepção dos benefícios. As duas primeiras faixas etárias apresentaram uma certa convergência apenas quanto ao item sobre estratégias e objetivos.

Na questão 18, os três estratos com os gestores acima de 31 anos consideraram o item sobre comunicações como o mais importante para o sucesso de uma organização virtual no setor público, com 14,9% para aqueles com idade entre 31 e 40 anos, 17,0% para aqueles com idade entre 41 e 50, e 16,1% para os que têm entre 51 e 60 anos, tendo a faixa etária com os gestores até 30 anos registrado 19,4%. Interessante registrar que para esse item, novamente os desvios-padrão diminuem à medida que a idade aumenta: 1,48 (até 30 anos), 1,38 (entre 31 e 40), 1,21 (entre 41 e 50) e 1,20 (entre 51 e 60).

Para o item sobre mensuração, as três primeiras faixas etárias apresentaram percentuais semelhantes (20,6%, 20,9% e 19,9%), enquanto a última registrou 17,2%, colocando o item em segundo lugar no estrato e determinando também o segundo lugar geral para o item (19,5%). Registre-se que esse item apresentou fortes divergências internas na primeira, terceira e quarta faixas etárias, como pode ser verificado pelos desvios-padrão de 1,67, 1,56 e 1,63.

Todas as faixas etárias apresentaram posições relativas de importância semelhantes com relação ao item sobre relações interpessoais, com percentuais (e posições relativas), pela ordem crescente de faixa etária, de 21,9% (quinto lugar), 20,9% (quarto lugar), 20,9% (quarto lugar) e 22,0% (quarto), ainda que com altos desvios-padrão (1,62, 1,59, 1,53 e 1,45).

Também para o item sobre o provimento de recursos foram registrados percentuais não muito diferentes para as faixas etárias, embora, curiosamente, não tenha se repetido a posição relativa do item. Foram registrados os seguintes percentuais (e posições relativas), por ordem crescente de faixa etária: 19,0% (segundo lugar), 20,7% (quarto lugar), 21,7% (quinto lugar) e 21,7% (terceiro lugar).

O item sobre treinamento teve sua importância reconhecida de forma bastante diversa em cada faixa etária. Os mais “experientes” o colocaram em quinto lugar, com 23,0% e um desvio-padrão relativamente baixo (1,25); os mais jovens (até 30 anos) o priorizaram como primeiro lugar, com 19,0% e o menor desvio-padrão para o item em todas as faixas etárias (1,11); a faixa entre 31 e 40 anos o colocou em quinto lugar, com 22,7%; e a faixa de 41 a 50 anos lhe conferiu o terceiro lugar (20,6%).

Assim, todas as faixas etárias concordaram quanto aos itens sobre relações interpessoais e provimento de recursos, enquanto para o item sobre comunicações apenas as três últimas faixas apresentaram alguma concordância. O item sobre mensuração apresentou uma certa convergência entre as três primeiras faixas, e o item sobre treinamento foi percebido de forma bastante diversa.

Para a questão 19 foi registrado um mesmo item como o mais importante para aumentar as chances de sucesso de uma organização virtual no setor público: “estabelecer objetivos comuns a serem alcançados apenas por meio de trabalho cooperativo”. A proximidade dos percentuais verificados (14,9%, 12,7%, 15,4% e 14,4%, por ordem crescente de faixa etária), as distâncias que separaram o primeiro lugar do segundo lugar nas quatro faixas etárias (4,5%, 7,5%, 2,5% e 6,0%), confirmam a importância do item na percepção de gestores de todas as idades.

Para o item sobre infra-estrutura tecnológica foram registradas opiniões semelhantes por faixa etária, se também for considerada a posição relativa do item por estrato. Assim, por ordem crescente de faixa etária, os percentuais e posições relativas para o item foram: 19,7% (terceiro), 20,2% (segundo), 17,9% (segundo) e 20,4% (segundo).

Houve também concordância nos percentuais atribuídos ao item sobre a integração dos orçamentos, e uma certa semelhança nas posições relativas do item em cada estrato. Os percentuais e posições relativas por ordem crescente de faixa etária foram: 21,3% (quarto), 22,2% (terceiro), 22,3% (quarto) e 21,3% (terceiro).

O item sobre sistemas de auditoria ficou em quinto lugar em importância em todas as faixas etárias, com 24,8% para aqueles com idade até 30 anos, 22,7% para aqueles com idade entre 31 e 40 anos, 25,1% para aqueles com idade entre 41 e 50, e 22,2% para os que têm entre 51 e 60 anos.

O item “harmonizar estruturas organizacionais e políticas de pessoal” teve sua importância reconhecida de forma semelhante pelos gestores mais “experientes” e pelos gestores com idade entre 31 e 40 anos, que o colocaram em quarto lugar, com 21,7% e 22,2%, respectivamente, ainda que devam ser destacados os altos desvios-padrão verificados (1,52 e 1,56). Os gestores mais jovens (até 30 anos) lhe conferiram o segundo lugar, com 19,4% e um alto desvio-padrão (1,61), enquanto a faixa de 41 a 50 anos lhe conferiu o terceiro lugar, com 19,3% e desvio-padrão de 1,38.

Assim, houve concordância quanto aos itens sobre objetivos comuns, infra-estrutura, sistemas de auditoria e integração dos orçamentos, tendo havido discordâncias quanto ao item sobre harmonização de estruturas organizacionais e políticas de pessoal.

A análise da estratificação por titulação (tabelas 74, 75, 76 e 77, p.163 e 164) apresenta três estratos com o primeiro lugar na questão 16 para o fator “melhoria da qualidade dos produtos/serviços”, confirmando-o como o fator de maior motivação para a participação em organizações virtuais no setor público: graduados, com 16,1%; especialistas, com 14,8%; e mestres, com 17,4%.

Já os doutores, apesar de terem registrado 17,0%, colocaram em primeiro lugar o item “compartilhamento de informações” (14,1%), item que foi considerado o segundo colocado em importância pelos especialistas (19,6%) e mestres (19,2%), e terceiro lugar entre os graduados (20,8%). Interessante registrar que esse fator tem sua importância decrescida quando “decrece” a titulação, como demonstram os percentuais.

Graduados e especialistas consideraram o fator “cumprimento de orientação geral do governo” como o fator menos importante, com 24,6% e 23,5%, e desvios-padrão semelhantes (1,38 e 1,37), respectivamente. Para mestres e doutores, esse fator foi o terceiro em importância (20,3% e 20,0%), tendo sido registrados altos desvios-padrão (1,45 e 1,58).

A redução de custos é percebida com mais importância pelos graduados (17,6%) que pelas demais titulações: especialista (21,7%), mestre (21,6%) e doutor (23,0%). Como se observa, o grau de importância atribuído a esse item decresce à medida que a titulação “sobe”. Já o item “aumento da produtividade” tem percentuais semelhantes para graduados (20,9%) e especialistas (20,4%), e diversos para mestres (21,5%) e doutores (25,9%).

Assim, o fator sobre a qualidade é percebido como o mais importante fator motivacional para graduados, especialistas e mestres, enquanto para os doutores o mais importante fator é o compartilhamento



de informações. Mestres e doutores valorizam mais a hierarquia e dão menos importância ao fator sobre produtividade, e os graduados valorizam mais o fator sobre custos do que as demais titulações.

Quanto à questão 17, graduados, com 16,3%, especialistas, 16,4% e doutores, com 14,1%, consideraram o fator “estratégia e objetivos bem definidos e adequadamente divulgados” como o fator mais importante para o sucesso de uma organização virtual no setor público. Os mestres o consideraram o segundo em ordem de importância, com 19,3%.

O item sobre compromisso apresentou, para graduados, especialistas, mestres e doutores, percentuais aproximados (19,0%, 20,04%, 20,0% e 20,0%) e baixos desvios-padrão para especialistas, mestres e doutores (1,17, 1,14 e 1,12), com os graduados registrando um desvio-padrão mais alto, de 1,36.

Especialistas, mestres e doutores também apresentaram percentuais semelhantes para o item sobre contratos (22,2%, 22,6% e 22,2%), tendo sido registradas, porém, fortes variações nos desvios-padrão (1,45, 1,61 e 1,80). Os graduados consideraram esse item como o menos importante, e lhe atribuíram 25,0%.

A confiança recebeu percentuais de importância bem diversos, com 19,6% para graduados, 18,8% para especialistas, 17,1% para mestres e 20,0% para doutores, algo que aconteceu também para o item sobre a percepção dos benefícios, com 20,1% para graduados, 22,2% para especialistas, 21,0% para mestres e 23,7% para doutores.

Assim, graduados, especialistas, mestres e doutores concordam apenas quanto ao grau de importância do fator sobre compromisso, graduados percebem menor importância ao item sobre contratos que as demais titulações, que conferiram a esse item graus de importância muito semelhantes.

Na questão 18, graduados, especialistas, e mestres conferiram à comunicação o maior grau de importância, com 17,8%, 16,4% e 16,1%, respectivamente. No estrato dos doutores houve empate no primeiro lugar, tendo sido registrado um mesmo percentual (15,6%) para dois itens (comunicações e treinamento). Como o desvio-padrão do item sobre treinamento foi menor, ele pode ser classificado formalmente em primeiro lugar, mas ainda assim é possível afirmar que houve convergência quanto à maior importância da comunicação.

Para o item sobre mensuração, as três primeiras titulações apresentaram percentuais semelhantes (19,1%, 19,1% e 19,7%), enquanto os doutores registraram 24,4%. Interessante registrar que entre graduados, especialistas e mestres, as divergências internas nos estratos foram altas (desvios-padrão de 1,52, 1,71 e 1,50), enquanto entre os doutores houve convergência bem maior (desvio-padrão de 0,87).

Com relação ao item sobre relações interpessoais, foram os mestres que divergiram das outras titulações, com 17,4% (segundo lugar), enquanto graduados registraram 23,0% (quinto lugar), especialistas registraram 22,5% (quinto lugar) e doutores registraram 23,0% (quarto lugar). Os mestres também divergiram quanto ao item sobre o provimento de recursos, com 23,3% (quarto lugar), contra 19,9% (terceiro lugar), 20,2% (terceiro lugar), 21,5% (terceiro) para graduados, especialistas e doutores, respectivamente.

Como já foi comentado, apenas os doutores valorizaram fortemente o item sobre treinamento, com 15,6% e o menor desvio-padrão do item (1,12). Para graduados, especialistas e mestres os percentuais e as posições relativas do item foram, respectivamente: 20,3% (quarto), 21,7% (quarto) e 23,6% (quinto).

Assim, todas as titulações conferem grande importância ao item sobre comunicações; graduados, especialistas e mestres valorizam mais a mensuração, um item que os doutores colocaram em último lugar em importância; doutores valorizam bem mais o item sobre treinamento que as outras titulações; e, por fim, apenas graduados, especialistas e doutores convergem quanto aos itens sobre relações interpessoais e provimento de recursos.

Na questão 19, graduados, especialistas, e mestres conferiram ao item sobre objetivos comuns o maior grau de importância, com 14,9%, 13,6% e 14,6%, respectivamente, enquanto os doutores registraram 17,0% (segundo lugar). Os doutores também divergiram das demais titulações quanto ao item “harmonizar

estruturas organizacionais e políticas de pessoal”, que eles consideraram como o mais importante, com 15,6%, enquanto para os graduados o item ficou em quarto lugar, com 21,3%, para especialistas em segundo, com 20,2% e para mestres em terceiro, com 21,0%.

Houve uma certa aproximação entre todas as titulações para o item sobre infra-estrutura, tendo sido registrados os seguintes percentuais e posições relativas, por ordem crescente de titulação: 18,6% (segundo), 20,6% (terceiro), 17,9% (segundo) e 18,5% (terceiro).

Houve também certa concordância nos percentuais atribuídos ao item sobre a integração dos orçamentos, e uma certa semelhança nas posições relativas do item em cada estrato. Os percentuais e posições relativas por ordem crescente de titulação foram: 20,9% (terceiro), 22,6% (quarto), 22,9% (quarto) e 21,5% (quarto).

O item sobre sistemas de auditoria ficou em quinto lugar em importância em todas as titulações, com 24,3% para graduados, 23,0% para especialistas, 23,6% para mestres e 27,4% para doutores.

Assim, graduados, especialistas, mestres e doutores convergiram nos itens sobre infra-estrutura, sobre integração dos orçamentos e sobre sistemas de auditoria; e graduados, especialistas e mestres convergiram quanto aos itens sobre objetivos comuns e “harmonizar estruturas organizacionais e políticas de pessoal”.

A análise da estratificação por tipo de vínculo com o serviço público (tabelas 78, 79 e 80, p.164 e 165) apresenta os três estratos com o primeiro lugar na questão 16 para o fator “melhoria da qualidade dos produtos/serviços”, confirmando-o como o fator de maior motivação para a participação em organizações virtuais no setor público: servidores de carreira do executivo federal, com 16,6%; servidores de carreira de outros órgãos, com 14,2%; e servidores sem vínculo permanente, com 15,3%.

Servidores de carreira do executivo federal e servidores sem vínculo permanente têm percepções semelhantes quanto aos itens “redução de custos” (20,1% e 19,7%, terceiro lugar para ambos), “compartilhamento de informações” (19,6% e 18,7%, segundo lugar para ambos) e “cumprimento de orientação geral do governo” (22,8% e 23,3%, quinto lugar para ambos) em relação aos servidores de carreira de outros órgãos, que registraram 25,4% (quinto lugar) para o item “redução de custos”, 21,7% (quarto lugar) para o item “compartilhamento de informações” e 20,4% (terceiro) para o item “cumprimento de orientação geral do governo”.

O item “aumento da produtividade” foi percebido de forma bem diversa pelos gestores dos três tipos de vínculo: servidores de carreira do executivo federal, com 20,9% (quarto lugar); servidores de carreira de outros órgãos, com 18,3% (segundo lugar); e servidores sem vínculo permanente, com 23,0% (quarto lugar).

Assim, servidores de todos os três tipos de vínculo conferem a maior importância à qualidade; servidores de carreira de outros órgãos que não fazem parte do executivo federal conferem menor importância à redução de custos e às orientações superiores, e maior importância ao compartilhamento de informações.

Quanto à questão 17, servidores de carreira de outros órgãos que não fazem parte do executivo federal e servidores sem vínculo permanente consideraram o fator “estratégia e objetivos bem definidos e adequadamente divulgados” como o fator mais importante para o sucesso de uma organização virtual no setor público, com percentuais de 10,8% e 16,8%, e desvios-padrão de 1,02 e 1,26, respectivamente. Já os servidores de carreira do executivo federal o consideraram o segundo em ordem de importância, com 18,0%, atrás do item sobre confiança, com 17,3%.

Servidores de carreira do executivo federal e servidores sem vínculo permanente também convergiram na atribuição do menor grau de importância ao item sobre contratos, 23,1% e 24,5%, respectivamente, contra 20,8% (segundo lugar) para os servidores de carreira de outros órgãos que não fazem parte do executivo federal.

O item sobre compromisso apresentou, para os três estratos, percentuais aproximados (19,5%, 20,8% e 20,0%) e desvios-padrão relativamente baixos (1,24, 1,26 e 1,15), indicando convergência de opiniões sobre o item.

A confiança recebeu percentuais de importância bem diversos entre os estratos: 17,3% (primeiro lugar) para servidores de carreira do executivo federal; 23,3% (quarto lugar) para servidores de carreira de outros órgãos; e 20,5% (quarto lugar) para servidores sem vínculo permanente, assim como o item sobre a percepção dos benefícios: 22,1% (quarto lugar) para servidores de carreira do executivo federal; 24,2% (quinto lugar) para e servidores de carreira de outros órgãos que não fazem parte do executivo federal; e 18,2% (segundo lugar) para servidores sem vínculo permanente.

Assim, os gestores com todos os tipos de vínculo concordam sobre a importância da confiança, e servidores sem vínculo permanente dão maior importância a estratégias e objetivos, e menor importância a contratos, como é o caso dos servidores de carreira do executivo federal.

Na questão 18, apenas os servidores de carreira do executivo federal conferiram à comunicação o maior grau de importância, com 16,1%. Os servidores de carreira de outros órgãos e os servidores sem vínculo permanente colocaram a comunicação em segundo lugar, com 17,1% e 18,2%, respectivamente, e registraram o primeiro lugar para a mensuração (16,3% e 16,0%), que por sua vez recebeu 21,4% (terceiro lugar) dos servidores de carreira do executivo federal.

Com relação ao item sobre relações interpessoais, os servidores de carreira do executivo federal o colocaram em segundo lugar, com 20,1%, enquanto os servidores de carreira de outros órgãos e os servidores sem vínculo permanente o colocaram apenas em quinto lugar em importância, com 25,8% e 22,8%, respectivamente.

O item sobre provimento de recursos apresentou, para os três estratos, percentuais aproximados (20,6%, 21,7% e 22,0%), sendo que o desvio-padrão registrado para os servidores de carreira de outros órgãos foi mais alto (1,53) que os outros (1,26 para os servidores de carreira do executivo federal e 1,24 para os servidores sem vínculo permanente).

Para o item sobre treinamento, os percentuais também foram semelhantes, embora as posições relativas nos estratos não tenham sido todos iguais: 21,9% (quinto lugar) para servidores de carreira do executivo federal; 19,2% (terceiro lugar) para e servidores de carreira de outros órgãos que não fazem parte do executivo federal; e 21,0% (terceiro lugar) para servidores sem vínculo permanente.

Assim, gestores com todos os tipos de vínculo avaliam de forma semelhante a importância do treinamento e do provimento de recursos; apenas os servidores de carreira do executivo federal dão uma maior importância às relações interpessoais e à comunicação; e a mensuração tem maior importância para gestores que não são servidores de carreira do executivo federal.

Na questão 19, os três estratos conferiram ao item sobre objetivos comuns o maior grau de importância: servidores de carreira do executivo federal, com 15,0% (desvio-padrão de 1,27); servidores de carreira de outros órgãos, com 12,1% (desvio-padrão de 1,05); e servidores sem vínculo permanente, com 14,5% (desvio-padrão de 1,34).

O item sobre sistemas de auditoria ficou em quinto lugar em importância em todos os estratos, com 22,7% (desvio-padrão de 1,32); servidores de carreira de outros órgãos, com 27,1% (desvio-padrão de 1,06); e servidores sem vínculo permanente, com 25,5% (desvio-padrão de 1,11).

O item sobre infra-estrutura apresentou, para os três estratos, percentuais bastante aproximados (19,1%, 19,2% e 19,0%, pela ordem), sendo que o desvio-padrão registrado para os servidores sem vínculo permanente (1,41) foi mais alto que os outros (1,28 para os servidores de carreira do executivo federal e 1,20 para os servidores de carreira de outros órgãos que não fazem parte do executivo federal).

Também o item sobre a integração dos orçamentos apresentou, para os três estratos, percentuais relativamente aproximados (22,2%, 20,4% e 22,0%, pela ordem), sendo que o desvio-padrão registrado para os servidores de carreira de outros órgãos que não fazem parte do executivo federal (1,57) foi mais alto que os outros (1,37 para os servidores de carreira do executivo federal, e 1,34 para os servidores sem vínculo permanente).

Apesar de apresentar diferenças um pouco maiores que os dois anteriores, pode-se afirmar que o item “harmonizar estruturas organizacionais e políticas de pessoal” também foi contemplado com uma certa concordância (22,2%, 20,4% e 22,0%, pela ordem), sendo que o desvio-padrão registrado para os servidores de carreira de outros órgãos que não fazem parte do executivo federal (1,57) foi mais alto que os outros (1,37 para os servidores de carreira do executivo federal, e 1,34 para os servidores sem vínculo permanente).

Assim, gestores com todos os tipos de vínculo concordam quanto à maior importância de objetivos comuns e quanto à menor importância de sistemas de auditoria; os três estratos apresentam certa concordância quanto à infra-estrutura e integração de orçamentos; e concordam em menor grau quanto à harmonização de estruturas organizacionais e políticas de pessoal.

A análise da estratificação por tempo de serviço público (tabelas 81, 82, 83, 84 e 85, p.165 e 166) mostra que quatro dos cinco estratos apresentam em primeiro lugar em importância na questão 16 o fator “melhoria da qualidade dos produtos/serviços”, considerado como o fator de maior motivação para a participação em organizações virtuais no setor público: 16,7% para gestores com até cinco anos de serviço público; 15,6% para os que têm entre seis e dez anos; 14,5% para a faixa de 11 a 20 anos; e 14,5% para a faixa acima de trinta anos de serviço público.

A exceção quanto ao fator mais importante, apesar da pequena diferença, coube aos gestores com tempo de serviço entre 21 e 30 anos, que apontaram 18,1% para a qualidade, embora deva ser ressaltado que o desvio-padrão desse estrato foi o maior dos cinco (1,33 contra 1,27, 1,23, 1,17 e 1,14, pela ordem), indicando que houve maior divergência de opiniões dentro desse estrato do que nos outros.

Para o primeiro lugar, os gestores com tempo de serviço entre 21 e 30 anos registraram o fator “compartilhamento de informações”, com 17,9%, que foi o fator considerado como o segundo mais importante para as três primeiras faixas de tempo de serviço (até cinco anos, 19,5%; entre seis e dez anos, 17,4%; e entre 11 e 20 anos, 19,5%), e o menos importante (quinto lugar, com 25,5%) para os gestores que têm mais de 30 anos de serviço público.

Pela pequena diferença registrada entre o primeiro e o segundo lugares do estrato com tempo de serviço entre 21 e 30 anos (17,9% e 18,1%), é possível afirmar que há uma concordância entre os cinco estratos quanto à importância da qualidade, e dos quatro primeiros estratos quanto à importância do compartilhamento de informações.

O item “redução de custos” é percebido de forma semelhante pelos gestores com até cinco anos de serviço público (21,0%), por aqueles com tempo entre seis e dez anos (20,0%) e por aqueles com tempo entre 21 e 30 anos (20,2%), mas o item é percebido de forma bem diferente pelos gestores que têm entre 11 e 20 anos de serviço público (23,0%) e por aqueles que têm mais de 30 anos de serviço público (16,7%).

Os gestores com menos tempo de serviço (até cinco anos) dão mais importância ao fator “cumprimento de orientação geral do governo” (terceiro lugar, com 20,8%) que os demais: entre seis e dez anos, quarto lugar, com 26,4%; entre 11 e 20 anos, quarto lugar, com 21,8%; entre 21 e 30 anos, quinto lugar, com 22,4%; e mais de 30 anos, quarto lugar, com 22,7%.

O fator “aumento da produtividade” apresentou uma certa concordância nos percentuais de importância, ainda que as posições relativas em cada estrato tenham sido diferentes: até cinco anos de serviço público, quinto lugar, com 22,1%; entre seis e dez anos, quinto lugar, com 20,5%; entre 11 e 20 anos, terceiro, com 21,2%; entre 21 e 30 anos, quarto lugar, com 21,4%; e mais de 30 anos, terceiro lugar, com 20,6%.

Assim, gestores de todas as faixas de tempo de serviço público concordam quanto à importância da qualidade e do aumento de produtividade; gestores com até 30 anos de serviço público concordam também quanto ao compartilhamento de informações; gestores com mais de 30 anos de serviço dão mais importância à redução de custos que os demais; e gestores com até cinco anos de serviço dão mais importância a orientações superiores do que os demais.

Quanto à questão 17, gestores das faixas de até cinco anos de serviço público, de 11 a 20 anos e de 21 a 30 anos concordam quanto ao fator colocado em primeiro lugar, que, inclusive também é o primeiro lugar no geral: “estratégia e objetivos bem definidos e adequadamente divulgados”, com 16,7%, 15,7% e 14,8%, respectivamente. Para os gestores com tempo de serviço público entre seis e dez anos, esse fator ficou em quarto lugar, com 20,8%, e entre os gestores com mais de 30 anos de serviço público o fator ficou em segundo lugar, com 19,4%. Consta-se então que gestores com menos tempo de serviço valorizam mais a definição e divulgação de objetivos e estratégias do que os que têm mais tempo de serviço.

O fator “compromisso com a parceria” foi apontado como o primeiro lugar em importância pelos gestores com tempo de serviço público entre seis e dez anos, com 17,4%, como o segundo para os que têm até cinco anos (18,5%), e como terceiro, com percentuais muito semelhantes, para os outros três estratos: 20,8% para a faixa de 11 a 20 anos; 20,6% para a faixa de 21 a 30 anos; e 20,3% para a faixa acima de 30 anos de serviço público. Dessa forma, constata-se que os gestores com menos tempo de serviço público valorizam mais esse fator do que os que têm mais de dez anos de serviço.

Já o fator “confiança entre os parceiros” foi apontado como o primeiro lugar em importância pelos gestores com mais de 30 anos de serviço público, com 15,5%; como o segundo, com percentuais não muito diferentes, para as faixas de 21 a 30 anos (19,0%), de 11 a 20 anos (20,0%), e de seis a dez anos (18,2%); e como terceiro para os que têm até cinco anos de serviço público (19,7%). Assim, gestores com mais tempo de serviço público dão mais importância à confiança do que os que têm menos tempo de serviço.

Quatro dos cinco estratos consideraram o fator sobre contratos formais como o menos importante: 24,6% para gestores com até cinco anos de serviço público, com desvio-padrão de 1,29; 24,4% para os que têm entre seis e dez anos, desvio-padrão de 1,52; 22,5% para a faixa de 11 a 20 anos, desvio-padrão de 1,55; e 23,2% para a faixa de 21 a 30 anos, desvio-padrão de 1,66. A faixa acima de trinta anos de serviço público registrou para o item a quarta posição (penúltimo lugar em importância), com 21,8% e desvio-padrão de 1,49. Registre-se que foi um item com muitas diferenças de opinião, pelo menos nas quatro últimas faixas, o que pode ser constatado pelos desvios-padrão dos estratos para o item, mas ainda assim pode-se afirmar que os gestores com mais tempo de serviço valorizam mais esse item do que aqueles que têm menos tempo.

O fator “percepção dos parceiros de que os benefícios superam os custos e a relativa perda de autonomia” ficou em quarto lugar em importância em três dos cinco estratos: 20,5% para gestores com até cinco anos de serviço público, com desvio-padrão de 1,60; 21,0% para a faixa de 11 a 20 anos, desvio-padrão de 1,42; 22,4% para a faixa de 21 a 30 anos, desvio-padrão de 1,36. Os gestores com tempo de serviço público entre seis e dez anos classificaram o fator em terceiro lugar, com 19,2% e desvio-padrão de 1,51, e os gestores com mais de trinta anos lhe atribuíram o último lugar, com 23,0%, e desvio-padrão de 1,44.

Assim, gestores com menos tempo de serviço dão mais importância à definição e divulgação de objetivos e estratégias e ao fator sobre compromisso e menos importância a contratos formais; e gestores com mais tempo de serviço público dão mais importância à confiança.

Na questão 18, quatro dos cinco estratos consideraram o item sobre comunicação como o mais importante: 14,9% para gestores com até cinco anos de serviço público, com desvio-padrão de 1,48; 18,5% para os que têm entre seis e dez anos, desvio-padrão de 1,21; 17,0% para a faixa de 11 a 20 anos, desvio-padrão de 1,30; e 15,7% para a faixa de 21 a 30 anos, desvio-padrão de 1,16. A faixa acima de trinta anos de serviço público registrou para o item a segunda posição em importância, com 18,2% e desvio-padrão de 1,32. Registre-se que foi um item sem muitas diferenças de opinião, pelo menos nas quatro últimas faixas, o que pode ser constatado pelos desvios-padrão dos estratos para o item, podendo-se afirmar que todos os estratos conferem alta importância à comunicação.

Com relação ao item sobre relações interpessoais, ele foi apontado como o terceiro lugar em importância pelos gestores com mais de 30 anos de serviço público, com 20,3%; como o quarto lugar para os que têm de seis a dez anos (20,3%) e também para aqueles na faixa de 21 a 30 anos (21,1%); e como quinto lugar para os que têm até cinco anos de serviço (22,8%) e os que estão na faixa de 11 a 20 anos (22,0%). Dessa forma, apesar das diferenças nas posições relativas, constata-se que houve uma concordância nos percentuais, indicando que gestores de todas as faixas de tempo de serviço público consideram o item como de importância média ou baixa.

O item sobre mensuração foi classificado em primeiro lugar em importância (17,0%) pelos gestores com mais de 30 anos de serviço público; em segundo lugar pelos gestores com até cinco anos (20,0%) e pelos que estão na faixa de 21 a 30 anos (19,0%); e em terceiro lugar pelos gestores na faixa de seis a dez anos de serviço público (20,3%) e pelos que estão na faixa de 11 a 20 anos (20,5%). Dessa forma, gestores que têm mais de 30 anos de serviço valorizam mais a mensuração do que os gestores das outras faixas de tempo de serviço público.

O item sobre o provimento de recursos ficou em segundo lugar para os gestores com tempo de serviço público entre seis e dez anos (19,5%); terceiro lugar para os gestores na faixa de 21 a 30 anos (21,1%); quarto lugar para os gestores com até cinco anos de serviço público (21,8%) e para os gestores na faixa de 11 a 20 anos de serviço (21,7%); e em quinto lugar para os que têm mais de 30 anos de serviço (23,3%).

Gestores com tempo de serviço público entre 11 e 20 anos consideraram o item sobre treinamento e desenvolvimento como o segundo mais importante (18,8%). O item ficou em terceiro lugar para os que têm até cinco anos de serviço (20,5%), em quarto para os que têm mais de 30 anos de serviço (21,2%), e em último lugar para os que estão nas faixas de seis a dez anos (21,5%) e de 21 a 30 anos (24,3%).

Assim, como destaque, pode-se afirmar que gestores de todas as faixas de tempo de serviço dão alta importância à comunicação e importância média ou baixa às relações interpessoais.

Na questão 19, gestores de todas as faixas etárias colocaram em primeiro lugar o item sobre objetivos comuns: 16,7% para gestores com até cinco anos de serviço público, com desvio-padrão de 1,48; 12,8% para os que têm entre seis e dez anos, desvio-padrão de 1,16; 13,2% para a faixa de 11 a 20 anos, desvio-padrão de 1,14; 15,2% para a faixa de 21 a 30 anos, desvio-padrão de 1,24; e 15,5% para a faixa acima de trinta anos, desvio-padrão de 1,36. Registre-se que o item apresentou desvios-padrão muito diversos entre os estratos, refletindo diferentes níveis de convergência de opinião sobre o item, mas, pelas diferenças percentuais entre o item e os segundos colocados em cada estrato, pode-se confirmar que gestores de todas as faixas de tempo de serviço conferem ao item a maior importância entre os cinco itens analisados.

Quatro das cinco faixas de tempo de serviço classificaram o item sobre sistemas de auditoria em último lugar em importância: 23,3% para gestores com até cinco anos de serviço público, com desvio-padrão de 1,17; 26,9% para os que têm entre seis e dez anos, desvio-padrão de 1,04; 24,2% para a faixa de 11 a 20 anos, desvio-padrão de 1,29; e 23,6% para a faixa acima de trinta anos de serviço público, desvio-padrão de 1,30. A faixa entre 21 e 30 anos registrou para o item a penúltima posição em importância, com 22,2% e desvio-padrão de 1,36. Registre-se que foi um item sem muitas diferenças de opinião, pelo menos nas quatro faixas que o registraram como primeiro lugar, o que pode ser constatado pelos desvios-padrão dos estratos para o item, podendo-se afirmar que todos os estratos conferem baixa importância a sistemas de auditoria.

O item sobre a integração dos orçamentos foi apontado como o segundo lugar em importância pelos gestores na faixa de seis a dez anos de serviço público, com 19,2%; como o terceiro para a faixa até cinco anos (20,5%); como quarto para as faixas de 11 a 20 anos (23,2%) e mais de 30 anos (21,5%); e em último lugar para os gestores com tempo de serviço entre 21 e 30 anos (23,7%). Assim, gestores com mais tempo de serviço público dão menor importância a esse item do que os que têm menos tempo de serviço.

O item sobre a infra-estrutura foi apontado como o segundo lugar em importância pelos gestores de duas faixas etárias: de 11 a 20 anos, 17,8%; e de 21 a 30 anos, 17,6%. O item foi classificado em terceiro lugar em duas faixas: de seis a dez anos, 20,0%; e mais de 30 anos, 20,6%. Para os que têm até cinco anos de serviço, o item foi classificado como quarto lugar, com 21,3%. Assim, gestores com tempo de serviço público

enquadrado nas faixas intermediárias dão maior importância a esse item do que os que estão nas faixas localizadas nos extremos.

O item “harmonizar estruturas organizacionais e políticas de pessoal” apresentou uma curiosa distribuição dos percentuais por estrato. O estrato central (11 a 20 anos de serviço) apresentou 21,7%. O primeiro estrato “à esquerda” (seis a dez anos) apresentou 21,0%, e o primeiro estrato “à direita” (21 a 30 anos) apresentou 21,3%. O segundo estrato “à esquerda” apresentou 18,2%, e o segundo estrato “à direita” (mais de 30 anos) apresentou 18,8%. Pode-se afirmar, então, que ao contrário do item anterior, gestores com tempo de serviço público enquadrado nas faixas localizadas nos extremos dão maior importância a esse item do que os que estão nas faixas intermediárias.

Assim, gestores de todas as faixas etárias consideram objetivos comuns como o item mais importante para o sucesso de uma organização virtual no setor público e sistemas de auditoria como o menos importante; e gestores com menos tempo de serviço público dão maior importância à integração dos orçamentos.

#### 4.4 Hipóteses x resultados

De acordo com a tabela 24 (p.147), o conjunto de gestores pesquisados registrou discordância de 52,8% quanto à ocorrência dos fatores que impactam positivamente a coordenação interorganizacional em organizações virtuais, o que permitiria VALIDAR a hipótese geral (cumprir registrar que a amostra para a pesquisa de campo foi calculada levando-se em conta uma margem de erro de 5,5% e um nível de confiança de 95%. Assim, formalmente, os dados coletados apenas permitiriam afirmar que há 95% de chances do percentual “real” de discordância estar situado entre 47,3% e 58,3%):

De acordo com os gestores consultados, a realidade do planejamento governamental apresenta um baixo índice de incidência dos fatores que impactam positivamente a coordenação interorganizacional em organizações virtuais (considera-se “baixo índice” a ocorrência de mais de 50% de respostas em que os gestores discordam, total ou parcialmente, da ocorrência dos fatores, correspondendo à parte II do questionário – apêndice B)  
(hipótese geral)

O índice de discordância superior a 50% quanto à ocorrência dos fatores mostra que há ainda um longo caminho a percorrer no aperfeiçoamento do processo de coordenação interorganizacional no setor público, o que será discutido após a verificação das hipóteses específicas.

A primeira hipótese específica NÃO foi validada (tabelas 24 a 42, p.147 e 151), apesar de apenas dois dos 18 estratos terem registrado percentual de discordância inferior a 50%: gestores na faixa etária de 51 a 60 anos (46,4% de discordância); e gestores com mais de 30 anos de serviço público (46,4% de discordância).

Cabe ressaltar que, pelas características dos dois estratos citados, há uma coincidência de personagens, o que pode inclusive ser percebido pela semelhança nos índices de discordância. Em todos os outros 16 estratos foram verificados índices de discordância superiores a 50%, o que indica que gestores mais “experientes” percebem de forma diferente dos demais a ocorrência dos fatores que impactam positivamente a coordenação interorganizacional em organizações virtuais.

A segunda hipótese específica, apurada pela questão 16, foi VALIDADA (tabelas 63 e 64, p.160), com o fator que ela representa recebendo apenas 16,0% dos valores possíveis, contra 19,6%, 20,5%, 21,2% e 22,7% dos demais:

Os gestores consideram o fator “melhoria da qualidade dos produtos/serviços” como o fator mais importante para estimular a participação em organizações virtuais  
(segunda hipótese específica)

A terceira hipótese específica também foi VALIDADA (tabelas 63 e 65, p.160), com o fator que ela representa tendo ocupado a primeira posição em importância, com apenas 17,0% dos valores possíveis, contra 18,8%, 19,7%, 21,3% e 23,2%:

Os gestores consideram o fator “estratégia e objetivos bem definidos e adequadamente divulgados” como o fator mais importante para o sucesso de uma organização virtual  
(terceira hipótese específica)

Já a quarta hipótese específica NÃO foi validada (tabelas 63 e 68, p.160 e 162), com a estratégia que ela representa tendo ocupado a segunda posição em importância, com 19,5% dos valores possíveis, contra 16,78% daquela que foi considerada a estratégia mais importante, e 21,1%, 21,4%, e 21,4% para as demais:

Os gestores consideram a estratégia “implementar sistemas que permitam a efetiva mensuração da contribuição de cada um dos parceiros na busca dos objetivos comuns” como a estratégia mais importante para aumentar o nível de comprometimento entre organizações envolvidas em uma organização virtual  
(quarta hipótese específica)

A quinta hipótese específica foi VALIDADA (tabelas 63 e 67, p.160 e 161), com a estratégia que ela representa registrado apenas 14,6% dos valores possíveis, contra 19,1%, 20,5%, 22,0% e 23,9% das demais:

Os gestores consideram a estratégia “estabelecer objetivos comuns a serem alcançados apenas por meio de trabalho cooperativo” como a estratégia mais importante para aumentar as chances de sucesso de uma organização virtual no setor público  
(quinta hipótese específica)

## 5. Conclusões, recomendações e sugestões

### 5.1 Conclusões e recomendações

“Estruturas subdesenvolvidas não se desenvolvem; elas precisam ser substituídas por outras estruturas que possam se desenvolver”  
(Celso Furtado, 1920-2004)

O processo de planejamento governamental, desde a sua formulação até a sua implementação e avaliação, acontece em meio a uma rede de relacionamentos interorganizacionais, que envolve organizações públicas, organizações representativas de segmentos da sociedade, organizações não-governamentais e empresas privadas, o que provoca impactos na gestão em função de fatores culturais, sociais e tecnológicos.

Para incrementar a efetividade desse processo de gestão, é preciso fazer uso de estratégias que aumentem a capacidade do governo de fazer face às demandas da sociedade, sem onerá-la com mais impostos. Uma possibilidade seria a aplicação no setor público do conceito de organizações virtuais, já utilizado no setor privado.

O assunto ainda não tinha sido estudado em nível de mestrado ou doutorado no Brasil, e no exterior foram encontrados apenas estudos correlatos, que não apresentavam a configuração desenvolvida neste trabalho.

Para explorar o assunto, foi desenvolvido um referencial teórico e aplicada uma pesquisa com gestores envolvidos no planejamento governamental, para aferir a percepção deles quanto ao estado atual de aspectos relevantes sobre o assunto na realidade em operam as organizações públicas.

Para representarem os gestores governamentais, foram selecionados os servidores que ocupam a função de gerentes-executivos de programas do Plano Plurianual (PPA), por serem considerados gestores que



conhecem o dia-a-dia do funcionamento da máquina estatal e serem também responsáveis, juntamente com os gerentes de programa, pela gestão dos programas.

Estudos preliminares foram então realizados para mapeamento das áreas a serem cobertas pelo referencial teórico e para permitir uma definição de organização virtual a ser utilizada na pesquisa. Os estudos apontaram um crescente envolvimento de organizações públicas e privadas com o desenvolvimento e gestão de relacionamentos interorganizacionais, alterando profundamente os processos de gestão, tradicionalmente focados em aspectos intraorganizacionais.

De fato, os novos arranjos colaborativos que estão surgindo trazem implicações para o próprio conceito de organização, que, se é mantido em sua essência como um fenômeno que acontece quando o trabalho de diversas pessoas precisa ser coordenado para atingir determinados objetivos, muda radicalmente em sua forma, uma vez que há profundas modificações nas idéias sobre fronteiras organizacionais, propriedade de recursos e processo decisório.

Nesse sentido, as organizações virtuais continuam representando a estruturação do trabalho em algum tipo de rede, mas, diferentemente do que ocorre nas organizações tradicionais, as novas organizações operam necessariamente a partir do compartilhamento de recursos e de objetivos de organizações formalmente independentes, o que requer lidar com diferentes impressões sobre autonomia, poder, e controle, frutos de diferentes culturas organizacionais.

Assim, foram identificados e estudados os seguintes temas: planejamento governamental, coordenação interorganizacional, trabalho em rede, gestão cooperativa da informação, fronteiras organizacionais, cultura organizacional, poder e controle e confiança. Os estudos permitiram a definição, para efeito desta pesquisa, de organização virtual como uma parceria entre organizações legalmente independentes, com o propósito de conjuntamente oferecer produtos ou prover serviços aos clientes/usuários, os quais a percebem como uma organização singular. Em uma organização virtual, os parceiros compartilham informações e infra-estrutura de uma maneira sinérgica, incrementando a efetividade para um nível que nenhum deles poderia alcançar sozinho.

Nesse ponto, cabe recordar os objetivos que foram estabelecidos para esta pesquisa:

#### Objetivo geral

Definir diretrizes que contribuam para o incremento da efetividade da ação governamental, por meio de uma maior racionalização da coordenação interorganizacional, a ser exercida no escopo de novas estruturas organizacionais, na forma de organizações virtuais aplicadas ao setor público.

#### Objetivos específicos

1. Identificar, a partir do referencial teórico, os principais fatores e estratégias que impactam o processo de coordenação interorganizacional em organizações virtuais;
2. Aferir a percepção de gestores envolvidos com a implementação do planejamento governamental, com foco no poder executivo federal, em relação aos fatores e estratégias que impactam o processo de coordenação interorganizacional em organizações virtuais.

Para o cumprimento do primeiro objetivo específico, foram desenvolvidos estudos sobre os temas (já referidos) selecionados para compor o referencial teórico, que permitiram a identificação dos fatores e estratégias que impactam o processo de coordenação interorganizacional em organizações virtuais.

Como fatores que impactam positivamente a coordenação interorganizacional em organizações virtuais, foram identificados:

- a) processos de avaliação das organizações que contemplam resultados coletivos e não apenas de uma organização;
- b) compartilhamento do processo decisório;
- c) compartilhamento de recursos humanos, tecnológicos e informacionais;
- d) linguagem e significados comuns;
- e) conhecimento técnico para implementação de práticas cooperativas de trabalho;

- f) infra-estrutura tecnológica adequada;
- g) recursos humanos com conhecimentos e habilidades para trabalho em equipes interorganizacionais e multidisciplinares;
- h) processos de avaliação de recursos humanos que estimulam o trabalho cooperativo;
- i) recursos humanos conscientes dos objetivos comuns da parceria, externos às suas organizações;
- j) recursos humanos conscientes do que está sendo desenvolvido externamente às suas organizações, relacionado à parceria.

Foram também identificados alguns fatores que estimulam a participação em organizações virtuais:

- a) redução de custos;
- b) compartilhamento de informações;
- c) melhoria da qualidade dos produtos/serviços;
- d) aumento da produtividade.

Pelo fato da pesquisa de campo ter como público-alvo gestores de programas governamentais, com foco no poder executivo federal, um outro fator foi elencado como um fator de estímulo à participação em organizações virtuais: “o cumprimento de orientação geral do governo”, ainda que não tenha sido recorrentemente citado nos trabalhos consultados.

O exame da literatura também possibilitou a identificação de fatores que são cruciais para o sucesso de uma organização virtual:

- a) confiança entre os parceiros;
- b) contratos interorganizacionais formais detalhando as responsabilidades de cada participante;
- c) compromisso com a parceria;
- d) percepção dos parceiros de que os benefícios superam os custos e a relativa perda de autonomia;
- e) estratégia e objetivos bem definidos e adequadamente divulgados.

A literatura pesquisada também permitiu a identificação de estratégias que poderiam ser desenvolvidas para aumentar o nível de comprometimento das organizações envolvidas em uma organização virtual:

- a) implementar sistemas que permitam a efetiva mensuração da contribuição de cada um dos parceiros na busca dos objetivos comuns;
- b) desenvolver as relações interpessoais;
- c) implementar política de comunicações abertas e frequentes;
- d) prover recursos segundo critérios objetivos com base no desempenho de cada um dos parceiros;
- e) prover oportunidades de treinamento e de desenvolvimento profissional de forma equilibrada para todos os parceiros.

Idem para estratégias que podem ser desenvolvidas para aumentar as chances de sucesso de uma organização virtual no setor público:

- a) harmonizar estruturas organizacionais e políticas de pessoal;
- b) implementar sistemas de auditoria e de avaliação de desempenho que estimulem práticas cooperativas;
- c) estabelecer objetivos comuns a serem alcançados apenas por meio de trabalho cooperativo;
- d) prover infra-estrutura tecnológica adequada;
- e) integrar as parcelas dos orçamentos das organizações envolvidas de modo a permitir uma gestão compartilhada do “orçamento” da organização virtual.

A identificação dos fatores e estratégias atendeu, assim, à primeira questão de pesquisa: “1. Quais são os fatores e estratégias que impactam o processo de coordenação interorganizacional em organizações virtuais?”.

Antes da pesquisa de campo com os gestores, foram estabelecidas as seguintes hipóteses acerca da percepção dos gestores quanto aos fatores e estratégias identificados:

#### I -- Hipótese geral

De acordo com os gestores consultados, a realidade do planejamento governamental apresenta um baixo índice de incidência dos fatores que impactam positivamente a coordenação interorganizacional em organizações virtuais (considera-se “baixo índice” a ocorrência de mais de 50% de respostas em que os gestores discordam, total ou parcialmente, da ocorrência dos fatores, correspondendo à parte II do questionário – apêndice B)

#### II – Hipóteses específicas

1. Os gestores consideram o fator “melhoria da qualidade dos produtos/serviços” como o fator mais importante para estimular a participação em organizações virtuais;
2. Os gestores consideram o fator “estratégia e objetivos bem definidos e adequadamente divulgados” como o fator mais importante para o sucesso de uma organização virtual;
3. Os gestores consideram a estratégia “implementar sistemas que permitam a efetiva mensuração da contribuição de cada um dos parceiros na busca dos objetivos comuns” como a estratégia mais importante para aumentar o nível de comprometimento entre organizações envolvidas em uma organização virtual;
4. Os gestores consideram a estratégia “estabelecer objetivos comuns a serem alcançados apenas por meio de trabalho cooperativo” como a estratégia mais importante para aumentar as chances de sucesso de uma organização virtual no setor público.

O segundo objetivo específico foi cumprido com a aplicação de instrumento de pesquisa, que captou a percepção dos gestores quanto aos fatores e estratégias identificados. Os dados foram então tabulados de forma a permitir a análise dos resultados. A primeira tarefa a ser cumprida foi a verificação das hipóteses.

A hipótese geral foi considerado VALIDADA, pois os gestores consultados discordaram, total ou parcialmente, quanto à ocorrência de mais da metade dos fatores que impactam positivamente a coordenação interorganizacional em organizações virtuais.

A primeira hipótese específica NÃO foi validada (tabelas 24 a 42, p.147 e 151), apesar de apenas dois dos 18 estratos terem registrado percentual de discordância inferior a 50%: gestores na faixa etária de 51 a 60 anos (46,4% de discordância); e gestores com mais de 30 anos de serviço público (46,4% de discordância).

Cabe ressaltar que, pelas características dos dois estratos citados, há uma coincidência de sujeitos, o que inclusive pode ser percebido pela semelhança nos índices de discordância. Em todos os outros 16 estratos foram verificados índices de discordância superiores a 50%, o que indica que gestores mais “experientes” percebem de forma diferente dos demais a ocorrência dos fatores que impactam positivamente a coordenação interorganizacional em organizações virtuais.

A segunda hipótese específica também foi VALIDADA, com o fator “melhoria da qualidade dos produtos/serviços” tendo sido considerado como o fator mais importante para estimular a participação em organizações virtuais, o que pode ser considerado como importante sinal de que os gestores estão mais preocupados com a demanda que eles têm que atender do que com questões internas como custos e produtividade.

A terceira hipótese específica também foi VALIDADA com o fator “estratégia e objetivos bem definidos e adequadamente divulgados” tendo sido considerado como o fator mais importante para o sucesso de uma organização virtual, demonstrando a conscientização dos gestores quanto à importância do planejamento, ainda que a pesquisa tenha registrado questionamentos quanto à adequação do modelo atualmente adotado.

Já a quarta hipótese específica NÃO foi validada com a estratégia que ela representa (“implementar sistemas que permitam a efetiva mensuração da contribuição de cada um dos parceiros na busca dos objetivos comuns”) tendo ocupado a segunda posição em importância, perdendo o primeiro lugar para a estratégia “implementar política de comunicações abertas e frequentes”.

Assim, os gestores consideram mais importante comunicar que mensurar, o que reforça a necessidade de alterar o foco, ou pelo menos a dosagem, do aperfeiçoamento dos controles para o incremento dos relacionamentos, os quais se sustentam em processos de comunicação.

A quinta hipótese específica foi VALIDADA, com a estratégia “estabelecer objetivos comuns a serem alcançados apenas por meio de trabalho cooperativo” tendo sido considerada como a estratégia mais importante para aumentar as chances de sucesso de uma organização virtual no setor público, demonstrando que para além de auditorias e controles orçamentários, a implementação de uma interdependência entre as organizações na busca de alcançar objetivos comuns, base de uma organização virtual, pode gerar melhores resultados.

Além das percepções já comentadas a partir da verificação das hipóteses, outras percepções dos gestores merecem destaque:

- a) para gestores de todos os perfis analisados, os processos de avaliação de desempenho dos servidores públicos não estimulam práticas colaborativas, por não considerarem resultados além das fronteiras de cada organização;
- b) gestores de todos os perfis, especialmente os mais jovens, consideram que a infra-estrutura tecnológica é inadequada para a implementação de práticas cooperativas de trabalho;
- c) à exceção dos gestores mais “experientes”, os demais gestores, em especial de novo os mais jovens, discordam quanto ao fato de haver compartilhamento de recursos humanos, tecnológicos e informacionais;
- d) gestores mais “experientes” concordam quanto à ocorrência dos fatores que impactam positivamente a coordenação interorganizacional em organizações virtuais na razão de sete concordâncias para três discordâncias, exatamente a relação oposta (três para sete) encontrada entre os gestores mais jovens;
- e) para gestores de todos os perfis analisados, os servidores públicos detêm conhecimentos e habilidades para trabalhar em equipes interorganizacionais e multidisciplinares;
- f) os gestores consideram o compartilhamento de informações como o segundo fator mais importante para estimular a participação em organizações virtuais, à frente de redução de custos, aumento de produtividade e cumprimento de orientações do governo;
- g) os gestores consideram a confiança como o segundo fator mais importante para o sucesso de uma organização virtual do que contratos formais detalhando responsabilidades e especificando sanções, que foi colocado em último lugar em importância;
- h) a implantação de sistemas de auditoria foi considerada como a menos importante das estratégias para aumentar as chances de sucesso de uma organização virtual no setor público.

Nesse ponto, pode-se afirmar que a segunda questão de pesquisa também foi respondida: “2. Qual a percepção de gestores envolvidos no planejamento governamental, com foco no poder executivo federal, quanto aos fatores e estratégias identificados na literatura e que impactam o processo de coordenação interorganizacional em organizações virtuais?”.

Finalmente, a partir da análise dos resultados da pesquisa de campo, do relacionamento com os estudos efetuados para compor o referencial teórico e da verificação das hipóteses, podem ser apresentadas algumas conclusões e recomendações, organizadas por tema objeto do referencial teórico:

- a. Planejamento governamental
  - i. é crescente a participação de grupos de interesse na formulação e implementação de políticas públicas, e isso requer do governo maior capacidade de atuar em redes e interagir com mais atores;

- ii. as reformas empreendidas no aparato estatal a partir do último quartil do século XX foram motivadas por questões econômicas e fiscais e fundamentadas com um discurso político capaz de conseguir apoio da opinião pública e fragilizar as resistências às mudanças pretendidas para o setor público;
  - iii. no caso do Brasil, apesar de uma roupagem moderna, muitas das reformas “inovadoras” já tinham sido objeto de tentativa de implantação em 1967 (Decreto – lei 200);
  - iv. a nova gestão em redes pressupõe não apenas o compartilhamento de recursos, mas o compartilhamento de decisões, resta dizer, de poder; e é nesse ponto que reside um dos maiores obstáculos à idéia de organizações virtuais no setor público;
  - v. é preciso avançar do orçamento-programa para uma visão do programa como uma efetiva organização virtual, que integre efetivamente as organizações parceiras, não atuando apenas como uma unidade de gestão “paralela” à estrutura hierárquica existente;
  - vi. práticas gerenciais do setor privado não devem ser indistintamente aplicadas ao setor público, ainda que seja forte a tentação de fazer uso delas, notadamente para justificar reformas muitas vezes fundadas em outras razões que não o aprimoramento da gestão pública;
  - vii. é preciso considerar os processos de formulação, implementação e avaliação de políticas como componentes do processo de gestão, e perseguir um maior envolvimento dos diversos atores nos três momentos, os quais apresentam fronteiras cada vez menos nítidas;
  - viii. mais do que controles, os gestores públicos precisam de recursos para cumprirem suas obrigações;
  - ix. é necessário aprimorar ainda mais os sistemas normativos, especialmente quanto às sistemáticas de avaliação, para que sejam incluídos estímulos concretos à cooperação.
- b. Trabalho em rede
- i. arranjos colaborativos invariavelmente entram em choque com a hierarquia burocrática reinante nas organizações, sendo necessário mais que discursos para romper a inércia organizacional – é preciso criar condições de interdependência entre as organizações para o atingimento de objetivos comuns;
  - ii. o mais importante sinalizador de um arranjo colaborativo bem sucedido é uma efetiva gestão cooperativa da informação; assim, é preciso harmonizar conceitos não apenas em sistemas, mas com relação ao dia-a-dia das organizações;
  - iii. para além da gestão conjunta dos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas, organizações virtuais têm que dedicar recursos para fazer análises prospectivas, para (re)definir estratégias e objetivos;
  - iv. é preciso dar mais atenção à política de comunicação, concebendo-a de forma a que os envolvidos sintam-se de fato ouvidos e valorizados; vale dizer, que as críticas e sugestões encontrem mais que apenas um respeitoso espaço para ecoarem.
- c. Gestão cooperativa da informação
- i. as normas das organizações influenciam o processo de compartilhamento, e assim políticas restritivas de acesso à informação devem ser revistas quando não importarem questões legais ou de segurança;
  - ii. é preciso mudar o foco da infra-estrutura tecnológica para o ambiente cognitivo e para a rede de relações humanas presentes em uma organização virtual.
- d. Fronteiras organizacionais
- i. apesar da dificuldade antevista, é necessário mudar a noção de estruturas “permanentes” e fomentar a idéia de que o trabalho pode ser realizado por organizações virtuais, na qual as pessoas trabalhem sem considerar fronteiras

organizacionais, e exista de fato, como já mencionado, um processo decisório compartilhado e uma gestão compartilhada dos recursos.

e. Cultura organizacional

- i. organizações virtuais requerem diferentes formas de pensar e agir, diferentes molduras referenciais de comportamento; assim, é necessário desenvolver uma cultura supra-organizacional, na qual a postura de aceitação de riscos seja considerada como algo positivo, e a postura de não exposição a riscos seja desestimulada; assim como práticas de cooperação e compartilhamento, além de promover de fato um culto ao aprendizado contínuo;
- ii. mais do que apenas estarem conscientes da estratégia, os participantes de uma organização virtual devem contribuir com os planos que irão materializá-la, e a eles deve ser dado o poder de implementá-la;
- iii. apesar das dificuldades antevistas, é necessário encontrar formas para alterar o quadro de falta de autonomia dos gestores para lidar com aspectos como remuneração, estruturas, jornada de trabalho e sistemas de avaliação e recompensa.

f. Poder e controle

- i. como já mencionado, os gestores não precisam de mais controles ou de demonstrações de exercício do poder; se o discurso é em direção a uma gestão pública por resultados e baseada em contratos, os gestores precisam de maior “segurança jurídica” em seus contratos, representada por uma maior estabilidade no fluxo de recursos de toda ordem.

g. Confiança

- i. apesar de importante em uma organização virtual, relações de confiança não dispensam a necessidade de acordos formais, só que estes deveriam servir muito mais para documentar as responsabilidades e as possibilidades de contribuição de cada um dos parceiros, a partir de suas competências específicas, do que para prever sanções, pois a maior motivação para a parceria deve ser o atingimento de objetivos comuns, e não o temor das penalidades.

h. Sistemas interorganizacionais

- i. assim como na gestão cooperativa da informação, o maior desafio não está ligado a aspectos tecnológicos, mas a aspectos organizacionais e sociais, pois a implementação de novos sistemas interorganizacionais apenas será bem sucedida se as organizações envolvidas estiverem dispostas a se re-estruturarem, e não apenas sobrepor os novos sistemas às antigas estruturas organizacionais.

Cabe agora recuperar as esperadas contribuições desta pesquisa:

1. aumentar a base de conhecimentos sobre o assunto;
2. subsidiar possíveis aperfeiçoamentos na administração pública brasileira, por meio do aperfeiçoamento da coordenação interorganizacional e da maior ênfase em ambientes informacionais sob uma nova abordagem, que valoriza parcerias e colaboração.

Espera-se, de fato, que o arcabouço teórico revisto e consolidado possa ser utilizado como um referencial para a reflexão sobre a aplicação de organizações virtuais no setor público, e que as conclusões e recomendações apresentadas inspirem eventuais alterações no processo de planejamento governamental, de modo a aprimorar a coordenação interorganizacional, por meio do desenvolvimento de relacionamentos interorganizacionais mais produtivos.

De concreto, e a despeito da retórica oficial enfatizar a colaboração e a parceria entre as organizações públicas, é fato que persistem fortes tradições de independência, que reforçam a fragmentação da ação governamental. Apesar das recentes tentativas de aperfeiçoamento do modelo de planejamento, persistem superposições e incompatibilidades entre o modelo de gestão por programas e a estrutura hierárquica formal, o que gera conflitos de competência e dificulta a otimização do processo decisório.

Assim, apesar de ser a expressão mais comum dos documentos e discussões relativos ao planejamento governamental, a coordenação é dificultada pelo caráter insular da administração pública, arquipélago de siglas e territórios demarcados. É preciso, como já mencionado neste trabalho, passar da visão de arquipélago para a visão de continente, por meio da qual o cidadão tivesse acesso aos serviços sem precisar conhecer sobre estruturas e fronteiras organizacionais.

Porém, encarar um programa, no conceito adotado no PPA, como uma organização virtual implica mais que apenas a alocação formal de recursos a uma conta contábil. É preciso submeter os processos decisório, de monitoramento e de prestação de contas a um comando único em uma nova organização (virtual), criada, mantida e desenvolvida com a participação e o comprometimento das organizações parceiras, que a percebem não como um estorvo administrativo ou mais um aparelho de controle, mas como uma forma de conseguirem alcançar objetivos comuns que nenhuma delas estaria em condições de alcançar sozinha, dentro de determinados padrões de qualidade, custo e tempo.

A colaboração, então, deve começar pelo entendimento das necessidades da sociedade de uma forma holística, e para isso a gestão cooperativa da informação pode contribuir para mitigar disputas por poder e territórios. Significa, então, que os gestores públicos precisam interagir com um ambiente informacional cooperativo, no qual a informação requerida estaria disponível independentemente da estrutura hierárquica e de eventuais diferenças tecnológicas dos sistemas que fornecem a informação.

Porém, e aproveitando para recuperar o porquê desta pesquisa ter sido realizada no escopo da Ciência da Informação, a gestão cooperativa da informação vai requerer, para além de aspectos tecnológicos, um arcabouço teórico-metodológico, multidisciplinar, incluindo aspectos culturais e comportamentais, a ser provido pela Ciência da Informação, porque é nela que são desenvolvidos estudos e técnicas para lidar com esse insumo básico dos processos de gestão – a informação.

Por fim, cabe enfatizar que tais arranjos colaborativos não são apenas uma tendência, um “novo rótulo para velhas práticas” ou um novo modismo – representam desafios concretos que o governo precisa vencer para tornar realidade, em uma dimensão menor, o discurso favorito da dita “nova gestão pública”: fazer mais com menos; e, em uma dimensão maior, fazer valer a razão de ser dos governos: promover o bem-estar social e a igualdade de oportunidades.

No tópico a seguir são apresentadas sugestões de estudos futuros que complementem ou explorem com outro enfoque as questões aqui comentadas.

## 5.2 Sugestões para futuras pesquisas

“Em uma partida de xadrez, cada novo lance ilumina com uma luz nova o  
passado da partida e reorganiza seus futuros possíveis”  
(Pierre Lévy)

Ao longo do desenvolvimento da pesquisa, diversas outras questões foram sendo identificadas, ainda que não se fossem constituir objeto de estudos específicos no escopo deste trabalho. O registro dessas questões ou sugestões de pesquisa pretende subsidiar outros pesquisadores interessados nos assuntos aqui tratados, possibilitando que outros trabalhos venham a ser desenvolvidos e também contribuam para o aprimoramento do processo de planejamento governamental e, como consequência esperada, aconteça uma maior efetividade das ações de governo.

As sugestões foram agrupadas apenas por afinidade temática, não tendo sido atribuído nenhum atributo de importância ou precedência:

- a) a teoria das organizações aplicada (ou repensada?) em organizações virtuais;
- b) sistemas de avaliação de performance para organizações virtuais;
- c) relacionamentos interorganizacionais e intergovernamentais no setor público - aspectos funcionais e normativos;

- d) estudos de casos de parcerias bem (e mal) sucedidas no setor público – causas do sucesso (ou fracasso);
- e) relação entre resultados da gestão dos programas e (des)continuidade administrativa;
- f) competências organizacionais e individuais necessárias em relacionamentos interorganizacionais;
- g) comunicação em redes interorganizacionais;
- h) desenvolvimento e gestão de confiança em redes interorganizacionais.



## Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro e a articulação entre o governo federal e os estados: o caso do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9, Madrid, España. Anais, 2004.

ADAM, Frederic, FITZGERALD, Brian. The status of the IS field: historical perspective and practical orientation. **Information Research**, v. 5, n. 4, 2000. Disponível em: <<http://informationr.net/ir/5-4/paper81.html>>. Acesso em: 5 fev. 2004.

AGRANOFF, Robert. Responding to human crisis: intergovernmental policy networks. In: GAGE, Robert; MANDELL, Myrna. (Ed.). **Strategies for managing intergovernmental policies and networks**. New York: Praeger, 1990. p. 57-80.

AGRANOFF, Robert; McGUIRE, Michael. **Collaborative public management: new strategies for local governments**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003. 219 p.

ALADWANI, A. M. An empirical examination of the role of social integration in system development projects. **Information Systems Journal**, v. 12, n. 4, p. 339-353, Oct. 2002.

ALBAGLI, Sarita; MACIEL, Maria Lucia. Informação e conhecimento na inovação e no desenvolvimento local. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 33, n.3, p. 9-16, set./dez. 2004.

ALBERTIN, Alberto Luiz. **Administração de informática: funções e fatores críticos de sucesso**. São Paulo: Atlas, 1999.

ALECIAN, Serge; FOUCHER, Dominique. **Guia de gerenciamento no setor público**. Tradução de Márcia Cavalcanti. Rio de Janeiro: Revan: Brasília: ENAP, 2001. 390 p.

ALLEN, D. K.; COLLIGAN, D.; FINNIE, A.; KERN, T. Trust, power and inter-organisational information systems: the case of the Electronic Trading Community Translease. **European Journal of Information Systems**, v. 10, n. 1, p. 21-41, 2000.

ALLEN, David; ELLIS, David; WILSON, Tom. Information Science and Information Systems: conjunct subjects disjunct disciplines. **Journal of the American Society for Information Science**, v. 50, n. 12, p.1095-1107, 1999.

ALLEN, David; WILSON, Tom. Vertical trust/mistrust during information strategy formation. **International Journal of Information Management**, v. 23, n. 3, p. 223-237, Jun. 2003.

ALTHEIDE, David L., JOHNSON, John M. **Criteria for assessing interpretative validity in qualitative research**. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Ed.). **Strategies of qualitative inquiry**. London: Sage, 2003. p.283-312.

ANDREWS, Kenneth R. A responsabilidade dos diretores pela estratégia corporativa. In: **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1998. p. 469-502.

ANDRULIS, Jeremy; HIRNING, Kate. **Collaborative government services: building the future**. New York: Institute for Business Value: IBM, 2002.

ARAÚJO, Carlos Alberto Ávila. A ciência da informação como ciência social. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 32, n. 3, p.42-53, 2003.

- ARAÚJO, Wagner Frederico Gomes de. **Grupos de pressão, grupos de interesse e lobbies na reforma política brasileira: incorporação de interesses e democratização.** In: PRÊMIO Luís Eduardo Magalhães. 5. ed. Brasília: [S. n.], 2003. p. 17-70.
- ARCIERI, F.; CAPPADOZZI, E.; NAGGAR, P.; NARDELLI, E.; TALAMO, M. Coherence maintenance in cooperative information systems: the access key warehouse approach. **International Journal of Cooperative Information Systems**, v. 11, n. 3, 4, Sept./Dec. 2002.
- ARVIDSON, Göran. Collaboration by contract e pooling resources: the implications for evaluation. In: GRAY, Andrew; JENKINS, Bill; LEENW, Frans; MAYNE, John (Ed.). **Collaboration in public services: the challenge for evaluation.** New Brunswick: Transaction, 2003.
- ASSOCIATION FOR INFORMATION SYSTEMS. **AIS Charter.** 1998. Disponível em: <<http://www.aisnet.org/constit.html>>. Acesso em: 4 Fev 2004.
- AUSTIN, J. E. **The collaboration challenge: how nonprofits and businesses succeed through strategic alliances.** San Francisco: Jossey-Bass, 2000.
- AUSTIN, James E. **Meeting the collaboration challenge workbook.** New York: Peter F. Drucker Foundation for Nonprofit Management ; Dorchester: James E. Austin, c2002.
- AWAMLEH, Nail A Hafez. Implementation of national policies through Jordanian public enterprises. In: YOUNIS, Talib (Ed.). **Implementation in Public Policy.** Hants: Dartmouth Publishing, 1990. p. 129-138.
- BAILEY, Stephen J. Implementing local public choice: the community charge. In: YOUNIS, Talib (Ed.). **Implementation in Public Policy.** Hants: Dartmouth Publishing, 1990. p. 53-64.
- BAKER, D.; GEORGAKOPOULOS, D.; SCHUSTER, H.; CICHOCKI, A. Awareness provisioning in collaboration management. **International Journal of Cooperative Information Systems**, v. 11, n. 3, 4, p. - , Sept./Dec. 2002.
- BALANCED SCORECARD REPORT. v. 4, n. 1, Jan./Feb. 2002.
- BARBERIS, Peter. Next Steps: consequences for the core and central departments. In: O'TOOLE, Barry J.; JORDAN, Grant (Ed.). **Next Steps: improving management in government.** Hants: Ipswich Book, 1995. p. 99-117.
- BARBOSA, Ricardo R. Perspectivas profissionais e educacionais em Biblioteconomia e Ciência da Informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 27, n. 1, p. 53-60, jan./abr. 1998.
- BARCAN, Alan. The reform of state education in Australia. In: NOLAN, Brendan C. (Ed.). **Public sector reform: an international perspective.** Hampshire (UK): Palgrave, 2001. p. 83-101.
- BARKER, Ernest. Introduction. In: **SOCIAL contract: essays by John Locke, David Hume and Jean-Jacques Rousseau.** London: Oxford University Press, 1948.
- BARRETO, Aldo de Albuquerque. Os destinos da Ciência da Informação: entre o cristal e a chama. **Revista Informação e Sociedade**, João Pessoa, v. 9, n. 2, p. 13-35, 1999.
- BARROSO, Rafael Chelles. O processo decisório do orçamento do governo federal na visão da nova economia institucional. In: 8º PRÊMIO Tesouro Nacional 2003. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, 2004. p. 573-646. Coletânea de Monografias.
- BARZELAY, Michael. **The new public management: improving research and policy dialogue.** Los Angeles: University of California Press, 2001. 218 p.

BATES, Marcia J. the invisible substrate of information science. **Journal of the American Society for Information Science**, v. 50, n. 12, p. 1043-1050, 1999.

BATESON, Mary Catherine. Getting time on your side. **Harvard Business Review**, p. 23-24, Feb. 2005.

BELLAMY, Christine. Managing strategic resources in a Next Steps department: information agendas and information systems in the DSS (Department of Social Security). In: O'TOOLE, Barry J.; JORDAN, Grant (Ed.). **Next Steps: improving management in government**. Hants: Ipswich Book, 1995. p. 55-73.

BEMELMANS-VIDEC, Marie-Louise. **Auditing e evaluating collaborative government: the role of supreme audit institutions**. In: GRAY, Andrew; JENKINS, Bill; LEENW, Frans; MAYNE, John (Ed.). **Collaboration in public services: the challenge for evaluation**. New Brunswick: Transaction, 2003.

BETING, Joelmir. **Na prática a teoria é outra: os fatos e as versões da economia**. 7. ed. São Paulo: Cia. Lithographica Ypiranga, 1983. 373 p.

BEVERLEY, John. **Testimonies, subalternaty and narrative authority**. London: Sage, 2003. p. 319-335.

BIO, Sérgio Rodrigues. **Sistemas de informação: uma visão gerencial**. São Paulo: Atlas, 1996.

BLAIR, Tony. **Blair's civil service speech**. Brighton, 24 Feb. 2004. Speech given by the prime minister on the subject of civil service reform. 2004 Labour Party Conference.

BOKMA, Albert. CogNet: integrated information and knowledge management and its use in virtual organisations. In: **WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURES FOR VIRTUAL ORGANISATIONS**, 2., 2000, Florianópolis. Anais. Massachusetts: Kluwer Academic, 2001. p. 361-370. IFIP - International Federation for Information Processing.

BORDIN, Luís Carlos Vital. ICMS: gastos tributários e receita potencial. In: 8º PRÊMIO Tesouro Nacional 2003. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, 2004. p. 751-794. Coletânea de Monografias.

BORGES, Carlos José. **Democracia: realidade e perspectivas**. In: PRÊMIO Luís Eduardo Magalhães. 5. ed. Brasília: [S. n.], 2003. p. 71-108.

BOSTON, Jonathan. Lessons from the Antipodes. In: O'TOOLE, Barry J.; JORDAN, Grant (Ed.). **Next Steps: improving management in government**. Hants: Ipswich Book, 1995. p. 161-177.

BOUCHE, Richard. Ciência da Informação: ciência da forma. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 17, n. 2, p. 99-104, jul./dez. 1988.

BOWER, Joseph L. The Velcro organization. **Harvard Business Review**, p. 6-7. Feb. 2005.

BOWERSOX, Donald J. os benefícios estratégicos das alianças logísticas. In: **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1998. p. 331-346.

BOYLE, Joycean S. Style of Ethnography. In: MORSE, Janke M. (Ed.). **Qualitative methods (QM): fact or fantasy?**. London: Sage, 1994. p. 159-185.

BOYLE, Richard. A partnership approach to change: the civil service reform programme in the Republic of Ireland. In: NOLAN, Brendan C. (Ed.). **Public sector reform: an international perspective**. Hampshire (UK): Palgrave, 2001. p. 49-65.

BRADNER, Erin. Computer mediated communication among teams: what are “teams” and how are they “virtual”? From UseNet to CoWebs: interacting with social information spaces. London: Springer-Verlag, 2003. 262 p. Editado por Christopher Lueg and Danyel Fisher.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 20, de 15-12-1998. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. **Relatório de pesquisa**. Brasília, 2000.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **PPA tem novo modelo de gestão (8/10/2004)**. Disponível em: <<http://www.planobrasil.gov.br>>. Acesso em: 4 maio 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **O desafio do planejamento governamental**. Brasília, 2002. 86 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de elaboração do plano gerencial dos programas do PPA 2004-2007**. Brasília, 2004.

BREAKTHROUGH ideas for 2005. **Harvard Business Review**, Feb. 2005

BROOKES, Bertram C. The foundations of information science. Part I. Philosophical aspects. **Journal of Information Science**. v. 2, n. 3, p. 125-133, 4 Oct. 1980.

BRUIJIN, Hans de. **Managing performance in the public sector**. London: Routledge, 2002. 129 p.

BURNETT, Gary. Information exchange in virtual communities: a typology. **Information Research**, v. 5, n. 4, 2000. Disponível em: <<http://informationr.net/ir/5-4/paper82.html>>. Acesso em: nov. 2003.

BUSH, Patricia. **Assessing your public sector performance management system**. Disponível em: <[www.bscol.com](http://www.bscol.com)>. Acesso em: 21 jul. 2005. Vice-President, Balanced Scorecard Collaborative.

BYTHEWAY, A.; DHILLON, G. Significance of partnerships in the management of interorganisational systems. **International Journal of Information Management**, p. 369-80, Oct. 1996.

CAMARINHA-MATOS, L. M. ; AFSARMANESH, H; RABELO, R. Supporting agility in virtual enterprises. In: WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURES FOR VIRTUAL ORGANISATIONS, 2., 2000, Florianopolis. Anais. Massachusetts: Kluwer Academic, 2001. p.89-104 . IFIP - International Federation for Information Processing.

CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur. **A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do governo federal do Brasil**. Oficina de trabalho do Projeto “Fortalecimento da função avaliação na América Latina”, promovida por Ipea e Cepal. 23 e 24-outubro de 2003, Santiago do Chile.

CAMPOS, Roberto. **A lanterna na popa...** Rio de Janeiro: Topbooks, 1994. 2 v.

CARBO, J.; MOLINA, J. M.; DAVILA, J. Trust management through fuzzy reputation. **International Journal of Cooperative Information Systems**, v. 12, n. 1, p. 135-155, Mar. 2003.

CARDWELL, Lynda. Making the most of “slow time”. **Harvard Management Update**, v. 8, n. 9, Sept. 2003.

CAREY, Martha Ann. The group effect in Focus Groups: planning, implementing, and interpreting Focus Group research. In: MORSE, Janke M. (Ed.). **Qualitative methods (QM): fact or fantasy?**. London: Sage, 1994. p. 225-241.

CARRAVILLA, André; OLIVETO, Paloma. Retalharam o social. *Correio Braziliense*, Brasília, 16 out. 2005, caderno Brasil, p.12.

CASTELFRANCHI, C. The social nature of information and the role of trust. **International Journal of Cooperative Information Systems**, v. 11, n. 3, 4, p. 211-241, Sept./Dec. 2002.

CASTELLANI, Stefania; ANDREOLI, Jean Marc; BRATU, Mihnea; BOISSIER, Olivier, ALLOUI, Ilham; MEGZARI, Karim. E-Alliance: a negotiation infrastructure for virtual alliances. In: *GROUP DECISION AND NEGOTIATION Journal*. The Netherlands: Kluwer Academic, Mar 2003. v.12, Issue 2, p. 127-141.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução de Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 506 p.

CASTELLS, Manuel. Hacia el Estado Red? Globalizacion economica e instituciones politicas en la era de la informacion. In: *SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO*, 1998, São Paulo. **Anais ...** São Paulo: Ministerio de Administracao Federal e Reforma do Estado, 1998. 16p.

CASTRO, Cláudio M. **A prática da pesquisa**. São Paulo: McGraw-Hill, 1978. 156 p.

CAVALCANTE, Nicolau da Rocha. Democracia: onde estamos e para onde vamos (ou o que fazer para melhorar). In: *PRÊMIO Luís Eduardo Magalhães*. 5. ed. Brasília: [S. n.], 2003. p. 109-142.

CAVAYE, A.. Participation in the development of IOS involving users outside the organization. **Journal of Information Technology**, p. 135-47, Sep. 1995.

CHARMAZ, Katy. **Grounded theory**: objectivist and constructivist methods. London: Sage, 2003. p. 249-291.

CHECK, Julianne. An untold story? Doing funded QR. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Ed.). **Strategies of qualitative inquiry**. London: Sage, 2003. p. 80-111.

CHEMLA, Eliane. A reforma da formação para carreiras da ENA-França. **RSP**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 217-224, abr./jun. 2005.

CHEUNGA, Sai-On. Behavioral aspects in construction partnering. **International Journal of Project Management**, v. 21, p. 333-343, 2003.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria geral da administração**: abordagens prescritivas e normativas da administração. São Paulo: McGraw-Hill: Makron Books, 1993. 653 p.

CHOO, Chun W. **Information management for the intelligent organization**: roles and implications for the information professions. New Jersey: ASIS, 1998.

CHRISTIAANSE, E.; HUIGEN, J. Institutional dimensions in information technology implementation in complex network settings. **European Journal of Information Systems**, p. 77-85, Jun. 1997.

CIBORRA, Claudio. **Teams, market and systems**: business innovation and information technology. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

CLARKE, Roger. Extra-organizational systems: a challenge to the software engineering paradigm. In: *IFIP WORLD CONGRESS*, 1992, Madrid. **Proceedings...** Madrid: 1992.

CLAVER, Enrique; GARCIA, Daniel; GONZÁLEZ, M<sup>a</sup> de los Reyes. Interorganizational relationships in the information era. Alicante: Universidad de Alicante, España, 1999.

COLMAN, Robert. Ottawa's change agent. **BetterManagement.com**. Disponível em: <<http://www.bettermanagement.com>>. Acesso em: 21 mar. 2005.

CONGER, Jay A.; FULMER, Robert M. Developing your leadership pipeline. **Harvard Business Review**, vol 81, Issue 12, Dec. 2003.

THE CONCISE Oxford Dictionary. Ed. Judy Pearsall. Oxford: Oxford University Press, 2001.

COOPER, Michael D. Design considerations in instrumenting and monitoring web-based information retrieval systems. **JASIS**, v. 49, n. 9, p. 903-919, 1998.

CORREIA, Zita P. Towards a stakeholder model for the co-production of the public-sector information system. **Information Research**, v. 10, n. 3, Apr. 2005.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. Desigualdade educacional e coordenação intergovernamental: o caso do FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) em Minas Gerais. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9. Madrid, España. Anais..2004.

COSTA, Hélio B. **Planejamento estratégico**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004. Projeto Eurobrasil. Texto de apoio aos participantes da videoconferência realizada em Brasília, em 21 de outubro de 2004.

COSTA, Jorge Gustavo da. **Planejamento governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971. 633 p.

CROOK, Connie W.; KUMAR, Ram L. Electronic data interchange: a multi-industry investigation using grounded theory. **Information & Management**, n. 34, p. 75-89, 1998.

CUNHA, Rosani Evangelista da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 55, n. 3, 95 p., jul./ set. 2004.

DALAND, Robert T. **Brazilian planning**. North Carolina: University of North Carolina Press, 1967. 231 p.

DALEY, Dennis M.; VASU, Michael L. Supervisory perceptions of the impact of public sector personnel practices on the achievement of multiple goals: putting the strategic into human resource management. **The American Review of Public Administration**, v. 35, n. 2, p. 157-167, Jun. 2005.

DAVENPORT, Thomas H. **Ecologia da informação**. Tradução de Bernadette Siqueira Abrão. São Paulo: Futura, 1998. 316 p.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Ed). **Collection and interpreting qualitative materials**. London: Sage, 1998. 462 p.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Ed.) The discipline and practice of qualitative research. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Ed.). **Strategies of qualitative inquiry**. London: Sage, 2003a. p.1-45.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Ed.). **Strategies of qualitative inquiry**. London: Sage, 2003b. 460 p.

DESANTELS, Denis. **Foreword**. In: GRAY, Andrew; JENKINS, Bill; LEENW, Frans; MAYNE, John (Ed.). **Collaboration in public services: the challenge for evaluation**. New Brunswick: Transaction, 2003.

DESCARTES, René. **Discurso do método**. Tradução de Ciro Mioranza. São Paulo: Escala, 2005. 79 p.

DE TONI, Jackson. O que é o Planejamento Estratégico Situacional? **Revista Espaço Acadêmico**, n. 32, jan. 2004.

DEVINE, Mary; FILOS, Erastos. Virtual teams and the organisational grapevine. In: WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURES FOR VIRTUAL ORGANISATIONS, 2., 2000, Florianopolis. Anais. Massachusetts: Kluwer Academic, 2001. IFIP - International Federation for Information Processing.

DIAS, Eduardo W. Ensino e pesquisa em Ciência da Informação. **DataGramaZero**. v. 3, n. 5, out. 2002.

A DICTIONARY of Sociology. Ed. Gordon Marshall. Oxford: Oxford University Press, 1998.

O DILEMA do prisioneiro. **Filosofia e Idéias**. Disponível em: <<http://www.geocities.com/athens/4539/dilema.htm>>. Acesso em: 29 mar. 2001.

DOBSON, Philip J. Critical realism and information systems research: why bother with philosophy?" **Information Research**, v. 7, n. 2, 2002. Disponível em: <<http://InformationR.net/ir/7-2/paper124.html>>. Acesso em: 5 Feb 2004.

DRELIER, Melanie. QR methods from the reviewer's perspective. In: MORSE, Janke M. (Ed.). **Qualitative methods (QM): fact or fantasy?**. London: Sage, 1994. p. 281-297.

DRUCKER, P. F. **The age of discontinuity: guidelines to our changing society**. New York: Harper and Row, 1969.

DRUCKER, Peter. Além da revolução da informação. **HSM Management**, v. 18, p. 48-55, jan./fev. 2000.

DUNSIRE, Andrew. Implementation theory and bureaucracy. In: YOUNIS, Talib (Ed.). **Implementation in Public Policy**. Hants: Dartmouth Publishing, 1990. p. 15-30.

EIN-DOR, Philip; SEGEV, Eli. **Administração de sistemas de informação**. Tradução de Marina Cunha Brenner. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

EINSTEIN, Albert. **Pensamento político e últimas conclusões**. São Paulo: Braziliense, 1983. 192 p.

ELCOCK, Howard. Implementing management change: leading and following. In: YOUNIS, Talib (Ed.). **Implementation in Public Policy**. Hants: Dartmouth Publishing, 1990. p. 65-74.

EUGÊNIO, Marconi; FRANÇA, Ricardo O.; PEREZ, Rui C. Ciência da informação sob a ótica paradigmática de Thomas Kuhn: elementos de reflexão. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p.77-87, jan./jun. 1996.

FARRADANE, J. Knowledge, information and Information Science. **Journal of Information Science**, v. 2, n. 2, p. 13-17, Sept. 1980.

FARWELL, Douglas W.; KURAMOTO, Linda; LEE, Denis; TRAUTH, Eileen M.; WINSLOW, Christine. A new paradigm for IS: the educational implications. **Handbook of Systems Management, 1993-94. Information Systems Management**, Spring 1992.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Comprasnet.

**Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 195-216, abr./jun. 2005..

FERRAREZI, Elisabete; SOUSA, Marcelo Álvares. Promoção da cidadania: para quem ou com quem? *ResPublica*, Goiânia, na. 2, n. 3, p. 9-22, 2003.

FIGUEIREDO, Saulo Porfírio. **Vislumbrando uma fórmula para a gestão do conhecimento**. Disponível em: <<http://www.intermanagers.com.br/archivo/nota.jsp?id=2511>>. Acesso em: 19 maio 2005.

FILOS, E.; BANAHAN, E. Will the organisation disappear? The challenges of the new economy and future perspectives. In: WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURES FOR VIRTUAL ORGANISATIONS, 2., 2000, Florianópolis. Anais. Massachusetts: Kluwer Academic, 2001. IFIP - International Federation for Information Processing.

FINANÇAS públicas: 7º. prêmio Tesouro Nacional, 2002. Brasília: Ed.Universidade de Brasília, 2003. 682 p. Coletânea de monografias.

FISHER, Danyel. Studying social information spaces. From UseNet to CoWebs: interacting with social information spaces.. London: Springer-Verlag, 2003. 262 p. Editado por Chistopher Lueg and Danyel Fisher.

FREIRE, Isa Maria. O olhar da consciência possível sobre o campo científico. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 32, n. 1, p. 50-59, jan./abr. 2003.

FREIRE, Reis. **Curso de teoria geral do Estado: teoria constitucional e relações internacionais**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

FREITAG, Bárbara. **Escola, estado e sociedade**. São Paulo: Moraes, 1980. 142 p.

FRENKEL, A.; AFSARMANESH, H.; GARITA, C.; HERTZBERGER, L.O. Supporting information access rights and visibility levels in virtual enterprises. In: WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURES FOR VIRTUAL ORGANISATIONS, 2., 2000, Florianópolis. Anais. Massachusetts: Kluwer Academic, 2001. IFIP - International Federation for Information Processing.

GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 54, n. 4, p. 21-42, out./dez. 2003.

GAGE, Robert. W. Key intergovernmental issues and strategies: an assessment and prognosis. In: GAGE, Robert; MANDELL, Myrna. (Ed.). **Strategies for managing intergovernmental policies and networks**. New York: Praeger, 1990. p. 127-150.

GAGE, Robert; MANDELL, Myrna. (Ed.). **Strategies for managing intergovernmental policies and networks**. New York: Praeger, 1990. 188 p.

GAETANI, Francisco. As iniciativas de política de gestão pública do governo Lula. *ResPublica*, Goiânia, v. 2, n. 3, p. 104-138, 2003.

GALLIVAN, Michael J; DEPLEDGE, Gordon. Trust, control and the role of interorganizational systems in electronic partnerships. **Information Systems Journal**, v.13, n. 2, p. 159-190, Apr, 2003.

GALVÃO, Maria C. B. Construção de conceitos no campo da Ciência da informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 27, n. 1, p. 46-52, jan./abr. 1998.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília. ano 53, n. 4, p. 53-78, out./dez. 2002.

GARY, Loren. Staying positive –without the illusions. **Harvard Management Update**, v. 8, n. 9, Sept. 2003.



GENERAL ELECTRIC. **Annual Report 1995**. 1996. Disponível em: <http://www.ge.com/annual95/ibb3a18.htm>>. Acesso em: 27 set. 2005.

GIBBONS, Michael. **Innovation and the developing system of knowledge production**. Brinton: University of Sussex, 2002.

GIDDENS, A. **The Constitution of society**. Cambridge: Polity Press, 1984.

GIL, Antônio G. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1989.

GLENDINNING, Caroline. Breaking down barriers: integrating health and care services for older people in England. **Health Policy**, v. 65, n. 2, p. 139-151, Aug. 2003.

GOMES, Henriette F. Interdisciplinaridade e Ciência da Informação: de característica a critério delineador de seu núcleo principal. **DataGramZero**, v. 2, n. 4, ago. 2001.

GORANSON, H. T. Infrastructure for the advanced virtual enterprise: a report using a Brazilian-based example. In: WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURES FOR VIRTUAL ORGANISATIONS, 2., 2000, Florianopolis. Anais. Massachusetts: Kluwer Academic, 2001. IFIP - International Federation for Information Processing.

GRAY, Andrew; JENKINS, Bill. Implementing the Next Steps: a choreography of management change. In: O'TOOLE, Barry J; JORDAN, Grant (Ed.). **Next Steps: improving management in government**. Hants: Ipswich Book, 1995. p. 37-54.

GRAY, Andrew; JENKINS, Bill; LEENW, Frans; MAYNE, John (Ed.). **Collaboration in public services: the challenge for evaluation**. New Brunswick: Transaction, 2003a. 251 p.

GRAY, Andrew; JENKINS, Bill; LEENW, Frans; MAYNE, John (Ed.). **Collaborative government and evaluation: the implications of a new policy instrument**. In: GRAY, Andrew; JENKINS, Bill; LEENW, Frans; MAYNE, John (Ed.). **Collaboration in public services: the challenge for evaluation**. New Brunswick: Transaction, 2003b.

GREENHALGH, Leonard. **Managing strategic relationships: the key to business success**. New York: Free Press, 2001. 313 p.

GREER, Patricia; CARTER, Neil. Next Steps and performance measurement. In: O'TOOLE, Barry J.; JORDAN, Grant (Ed.). **Next Steps: improving management in government**. Hants: Ipswich Book, 1995. p. 86-98.

GREGOR, S.; JOHNSTON, R.B. Developing an understanding of interorganizational systems: arguments for multi-level analysis and structuration theory. In: PROCEEDINGS OF EUROPEAN CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS, 8., 2000, Vienna, Austria. **Proceedings...** 2000.

GREGORY, Josie; HARDING, Bill. Ethics as a change strategy in policing in the UK. In: NOLAN, Brendan C. (Ed.). **Public sector reform: an international perspective**. Hampshire (UK): Palgrave, 2001. p. 102-116.

GRESHAM, Maria T.; ANDRULIS, Jereny. **Optimization of information to improve decision making in government: the information value chain way**. New York: Institute for Business Value ; IBM, 2002.

GUBRIUM, Jaber F.; HOLSTEIN, James A. **Analysing interpretative practice**. London: Sage, 2003. p. 214-248.

HALLIDAY, S. **Improving service and public sector organisations**. Disponível em: <[www.bettermanagement.com](http://www.bettermanagement.com)>.

Acesso em: 15 out. 2003.

HALLIDAY, Stephen. Improving service and public sector. Organisations. BetterManagement.com (Library Article). Disponível em: <[www.bettermanagement.com](http://www.bettermanagement.com)>. Acesso em: 1 dez. 2003.

HALLIGAN, John. Comparing public sector reform in the OECD. In: NOLAN, Brendan C. (Ed.). **Public sector reform: an international perspective**. Hampshire (UK): Palgrave, 2001. p. 3-18.

HARTER, Stephen P.; HERT, Carol A. Evaluation of information retrieval systems: approaches, issues and methods. **ARIST**. 1997. n. 32. p.3-94.

HARTLEY, Jean F. Case studies in organizational research. In: CASSEL, Catherine; SYMON, Gillian (Ed.). **Qualitative methods in organizational research: a practical guide**. London: Sage, 1994.

HEISENBERG, Werner. O princípio da incerteza. **Filosofia e Idéias**. Disponível em: <<http://www.geocities.com/athens/4539/incerteza.htm>>. Acesso em: 29 mar. 2001.

HILL, N. C.; FERGUSON, D. M. Electronic data interchange: a definition and perspective. **EDI Forum: The Journal of Electronic Data Interchange**, v. 1, 1989.

HOBBS, Thomas. **Do cidadão**. Tradução, apresentação e notas de Renato Janine Ribeiro. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998..

HUME. Of the original contract. In: **SOCIAL contract: essays by John Locke, David Hume and Jean-Jacques Rousseau**. Introduction of Sir Ernest Barker. London: Oxford University Press, 1748, 1948. p. 207-236.

HUNT, Michael. The employment service as an agency: the first three years. In: O'TOOLE, Barry J.; JORDAN, Grant (Ed.). **Next Steps: improving management in government**. Hants: Ipswich Book, 1995. p. 74-85.

INKPEN, Andrew C.; ROSS, Jerry. Why do some strategic alliances persist beyond their useful life? **California Management Review**, Vol. 44, No. 1., p. 132-148 Fall 2001.

JANESICK, Valerie J. The choreography of the QR design: minuets, improvisation and crystallization.. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Ed.). **Strategies of qualitative inquiry**. London: Sage, 2003. p. 46-79.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **RSP**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005.

JENKINS, Bill; LEENW, Frans; THIEL, Sandra Van. **Quangos, evaluation e accountability in collaborative government**. In: GRAY, Andrew; JENKINS, Bill; LEENW, Frans; MAYNE, John (Ed.). **Collaboration in public services: the challenge for evaluation**. New Brunswick: Transaction, 2003.

JOHANN, Sílvio Luiz. **Gestão da cultura corporativa**. São Paulo: Saraiva, 2004. 183p.

JÓIA, Luiz Antonio. Inteligência também se constrói. **HSM Management Update**, n. 18, Mar. 2005.

KAPLAN, Robert S. After September 11<sup>th</sup>: the heightened role for cost and performance management. **Balanced Scorecard Report**. v. 4, n. 1, Jan./Feb. 2002.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. Ligando a estratégia ao planejamento e orçamento. In: **BALANCED Scorecard Collaborative**. Disponível em: <<http://www.synmetics.com.br/news/detalhe.asp?id=26>>. Acesso em: 01 jul. 2005.

- KATZ, Daniel; KAHN, Robert L. **Psicologia social das organizações**. Tradução de Auriphebo Simões. São Paulo: Atlas, 1987. 511 p.
- KEELING, Desmond. **Management in government**. London: George Allen & Unwin, 1972. 210 p.
- KERLINGER, Fred N. **Metodologia da pesquisa em Ciências Sociais: um tratamento conceitual**. Tradução de Helena Mendes Rotundo. São Paulo: Ed. Pedagógica Universitária, 1980. 378 p.
- KINCHELOE, Joe L.; MCLAREN, Peter L. **Rethinking critical theory and qualitative research**. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Ed.). **Strategies of qualitative inquiry**. London: Sage, 2003a.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry-scientific inference in qualitative research**. New Jersey: Princeton University Press, 1994.
- KIRBY, Julia. Everybody into Gene Pool. **Harvard Business Review**, Feb. 2005.
- KIRKBRIDE, P. S. (Ed). **Human resource management in Europe: perspectives for the 1990s**. London: Routledge, 1994.
- KOTTER, John. Managing change: the power of leadership. **Balanced Scorecard Report**. v. 4, n. 1, Jan./Feb. 2002.
- KNAFL, Kathleen A. Promoting academic integrity in QR. In: MORSE, Janke M. (Ed.). **Qualitative methods (QM): fact or fantasy?**. London: Sage, 1994. p. 357-374.
- KNELLER, George F. **A ciência como atividade humana**. Tradução de Antônio José de Souza. Rio de Janeiro: Ed. da Universidade de São Paulo: Zahar, 1980.
- KOLEKOFSKI, Keith E.; HEMINGER, Alan R. Beliefs and attitudes affecting intentions to share information in an organizational setting. **Information & Management**, v. 40, n. 6, p. 521-532, Jul. 2003.
- KORAC-KAKABADSE, Nada; KORAC-KAKABADSE, Andrew; KOUZMIN, Alexander. Towards electronic service delivery: Canadian, Australian and UK gov initiatives. In: NOLAN, Brendan C. (Ed.). **Public sector reform: an international perspective**. Hampshire (UK): Palgrave, 2001. p. 167-184.
- KOTLARSKY, Julia; OSHRI, Ilan. Social ties, knowledge sharing and successful collaboration in globally distributed system development projects. **European Journal of Information Systems**, v. 14, p. 37-48, 2005.
- KRAMER, Roderick M. Flipping without flopping. **Harvard Business Review**, Feb. 2005.
- KRANE, Dale. Devolution as an inter-governmental reform strategy. In: GAGE, Robert; MANDELL, Myrna. (Ed.). **Strategies for managing intergovernmental policies and networks**. New York: Praeger, 1990. p. 107-126.
- KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução de Beatriz Vianna Boeira; Néelson Boeira. São Paulo: Editora Perspectiva, 1982.
- KURNIA, S. The need for a processual view of IOS adoption. **Journal of Strategic Information Systems**, p. 295-319, Dec. 2000.
- LAGACE, M. **How to put meaning back into leading**. Harvard Business School Working Knowledge. Disponível em: <<http://www.bettermanagement.com/>>.. Acesso em: 18 maio 2005.
- LAKATOS, Eva Maria. **Sociologia da administração**. São Paulo: Atlas, 1997. 221 p.

- LAKATOS, Eva M.; MARCONI, Marina de A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1991.
- LAZARTE, Leonardo. Ecologia cognitiva na sociedade da informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 29, n. 2, p. 43-51, maio/ago. 2000.
- Le COADIC, Y. F. A. **Ciência da Informação**. Brasília: Briquet de Lemos, 1996.
- LEE, Hau L. The triple-A supply chain. **Harvard Business Review**, Oct. 2004.
- LEININGER, Madeleine. Evaluation criteria and critique of QR studies. In: MORSE, Janke M (Ed.). **Critical issues in qualitative research methods**. London: Sage Publications, 1994. p. 95-115.
- LEON, Maria Elena; SALAMONI, Rodrigo; AMATO NETO, João. Linking SMEs' clusters: a view of the information infrastructure. . In: WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURES FOR VIRTUAL ORGANISATIONS, 2., 2000, Florianopolis. Anais. Massachusetts: Kluwer Academic, 2001. IFIP - International Federation for Information Processing.
- LEVITT, Ruth. **Implementing Public Policy**. London: Croom Helm, 1980. 213 p.
- LEVY, Herbert V. **Liberdade e justiça social**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1958. 338 p.
- LÉVY, Pierre. **As tecnologias da inteligência**. Tradução de Carlos Irineu da Costa. Rio de Janeiro: Editora 34, 1993. 208 p.
- LEVY, Roger. The implementation of budgetary control in the European community. In: YOUNIS, Talib (Ed.). **Implementation in Public Policy**. Hants: Dartmouth Publishing, 1990. p.75-88.
- LEVY, M; LOEBBECKE, C; POWELL, P. SMEs, co-opetition and knowledge sharing: the role of Information Systems. **European Journal of Information Systems**, v.12, n.1, p. 3-17, Mar 2003.
- LI, Feng; WILLIAMS, Howard. New collaboration between firms: the role of interorganizational systems. In: HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES, 32., Big Island, Hawaii, 1999. **Proceedings...** Hawaii. 1999.
- LIN, Rey-Long. Adaptive agents for effective information managing. **International Journal of Cooperative Information Systems**, v. 12, n. 1, p. 37-60, Mar. 2003.
- LIKER, Jeffrey K; CHOI, Thomas Y. Building deep supplier relationships. **Harvard Business Review**, December 2004.
- LIVINGSTONE, Arthur. Training for public sector management in a developing country: a study in non-implementation. In: YOUNIS, Talib (Ed.). **Implementation in Public Policy**. Hants: Dartmouth Publishing, 1990. p. 117-122.
- LOCKE. Essay concerning the true original, extent and end of civil government. In: SOCIAL contract: essays by John Locke, David Hume and Jean-Jacques Rousseau. Introduction of Sir Ernest Barker. London: Oxford University Press, 1690, 1948. p.1-206.
- LOEGREID, Per. Administrative reforms in Scandinavia – testing the cooperative model. In: NOLAN, Brendan C. (Ed.). **Public sector reform: an international perspective**. Hampshire (UK): Palgrave, 2001. p. 66-82.
- LONTI, Zsuzsanna. How much decentralization? Managerial autonomy in the Canadian public service. **The American Review of Public Administration**, v. 35, n. 2, p. 122-136, Jun. 2005.

- LUNA-REYES, Luis F.; ZHANG, Jing; GIL-GARCÍA, J. Ramon; CRESSWELL, Anthony M. Information systems development as emergent socio-technical change: a practice approach. **European Journal of Information Systems**, v. 14, p. 93-105, 2005.
- MACHADO, Nelson. Fortalecimento do serviço público: a experiência brasileira. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9. Madrid, España. 2004.
- MANDELL, Myrna P. Network management: strategic behaviour in the public sector. In: GAGE, Robert; MANDELL, Myrna. (Ed.). **Strategies for managing intergovernmental policies and networks**. New York: Praeger, 1990. p. 29-54.
- MANNING, Peter K; CULLUM-SWAN, Betsy. **Narrative, content and semiotic analysis**. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Ed.). **Strategies of qualitative inquiry**. London: Sage, 2003a.
- MARCELINO, Gileno Fernandes. Planejamento estratégico no setor público: uma experiência no Palácio do Planalto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 53, n. 4, p. 107-124, out./dez. 2002.
- MARINI, Caio; MARTINS, Humberto. Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9. Madrid, España. 2004.
- MARTELETO, Regina Maria; SILVA, Antonio Braz de Oliveira e. **Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local**. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 33, n. 3, p. 41-49, set./dez. 2004.
- MARTIN, Roger L. Seek validity, not reliability. **Harvard Business Review**, Feb. 2005.
- MARTINS, Humberto Falcão. Introdução ao governo matricial: o problema da fragmentação. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9. Madrid, España. 2004.
- MASUDA, Yoneji. **A sociedade da informação como sociedade pós-industrial**. RJ: Ed Rio, 1980. 210p.
- MATTAR, F. **Pesquisa de marketing**. São Paulo: Atlas, 1997.
- MAY, Katharyn A. Abstract knowing: the case for magic in method. In: MORSE, Janke M. (Ed.). **Qualitative methods (QM): fact or fantasy?**. London: Sage, 1994. p. 10-21.
- MAYNE, John. **Results-based governance: collaborating for outcomes**. In: GRAY, Andrew; JENKINS, Bill; LEENW, Frans; MAYNE, John (Ed.). **Collaboration in public services: the challenge for evaluation**. New Brunswick: Transaction, 2003.
- MAYNE, John; RIEPER, Olaf. **Collaborating for public service quality: the implications for evaluation**. In: GRAY, Andrew; JENKINS, Bill; LEENW, Frans; MAYNE, John (Ed.). **Collaboration in public services: the challenge for evaluation**. New Brunswick: Transaction, 2003.
- MAYNE, John; WILEMAN, Tom; LEENW, Frans. **Networks and partnering arrangements: new challenges for evaluation and auditing**. In: GRAY, Andrew; JENKINS, Bill; LEENW, Frans; MAYNE, John (Ed.). **Collaboration in public services: the challenge for evaluation**. New Brunswick: Transaction, 2003.
- McGARRY, Kevin. **O contexto dinâmico da informação: uma análise introdutória**. Tradução de Helena Vilar de Lemos. Brasília: Briquet de Lemos, 1999. 206 p.

MEEK, V. Lynn. Australian public sector reform. In: NOLAN, Brendan C. (Ed.). **Public sector reform: an international perspective**. Hampshire (UK): Palgrave, 2001. p. 33-48.

MEIER, J. The importance of relationship management in stablishing successful IOS. **Journal of Strategic Information Systems**. p. 135-148, Jun. 1995.

MEIRELLES, Anthero de Moraes. **Trabalhos para discussão**. Brasília: Banco Central do Brasil, n.56, ago. 2005. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/wps96.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2005.

MENDES, Marcos José. A eficácia da vinculação de recursos no federalismo brasileiro: o caso do Fundef. In: FINANÇAS públicas: 7º. prêmio Tesouro Nacional, 2002. Brasília: Ed.Universidade de Brasília, 2003. p. 275-330. Coletânea de monografias.

MERALI, Y. The role of boundaries in knowledge process. **European Journal of Information Systems**, v. 11, n. 1. p. 47-60. Mar. 2002.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Governo vai intensificar execução de programas. Disponível em [http://www.planejamento.gov.br/planejamento\\_investimento/conteudo/noticias/noticia2005/051017\\_governo\\_intensifica.htm](http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/noticias/noticia2005/051017_governo_intensifica.htm). Acessado em 20 out. 2005.

MINTZBERG, Henry. A criação artesanal da estratégia. In: **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1998. p. 419-437

MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. Tradução de James Sunderland Cook. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MIRANDA, Antônio. Acesso ao Documento Primário. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

MIRANDA, Antônio. A Ciência da Informação e a Teoria do Conhecimento Objetivo: um relacionamento necessário. In: . AQUINO, Mirian de Albuquerque (Org). **O campo da Ciência da Informação**. João Pessoa: Ed. Universitária, 2002a. p. 9-24.

MIRANDA, Antônio. Os conceitos de organização baseada na informação e no conhecimento e o desenvolvimento de serviços bibliotecários. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 22, n. 3, p. 227-232, set./dez. 1993.

MIRANDA, Antônio. O conhecimento objetivo de Popper e a Ciência da Informação: uma aproximação teórico-prática. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUIVOS, BIBLIOTECAS, CENTROS DE DOCUMENTAÇÃO E MUSEUS – INTEGRAR, 1., 2002, São Paulo. 2002b.

MIRANDA, Antônio. Método indutivo e pesquisa na área de Biblioteconomia. **Estudos avançados em biblioteconomia e Ciência da Informação**. Brasília: Associação dos Bibliotecários do Distrito Federal, 1982. v. 1.

MIRANDA, Antônio.; BARRETO, Aldo de Albuquerque. Pesquisa em Ciência da Informação no Brasil: síntese e perspectiva. **DataGramaZero**, v. 1, n. 6, dez. 2000.

MIRANDA, Silvânia Vieira. Identificando competências informacionais. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 33, n. 2, p. 112-122, maio/ago. 2004.

MITSCANG, Bernhard. Data propagation as an enabling technology for collaboration and cooperative information systems. **Computers in Industry**, v. 52, p. 59-69, 2003.

MOLINA, Arturo; FLORES, Myrna. Exploitation of business opportunities: the role of the virtual enterprise broker. In: WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURES FOR VIRTUAL ORGANISATIONS, 2., 2000, Florianopolis. Anais. Massachusetts: Kluwer Academic, 2001. IFIP - International Federation for Information Processing.

MONTGOMERY, Cynthia A.; PORTER, Michael (Org.). *Estratégia: a busca da vantagem competitiva*. Rio de Janeiro: Campus, 1998. 502 p.

MORAES JÚNIOR, Cunha de. A execução orçamentária e o cumprimento de metas fiscais em um governo central fragmentado: "incentivos versus punição" em jogos dinâmicos. In: FINANÇAS públicas: 7º. prêmio Tesouro Nacional, 2002. Brasília: Ed.Universidade de Brasília, 2003. Coletânea de monografias. p. 643-676.

MOREIRA, Rodrigo Leandro de; DIAZ, Maria Dolores Montoya. O RAWP comparado e adaptado ao PAB no processo de descentralização da saúde no Brasil. In: 8º PRÊMIO Tesouro Nacional 2003. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, 2004. p. 683-750. Coletânea de Monografias.

MORESI, Eduardo. **Gestão da informação**. 2000. Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação, Universidade de Brasília, 2000. Documento apresentado na disciplina "Inteligência Organizacional e Competitiva". Não publicado.

MORESI, Eduardo Amadeu Dutra. **Monitoração ambiental e complexidade**. 2001. Tese (Doutorado em Ciência da Informação). Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

MORGAN, Crawford. Asbestos policy and practice in a local authority. In: YOUNIS, Talib (Ed.). **Implementation in Public Policy**. Hants: Dartmouth Publishing, 1990. p. 40-52.

MORRISON, James; WILSON, Ian. **The strategic management response to the challenge of global change**. Disponível em: <<http://horizon.unc.edu>>. Acesso em: 21 mar. 2005.

MORSE, Janice M.. Emerging from the data: the cognitive process of analysis in qualitative inquiry. In: MORSE, Janke M. (Ed.). **Qualitative methods (QM): fact or fantasy?**. London: Sage, 1994. p. 23-41.

MORSE, Janke M. (Ed.). **Critical issues in qualitative research methods**. London: Sage, 1994. 395 p.

MORSE, Janke M. (Ed.). **Qualitative methods (QM): fact or fantasy?**. London: Sage, 1994. p. 1-7.

MOSTAFA, Solange P. Ciência da Informação: uma ciência, uma revista. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 25, n. 3, p. 305-307, set./dez. 1996.

MUECKE, Marjorie A. On the evaluation of ethnographies. In: MORSE, Janke M. (Ed.). **Qualitative methods (QM): fact or fantasy?**. London: Sage, 1994. p. 187-209.

MUELLER, Suzana P. M. A pesquisa em Ciência da Informação no contexto das Ciências Humanas. **DataGramaZero**. v. 1, n. 6, dez. 2000.

MUELLER, Suzana P. M.; CAMPELLO, Bernadete S.; DIAS, Eduardo J. W. Disseminação da pesquisa em Ciência da Informação e Bibliotecnomia no Brasil. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 25, n. 3, p. 337-351, set./dez. 1996.

MUNDIM, Ana Paula Freitas; BREMER, Carlos Frederico. Design of a computer-supported cooperative environment for small and medium enterprises. . In: WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURES FOR VIRTUAL ORGANISATIONS, 2., 2000, Florianopolis. Anais. Massachusetts: Kluwer Academic, 2001. IFIP - International Federation for Information Processing.

MUTSCHKE, Peter; HAASE, Anabel Quan. Collaboration and cognitive structures in social science research field: towards socio-cognitive analysis in information systems. *Scientometrics*, Dordrecht, v. 52, n. 3, p. 487-502, 2001.

NAGEL, Michael E.; RIGATUSO, Chris. **Improving corporative governance: a balanced scorecard approach**. *Balanced Scorecard Collaborative*: Oracle. 2003.

NEILL, S. D. Brookes, Popper, and objective knowledge. *Journal of Information Science*, v. 4, n. 1, p.33-39, March 1982.

NELSON, Bob. Five questions about... employee recognition and reward. *Harvard Management Update*, v. 8, n. 9, Sept. 2003.

NEWLAND, Chester A. Public management and reform in the US. In: NOLAN, Brendan C. (Ed.). *Public sector reform: an international perspective*. Hampshire (UK): Palgrave, 2001. p. 21-32.

NOH, Young; CHUNG, Yoon. A study on factors influencing the usage level and performance of EDI. Seoul. 2000.

NOLAN, Brendan. Conclusion: themes and future directions for public sector reform. In: NOLAN, Brendan C. (Ed.). *Public sector reform: an international perspective*. Hampshire (UK): Palgrave, 2001a. p. 185-196.

NOLAN, Brendan. Introduction. In: NOLAN, Brendan C. (Ed.). *Public sector reform: an international perspective*. Hampshire (UK): Palgrave, 2001b. p. xix-xxxiv.

NOLAN, Brendan C. (Ed.). *Public sector reform: an international perspective*. Hampshire (UK): Palgrave, 2001c. 225 p.

NORTON, David P. Managing strategy is managing change. *Balanced Scorecard Report*. v. 4, n. 1, Jan./Feb. 2002.

NUIDÉEN, Urban. *Interorganizational interaction in complex IT-projects*. Göteborg: Göteborg University, 1994.

8º PRÊMIO Tesouro Nacional 2003. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, 2004. 799 p. Coletânea de Monografias.

OLIVEIRA, Luiz Eduardo Pereira de. Alternativas para o Tribunal de Contas da União quanto à avaliação de programas públicos no Brasil. *ResPublica*, Goiânia, na. 2, n. 3, p. 74-103, 2003.

OLIVEIRA, Tânia Modesto Veludo de. Escalas de mensuração de atitudes: Thurstone, Osgood, Stapel, Likert, Guttman, Alpert. *Administração On Line*, v. 2, n. 2, abr./maio/jun. 2001.

OLIVEIRA, Ely Francina Tannuri; GRÁCIO, Maria Cláudia Cabrini. Análise a respeito do tamanho de amostras aleatórias simples: uma aplicação na área de Ciência da Informação. *DataGramaZero*. v.6, n.3, Jun. 2005.

O'TOOLE, Barry. Next Steps: the end of Whitleyism? In: O'TOOLE, Barry J.; JORDAN, Grant (Ed.). *Next Steps: improving management in government*. Hants: Ipswich Book, 1995. p. 142-160.

O'TOOLE, Barry; CHAPMAN, Richard A. Parliamentary accountability. In: O'TOOLE, Barry J.; JORDAN, Grant (Ed.). *Next Steps: improving management in government*. Hants: Ipswich Book, 1995. p. 118-141.

O'TOOLE, Barry J.; JORDAN, Grant. Next Steps: origins and destinations. In: O'TOOLE, Barry J.; JORDAN, Grant (Ed.). *Next Steps: improving management in government*. Hants: Ipswich Book, 1995a. p. 3-16.



O'TOOLE, Barry J.; JORDAN, Grant (Ed.). **Next Steps: improving management in government**. Hants: Ipswich Book, 1995b. 215 p.

O'TOOLE, Barry; JORDAN, Grant. The Next Steps to market testing? In: O'TOOLE, Barry J.; JORDAN, Grant (Ed.). **Next Steps: improving management in government**. Hants: Ipswich Book, 1995c. p. 178-190.

O'TOOLE JR, Laurence J. Multi-organisational implementation: comparative analysis for wastewater treatment. In: GAGE, Robert; MANDELL, Myrna. (Ed.). **Strategies for managing intergovernmental policies and networks**. New York: Praeger, 1990. p. 81-104.

THE OXFORD Dictionary of English Grammar. Sylvia Chalker and Edmund Weiner. Oxford: Oxford University Press, 1998.

OXFORD Reference Online. Oxford: Oxford University Press, Disponível em: <<http://www.oxfordreference.com>>. Acesso em: 4 Feb. 2004.

PAINTER, Chris. The Next Steps reforms and current orthodoxies. In: O'TOOLE, Barry J.; JORDAN, Grant (Ed.). **Next Steps: improving management in government**. Hants: Ipswich Book, 1995. p. 17-36.

PARK, J. H. ; KAMITKAR, V.; UMA, R. N.; DELIS, A. Clustering of client-sites in three-tier database architectures. **International Journal of Cooperative Information Systems**, v. 12, n. 1, p. 91-134, Mar. 2003.

PATERNOSTRO, Luiz C B. Por uma nova Ciência da Informação: ensino, pesquisa e formação. **DataGramaZero**, v. 3, n. 5, out. 2002.

PESSOA, Mário Falcão. **Sistema Integrado de Análise de Risco – SIAR: uma ferramenta gerencial para priorização de atividades e otimização da distribuição de pessoal da Secretaria Federal de Controle**. 1997. Monografia. 2º prêmio STN de Finanças Públicas.

PINHEIRO, Lena V. R.; LOUREIRO, José M. M. Traçados e limites da Ciência da Informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 42-53, jan./abr. 1995.

PIRES JÚNIOR, José Antônio Meyer. Transferências voluntárias na Caixa de Edgeworth: sob a égide da LRF. In: 8º PRÊMIO Tesouro Nacional 2003. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, 2004. p. 463-532. Coletânea de Monografias.

POPPER, Karl R. **Conhecimento objetivo: uma abordagem evolucionária**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1975.

PORTER, David. O. Structural pose as an approach for implementing complex programs. In: GAGE, Robert; MANDELL, Myrna. (Ed.). **Strategies for managing intergovernmental policies and networks**. New York: Praeger, 1990. p. 3-28.

PORTER, Michael E. How competitive forces shape strategy. In: HAMERMESH, Richard (Org.). **Harvard Business review: strategic management**. New York: John Wiley, 1983. p. 35-49.

PORTER, Michael E. Como as forças competitivas moldam a estratégia. In: **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1998a. p. 11-28.

PORTER, Michael E. A vantagem competitiva das nações. In: **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1998b. p. 145-179.

PORTER, Michael E. Da vantagem competitiva à estratégia corporativa. In: **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1998c. p. 237-269.

- PRAHALAD, C. K.; HAMEL, Gary. A competência essencial da corporação. In: **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1998. p. 293-316.
- PRAHALAD, C. K.; KRISHNAM, M. S. The new meaning of quality in the information age. **Harvard Business Review**, local, v. 77, n. 5, p. 109-118, Sep./Oct. 1999.
- PRÉLOT, Marcel. **A ciência política**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1964. 119 p.
- RAABE, André. **O trabalho suportado pelo computador**. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 1998.
- RAVEN, John; STEPHENSON, John. **Competence in the learning society**. New York: Peter Long, 2001. 535 p.
- REICHARDT, Charles S.; COOK, Thomas D. Beyond qualitative versus quantitative methods. In: REICHARDT, Charles S. (Org). **Qualitative and quantitative methods in evaluation research**. London: Sage, 1979. Cap. 1, p.7-32.
- REIS, Helena Esser dos. Democracia: um artefato dos cidadãos In: PRÊMIO Luís Eduardo Magalhães. 5. ed. Brasília: [S. n.], 2003. p. 245-284.
- REZENDE, D. A. Alinhamento estratégico da tecnologia da informação ao planejamento estratégico: proposta de um modelo de estágios para governança em serviços públicos. **Revista de Administração Pública – RAP**, Brasília, v. 38, n. 4, 2004.
- REZENDE, D. A. Modelos de informações e mapas de conhecimentos organizacionais para contribuir na administração estratégica das organizações. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 23., 2003, Ouro Preto. **Anais...** Ouro Preto: ENEGEP, 2003.
- REZENDE, Denis Alcides. **Sistemas de informações organizacionais: guia prático para projetos em cursos de administração, contabilidade e informática**. São Paulo: Atlas, 2005. 110 p.
- RICCI, A.; OMICINI, A.; DENTI, E. Virtual enterprises and workflow management is agent coordination issues. **International Journal of Cooperative Information Systems**, v. 11, n. 3/4, p. 355-380, Sept./Dec. 2002.
- RICHARDS, David; SMITH, Martin J. **Governance and public policy in the United Kingdom**. Oxford: Oxford University Press, 2002. 312 p.
- RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999. 334 p.
- RIEMPP, Gerold. **Wide area workflow management: creating partnerships for the 21<sup>st</sup> century**. London: Springer-Verlag London, 1998. 318 p.
- ROBREDO, Jaime. **Da Ciência da Informação revisitada aos sistemas humanos de informação**. Brasília: Thesaurus, 2003. 245 p.
- ROSEN, Jeffrey. Inversion of privacy. **Harvard Business Review**, Feb. 2005.
- ROUSE, William B. Computer support of collaborative planning: an application report. **JASIS**, v. 49, n. 9, p. 832-839, 1998.
- ROUSSEAU. The social contract. In: **SOCIAL contract: essays by John Locke, David Hume and Jean-Jacques Rousseau**. Introduction of Sir Ernest Barker. London: Oxford University Press, 1762, 1948. p. 237-440.

SARACEVIC, Tefko. *Interdisciplinary nature of Information Science*. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 36-41, jan./abr. 1995.

SAVIANI, José R. **O analista de negócios e da informação: o perfil moderno de um profissional que utiliza informática para alavancar os negócios empresariais**. São Paulo: Atlas, 1998.

SAZ-CARRANZA, Àngel. **La gestión de redes inter-organizativos desde el sector público: el caso de los servicios sociales de Barcelona**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9. Madrid, España, 2004.

SCHULTZE, Ulrike; BOLAND, Richard J. *Place, space and knowledge work: a study of outsourced computer systems administrators*. **Accounting Management and Information Technologies**. v. 10, n. 3, p. 187-219, Jul. 2000,.

SCHWARTZ, Robert. **The politics of evaluating government collaboration with the third sector**. In : GRAY, Andrew; JENKINS, Bill; LEENW, Frans; MAYNE, John (Ed.). **Collaboration in public services: the challenge for evaluation**. New Brunswick: Transaction, 2003.

SEGSWORTH, Bob. **Evaluation accountability and collaboration**. In: GRAY, Andrew; JENKINS, Bill; LEENW, Frans; MAYNE, John (Ed.). **Collaboration in public services: the challenge for evaluation**. New Brunswick: Transaction, 2003.

SELLTIZ, C. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. Tradução de Dante Moreira Leite. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1974. 687 p.

SENGE, Peter M. **The fifth discipline: the art and practice of the learning organizations**. New York: Doubleday Currency, 1990.

SERRA, Albert. **La gestión transversal: expectativas y resultados**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9. Madrid, España.2004.

SERVAN-SCHREIBER, Jean-Louis. **O poder da informação**. Portugal: Publicações Europa-América, 1974. 15 p.

SHIMIZU, Tamio. **Processamento de dados: conceitos básicos**. São Paulo: Atlas, 1994.

SHUMAR, Wesley; RENNINGER, K. Ann. **On conceptualizing community: building virtual communities: learning and change in cyberspace..** Cambridge: Cambridge University Press, 2002. 381 p. Editado por K. Ann Renninger, Wesley Shumar.

SHUMPETER, Joseph. *Business cycles: a theoretical, historical and statistical analysis of the capitalist process*. New York: McGraw Hill, 1939. cap.2.

SIEGEL, Paul. **Strategic planning of management information systems**. New York: Petrocelli Books, 1995. 354 p.

SILVA, Adélia Cristina Zimbrão da. **SUS: avanços e obstáculos no processo de descentralização e coordenação intergovernamental**. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 55, n. .4, p. 67-70, out./dez. 2004.

SILVA, Benedicto. **Uma teoria geral de planejamento**. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública : Fundação Getúlio Vargas, Serviço de Publicações, 1964. 214 p.

SILVA, Nuno; ROCHA, João. VE infrastructures requirements for cooperation and knowledge sharing. In: WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURES FOR VIRTUAL ORGANISATIONS, 2., 2000, Florianópolis. Anais. Massachusetts: Kluwer Academic, 2001. IFIP - International Federation for Information Processing.

SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da. A cooperação intergovernamental no Estado composto brasileiro: análise jurídico-constitucional. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7. Lisboa, Portugal. 2002.

SILVEIRA, Henrique. **Motivações e fatores críticos de sucesso para o planejamento de sistemas interorganizacionais na sociedade da informação.** 2001. Dissertação (Mestrado)-Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

SINK, D. Scott; TUTTIE, Thomas C. Planejamento e medidas para a performance. Tradução de Elenice Mazzili e Lúcia Faria Silva. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed, 1993. 343 p.

SMITH, Marc A. **Measures and maps of Usenet. from UseNet to CoWebs: interacting with social information spaces.** London: Springer-Verlag, 2003. 262 p. Editado por Chistopher Lueg and Danyel Fisher.

SOCIAL contract: essays by John Locke, David Hume and Jean-Jacques Rousseau. Introduction of Sir Ernest Barker. London: Oxford University Press, 1948. 440 p.

SOUZA, Antônio Ricardo de. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 55, n. 4, p. 5-30, out./dez. 2004.

SOUZA, Saulo Santos. Entre performance política e performance fiscal: o legado do governo Cardoso para o federalismo brasileiro. In: 8º PRÊMIO Tesouro Nacional 2003. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, 2004. Coletânea de Monografias. p. 403-462.

SPINOSA, Luiz Marcio; QUANDT, Carlos. An IT-based framework for knowledge management in networked organisations. In: WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURES FOR VIRTUAL ORGANISATIONS, 2., 2000, Florianópolis. Anais. Massachusetts: Kluwer Academic, 2001. IFIP - International Federation for Information Processing.

STAKE, Robert. E. **The art of case study research.** London: Sage, 1995. 174 p.

STAKE, Robert E. Case studies. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Ed.). **Strategies of qualitative inquiry.** London: Sage, 2003. p. 134-164.

STALK JR, George. Tempo: a próxima fonte de vantagem competitiva. In: **Estratégia: a busca da vantagem competitiva.** Rio de Janeiro: Campus, 1998. p. 43-66.

STAUFFER, David. Is your benchmarking doing the right work? **Harvard Management Update**, v. 8, n. 9, Sept. 2003.

STERN, Phyllis Noerager. Erodind grounded theory. In: MORSE, Janke M. (Ed.). **Qualitative methods (QM): fact or fantasy?** London: Sage, 1994. p. 212-223.

STIGHITZ, Joseph E. Globalization e its discontents. London: Penguin Books, 2002. 282 p.

SWAAB, Roderick. **Shared cognition and social identity on group negotiations.** Leeds: Leeds University Business School, 2004. Research seminar.

- TARAPANOFF, Kira, SUAIDEN, Emir, OLIVEIRA, Cecília Leite. Funções sociais e oportunidades para profissionais da informação. **DataGramaZero**, v. 3, n. 5, out. 2002.
- TEDLOCK, Barbara. Ethnography and ethnographic representation. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna, S. (Ed.). **Strategies of qualitative inquiry**. London: Sage, 2003. p. 165-213.
- TEO, H.; WEI, K; BENBASAT, I. Predicting intention to adopt interorganizational linkages: an institutional perspective. **Mis Quarterly**, v. 27, n. 1, p. 85-92, Mar 2003.
- THORNE, Sally. Secondary analysis in QR: issues and implications. In: MORSE, Janke M. (Ed.). **Qualitative methods (QM): fact or fantasy?**. London: Sage, 1994. p. 263-279.
- THORPE, Richard. **Qualitative methods**. Leeds: University Business School, 2004. Doctoral Programme. Paper distributed during a seminar.
- TOFFLER, Alvin. **Aprendendo para o futuro**. Rio de Janeiro: Artenova, 1977.
- TOFFLER, Alvin. **O choque do futuro**. Rio de Janeiro: Artenova, 1973.
- TOFFLER, Alvin. **Powershift: as mudanças do poder**. Tradução de Luiz Carlos do Nascimento Silva. Rio de Janeiro: Record, 1990. 613 p.
- TOMACHESKI, João Alberto. Formas de intermediação de interesses e cidadania: algumas hipóteses sobre a persistência das relações de clientela e patronagem e seus efeitos sobre os direitos políticos. **ResPublica**, Goiânia, na. 2, n. 3, p. 23-51, 2003.
- TONELLI, Maria José. Executivos e redes. **GV-Executivo**, v. 4, n. 2, p. 49-53, maio/jul. 2005.
- TOYNBEE, Arnold. **A sociedade do futuro**. Tradução de Celina Whately. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.
- TRAUTH, Eileen; HUNTLEY, John; PITT, Douglas. The implementation game: deregulating US telecommunications. In: YOUNIS, Talib (Ed.). **Implementation in Public Policy**. Hants: Dartmouth Publishing, 1990. p. 103-116.
- TRIPP-REIMER, Toni; SOROFMAN, Bernand; PETERS, Jennifer; WATERMAN, James E. Research teams: possibilities and pitfalls in collaborative QR. In: MORSE, Janke M. (Ed.). **Qualitative methods (QM): fact or fantasy?**. London: Sage, 1994. p. 318-331.
- TRISTÃO, Gilberto. **Planejamento: enfoque tridimensional**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1978. 78 p.
- UK's 'useless' quangos under fire, **BBC News**, London, 11 feb. 2005, 09:17:10. Disponível em: <[http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/uk\\_politics/4255709.stm](http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/uk_politics/4255709.stm)>. Acesso em: 24 Feb. 2005. UK edition.
- URIO, Paulo; Hayoz, Nicolas. The implementation of Swiss Highway policy. In: YOUNIS, Talib (Ed.). **Implementation in Public Policy**. Hants: Dartmouth Publishing, 1990. p. 89-102.
- VAN DER AALST, W. M. P. Inheritance of interorganizational workflows: how to agree to disagree without losing control? **Information Technology and Management**, The Netherlands, v. 4, p. 345-389, 2003.
- VAN DER BLONK, Heico. Writing case studies in Information Systems Research. **Journal of Information Technology**, local, v. 18, n. 1, p. -, Mar 2003.
- VANDEVELDE, Helen. Online services need click start. **The Sunday Times**, local, Jun.8, 2003.

- VASQUEZ, Daniel Arias. Educação e desigualdades regionais: os impactos fiscais do Fundef. In: FINANÇAS públicas: 7º. prêmio Tesouro Nacional, 2002. Brasília: Ed.Universidade de Brasília, 2003. p. 433-494. Coletânea de monografias.
- VASU, Michael L.; STEWART, Debra W.; GARSON, G. David. **Organizational behaviour and public management**. 3rd. ed. rev and expanded. New York: Marcel Dekker, 1998. 403 p.
- VAUGHAN, Misha W.; SCHWARTZ, Nancy. Jumpstarting the information design for community network. **JASIS**, v. 50, n. 7, p. 588-597, 1999.
- VERGEZ, André; HUISMAN, Denis. **Compêndio moderno de filosofia: o conhecimento**. Tradução de Célia de Almeida Gonzalez. 2. ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1973.
- VICKERY, Brian; VICKERY, Alina. **Information Science in theory and practice**. London: Bowker-Saur, 1989. 384 p.
- VON DELLINGER, Carlos. A controvérsia do planejamento na economia brasileira. Rio de Janeiro: IPEA : INPES, 1977. 242 p.
- WANG, Peiling. Methodologies and methods for user behavioral research. **ARIST**, Vol. 34, p. 53-106, 1999.
- WARD, John; ERIFITHS, Pat. **Strategic planning for information systems**. England: John Willy & Sons, 1997. 586 p.
- WATERMAN JR, Robert H. **Adhocracia: o poder para mudar**. Tradução de Carlos Afonso Malferrari. São Paulo: Pioneira, 1992. 67 p.
- WEINER, Norbert. **Cibernética e sociedade: o uso humano dos seres humanos**. Tradução de José Paulo Paes. São Paulo: Cultrix, 1968. 190 p.
- WHEELWRIGHT, Steven C.; HAYES, Robert. Competindo através da fabricação. In: **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1998. p. 99-122.
- WILLIAMS, T. Interorganisational information systems: issues affecting interorganisational cooperation. **Journal of Strategic Information Systems**, p. 231-50, Nov.1997.
- WILSON, T. D.. Human information behavior. **Informing Science**, v. 3, n.2, p. 49-55, 2000.
- WILSON, T. D. The nonsense of 'knowledge management'. **Information Research**, v. 8, n. 1, paper 144, 2002a. Disponível em: <<http://InformationR.net/ir/8-1/paper144.html>>. Acesso em: 5 Fev. 2004.
- WILSON, T.D. **Recent trends in user studies: action research and qualitative methods**. Berlin: Freie Universität, Institut für Publizistik und Dokumentationswissenschaft, 1980. (Projekt Methodeninstrumentarium zur Benutzerforschung in Information und Dokumentation, MIB P1 11/80). Disponível em: <<http://InformationR.net/ir/paper76.html>>. Acesso em: nov. 2003.
- WILSON, T.D. Sociological aspects of information science. **International Forum on Information and Documentation**, v. 6, n. 2, p. 13-18, 1981.
- WILSON, Tom. Information science and research methods. Knižnicná a informacná veda (Library and Information Science), published by the Department of Library and Information Science, Comenius University, Bratislava, Slovak Republic. Updated 26th March. 2002b.

WILSON, Tom; ELLIS, David; FORD, Nigel; FOSTER, Allen. **Uncertainty in information seeking**. Library and Information Commission Research Report 59, Sheffield, Dec. 1999.

WILSON, Tom; WALSH, Christina. **Information behaviour: an inter-disciplinary perspective**. British Library Research and Innovation Report 10, 1996. Sheffield. Disponível em: <<http://www.shef.ac.uk/~is/publications/infbehav/prelims.html>>. Acesso em: set. 2003.

WRIGHT, Deil S. Federalism, intergovernmental relations and intergovernmental management – conceptual reflections, comparisons and interpretations. In: GAGE, Robert; MANDELL, Myrna. (Ed.). **Strategies for managing intergovernmental policies and networks**. New York: Praeger, 1990. p. 151-180.

YIN, Robert K. **Case study research: design and methods**. London: Sage, 2003. 180 p

YONEJI, Masuda. **A sociedade da informação como sociedade pós-industrial**. Rio de Janeiro: Ed. Rio, 1980. 210 p.

YOUNIS, Talib (Ed.). **Implementation in Public Policy**. Hants: Dartmouth Publishing, 1990. 138 p.

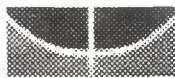
YOUNIS, Talib; DAVIDSON, Ian. The study of implementation. In: YOUNIS, Talib (Ed.). **Implementation in Public Policy**. Hants: Dartmouth Publishing, 1990. p. 3-14.

YOURDON, Edward. **Análise estruturada moderna**. Tradução de Dalton Conde de Alencar. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

ZUURMOND, Arre. **Informatization and bureaucratization: three questions**. [S. l., s. d.]. Disponível em: <<http://www.infocratic.nl/index.php?pag=summary>> .Acesso em: 2 set. 2005.

## APÊNDICE A – Apresentação da pesquisa e rol de programas





Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação  
Departamento de Ciência da Informação e Documentação  
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação

Prezado Sr(a),

*Antecipadamente agradecemos a atenção a ser dispensada a esta pesquisa.  
Por favor, leia atentamente o texto a seguir.*

Esta pesquisa integra a tese de Doutorado em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília, que tem como título "Planejamento Governamental e Coordenação Interorganizacional - um espaço para aplicação de organizações virtuais no setor público?".

Para efeito desta pesquisa, uma organização virtual é uma parceria entre organizações legalmente independentes, com o propósito de conjuntamente oferecer produtos ou prover serviços aos clientes/usuários, os quais a percebem como uma organização singular.

O objetivo geral da tese é identificar os fatores e estratégias que impactam o processo de coordenação interorganizacional em organizações virtuais, e aferir a percepção dos gerentes-executivos de programas governamentais da esfera do executivo federal quanto àqueles fatores e estratégias.

As respostas serão tratadas sempre em bloco, e **não haverá identificação individual** de nenhum dos respondentes. Os resultados consolidados da pesquisa serão remetidos a todos os participantes. Os pré-testes indicaram que o tempo de preenchimento do questionário se situa entre cinco e dez minutos.

O questionário está dividido em três partes. A primeira parte busca identificar o perfil dos respondentes. A segunda aborda questões referentes à realidade percebida quanto à coordenação interorganizacional nas organizações públicas. A terceira parte traz questões para aferir a percepção sobre fatores e estratégias que impactam a coordenação interorganizacional em organizações virtuais.

Antecipadamente agradecemos a sua cooperação.

Henrique Silveira

Doutorando em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília

**Por favor, selecione o seu programa na lista abaixo. Caso seu programa não esteja na lista, envie uma mensagem para [henriquefrs@yahoo.com.br](mailto:henriquefrs@yahoo.com.br)**

De modo a facilitar a localização de seu programa, a lista está ordenada em ordem alfabética de órgão, incluindo o conjunto de programas enquadrados como "Atividades Padronizadas", e em ordem alfabética dentro de cada órgão.

A lista é "enxugada" à medida que as respostas vão sendo cadastradas,

restando apenas os programas cujos gerentes-executivos ainda não comandaram respostas.

**Quantidade total de programas:408**

**Quantidade de respostas: 0**

**Quantidade de programas na lista: 408**

## **20114 - Advocacia-Geral da União (1)**

---

**0580 - Defesa Jurídica da União**

## **92000 - Atividades Padronizadas (19)**

---

**0750 - Apoio Administrativo**

**0636 - Assistência e Cooperação do Exército À Sociedade Civil (rap 2004)**

**0072 - Gestão da Política de Assistência Social (rap 2004)**

**0807 - Investimento das Empresas Estatais Em Infra-estrutura de Apoio**

**0128 - Morar Melhor (rap 2004)**

**0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais**

**0902 - Operações Especiais: Financiamentos Com Retorno**

**0904 - Operações Especiais: Outras Transferências**

**0909 - Operações Especiais: Outros Encargos Especiais**

**0908 - Operações Especiais: Refinanciamento da Dívida Externa**

**0907 - Operações Especiais: Refinanciamento da Dívida Interna**

**0906 - Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (juros e Amortizações)**

**0905 - Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (juros e Amortizações)**

**0903 - Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica**

**0803 - Recursos Para o Desenvolvimento (rap 2004)**

**0680 - Relações do Brasil Com Estados Estrangeiros e Organizações Internacionais**

**0999 - Reserva de Contingência**

**0222 - Trilhos Urbanos (rap 2004)**

**1187 - Vigilância, Prevenção e Controle das Doenças Transmitidas Por Vetores e Zoonoses (rap 2004)**

**01000 - Câmara dos Deputados (1)**

---

**0553 - Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados**

**20125 - Controladoria Geral da União (2)**

---

**1173 - Avaliação da Gestão dos Administradores de Recursos Públicos Federais**

**1178 - Correição No Poder Executivo Federal**

**20101 - Gabinete da Presidência da República (11)**

---

**1109 - Certificação Digital**

**1030 - Democratização do Acesso À Informação Arquivística Governamental**

**1032 - Democratização do Acesso À Informação Jornalística, Educacional e Cultural**

**0753 - Divulgação dos Atos Oficiais e Produção Gráfica**

**0752 - Gestão da Política de Comunicação de Governo**

**1004 - Gestão das Políticas de Governo**

**0496 - Informações Integradas Para Proteção da Amazônia**

**0641 - Inteligência Federal**

**8034 - Nacional de Juventude**

**0665 - Nacional de Redução da Demanda e da Oferta de Drogas**

**1143 - Promoção da Ética Pública**

**20123 - Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à fome (2)**

---

**1051 - Banco de Alimentos (rap 2004)**

**1048 - Educação Para Alimentação Saudável (rap 2004)**

**16000 - Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (1)**

---

**0567 - Prestação Jurisdicional No Distrito Federal**

**15000 - Justiça do Trabalho (1)**

---

**0571 - Prestação Jurisdicional Trabalhista**

**14000 - Justiça Eleitoral (1)**

---

**0570 - Gestão do Processo Eleitoral**

**12000 - Justiça Federal (1)**

---

**0569 - Prestação Jurisdicional Na Justiça Federal**

**13000 - Justiça Militar da União (1)**

---

**0566 - Prestação Jurisdicional Militar****22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (24)**

---

**0352 - Abastecimento Agroalimentar****6003 - Apoio Ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário****1225 - Desenvolvimento da Agricultura Orgânica - Pró-orgânico****0371 - Desenvolvimento da Avicultura****0359 - Desenvolvimento da Bovideocultura****0377 - Desenvolvimento da Caprinocultura, da Eqüideocultura e da Ovinocultura****0350 - Desenvolvimento da Economia Cafeeira****0354 - Desenvolvimento da Fruticultura - Profruta****0353 - Desenvolvimento da Heveicultura****0369 - Desenvolvimento da Horticultura****0367 - Desenvolvimento da Suideocultura****0361 - Desenvolvimento das Culturas de Cereais, Raízes e Outras Espécies Vegetais****0363 - Desenvolvimento das Culturas de Oleaginosas e Plantas Fibrosas****5005 - Desenvolvimento do Complexo Agroindustrial Sucrialcooleiro****1169 - Desenvolvimento do Cooperativismo e do Associativismo Rural**

**0362 - Desenvolvimento Sustentável das Regiões Produtoras de Cacau**

**0360 - Gestão da Política Agropecuária**

**0368 - Manejo e Conservação de Solos Na Agricultura**

**0365 - Minimização de Riscos No Agronegócio**

**1161 - Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário e Agroindustrial Para a Inserção Social**

**1156 - Pesquisa e Desenvolvimento Para a Competitividade e Sustentabilidade do Agronegócio**

**0375 - Qualidade de Insumos e Serviços Agropecuários**

**0357 - Segurança Fitozoossanitária No Trânsito de Produtos Agropecuários**

**0356 - Segurança e Qualidade de Alimentos e Bebidas**

**24000 - Ministério da Ciência e Tecnologia (13)**

---

**0466 - Biotecnologia**

**0471 - Ciência e Tecnologia Para Inclusão Social**

**1122 - Ciência, Natureza e Sociedade**

**1110 - Desenvolvimento da Nanociência e da Nanotecnologia**

**1112 - Difusão e Popularização da Ciência**

**0460 - Formação e Capacitação de Recursos Humanos Para Pesquisa**

**0473 - Gestão da Política de Ciência e Tecnologia**

**0463 - Inovação e Competitividade**

**0475 - Mudanças Climáticas Globais**

**0464 - Nacional de Atividades Espaciais - Pnae**

**1113 - Nacional de Atividades Nucleares**

**0461 - Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico**

**0465 - Sociedade da Informação**

**42000 - Ministério da Cultura (11)**

---

**0167 - Brasil Patrimônio Cultural**

**0169 - Brasil, Som e Imagem**

**0172 - Cultura Afro-brasileira**

**1278 - Cultura e Tradições: Memória Viva (rap 2004)**

**1141 - Cultura, Educação e Cidadania**

**1142 - Engenho das Artes**

**0173 - Gestão da Política de Cultura**

**1355 - Identidade e Diversidade Cultural**

**0168 - Livro Aberto**

**0813 - Monumenta**

**0171 - Museu Memória e Cidadania**

**52000 - Ministério da Defesa (27)**

---

**8032 - Adestramento e Emprego Combinado das Forças Armadas****0621 - Adestramento e Operações Militares da Aeronáutica****0622 - Adestramento e Operações Militares da Marinha****0620 - Adestramento e Operações Militares do Exército****1383 - Assistência e Cooperação das Forças Armadas À Sociedade Civil****0643 - Calha Norte****1057 - Comunicações, Comando, Controle e Inteligência Nas Forças Armadas****0644 - Controle de Armamentos, Munições e Explosivos****0630 - Desenvolvimento da Aviação Civil****0631 - Desenvolvimento da Infra-estrutura Aeroportuária****0640 - Ensino Profissional da Aeronáutica****0633 - Ensino Profissional da Marinha****0638 - Ensino Profissional do Exército****0625 - Gestão da Política de Defesa Nacional****8026 - Mobilização Para Defesa Nacional****0472 - Proantar****0647 - Produção de Material Bélico**



**0632 - Reparcelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira**

**0626 - Reparcelhamento e Adequação da Marinha do Brasil**

**0628 - Reparcelhamento e Adequação do Exército Brasileiro**

**0474 - Recursos do Mar**

**0639 - Segurança da Navegação Aquaviária**

**0623 - Segurança de Vôo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro**

**0637 - Serviço de Saúde das Forças Armadas**

**0627 - Tecnologia de Uso Aeroespacial**

**0629 - Tecnologia de Uso Naval**

**0642 - Tecnologia de Uso Terrestre**

**26000 - Ministério da Educação (14)**

---

**1060 - Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos**

**1061 - Brasil Escolarizado**

**1070 - Democratização da Gestão Nos Sistemas de Ensino (rap 2004)**

**1374 - Desenvolvimento da Educação Especial**

**1065 - Desenvolvimento da Educação Infantil**

**1062 - Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica**

**1375 - Desenvolvimento do Ensino da Pós-graduação e da Pesquisa Científica**

**1376 - Desenvolvimento do Ensino Fundamental**

**1378 - Desenvolvimento do Ensino Médio**

**1377 - Educação Para a Diversidade e Cidadania**

**1075 - Escola Moderna (rap 2004)**

**1067 - Gestão da Política de Educação**

**1073 - Universidade do Século Xxi**

**1072 - Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica**

**25000 - Ministério da Fazenda (18)**

---

**0770 - Administração Tributária e Aduaneira**

**0781 - Ampliação e Modernização das Instituições Financeiras Oficiais**

**1209 - Banco Para Todos**

**0777 - Capacitação de Servidores Públicos Em Finanças Públicas e Áreas Afins**

**0778 - Desenvolvimento do Mercado de Valores Mobiliários**

**0776 - Desenvolvimento do Sistema Financeiro Nacional**

**0779 - Desenvolvimento dos Mercados de Seguros, Previdência Complementar Aberta e Capitalização**

**8010 - Educação Fiscal**

**1171 - Fortalecimento da Administração Fiscal dos Estados - Pnafe**

**1172 - Fortalecimento da Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios - Pnafm**

**5002 - Gerenciamento de Risco e Prevenção de Perdas e Acidentes**

**0773 - Gestão da Política de Administração Financeira e Contábil da União**

**0780 - Gestão da Política de Regulação de Mercados**

**1266 - Gestão da Política Econômica**

**0771 - Gestão das Políticas Monetária, Cambial e de Crédito**

**0758 - Produção de Moeda e Documentos de Segurança**

**0775 - Recuperação de Créditos e Defesa da Fazenda Nacional**

**0751 - Serviços de Tecnologia da Informação**

**53000 - Ministério da Integração Nacional (15)**

---

**0379 - Desenvolvimento da Agricultura Irrigada**

**0120 - Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**

**1028 - Desenvolvimento da Região Integrada do Distrito Federal e Entorno (rap 2004)**

**1047 - Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-árido - Conviver**

**1138 - Drenagem Urbana Sustentável**

**1037 - Eficiência Na Agricultura Irrigada**

**0757 - Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial**

**1036 - Integração de Bacias Hidrográficas**

**8009 - Organização Produtiva de Comunidades Pobres - Produzir**

**1027 - Prevenção e Preparação Para Emergências e Desastres**

**0515 - Proágua Infra-estrutura**

**1025 - Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais - Promeso**

**1022 - Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões - Promover**

**1029 - Resposta Aos Desastres**

**1038 - Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação**

**30000 - Ministério da Justiça (17)**

---

**0699 - Assistência Jurídica Integral e Gratuita**

**0662 - Combate À Criminalidade**

**1164 - Combate Ao Crime Transnacional**

**0697 - Defesa do Consumidor**

**1053 - Defesa dos Direitos Difusos**

**0695 - Defesa Econômica e da Concorrência**

**1076 - Democratização do Acesso À Informação Legislativa**

**0696 - Estrangeiros No Brasil**

**0698 - Gestão da Política Na Área da Justiça**

**0150 - Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas**

**1353 - Modernização da Polícia Federal**

**0661 - Modernização do Sistema Penitenciário Nacional**

**0151 - Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento**

**0671 - Reconhecimento de Utilidade Pública**

**1083 - Reforma do Judiciário**

**0663 - Segurança Pública Nas Rodovias Federais**

**1127 - Sistema Único de Segurança Pública - Susp**

**33000 - Ministério da Previdência Social (9)**

---

**0084 - Arrecadação de Receitas Previdenciárias**

**1079 - Educação Previdenciária**

**0087 - Gestão da Política de Previdência Social**

**0088 - Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União**

**0086 - Previdência Complementar**

**0089 - Previdência de Inativos e Pensionistas da União**

**0083 - Previdência Social Básica**

**0085 - Qualidade dos Serviços Previdenciários**

**1009 - Regimes de Previdência dos Servidores Públicos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal**

**36000 - Ministério da Saúde (26)**

---

**1215 - Alimentação Saudável**

**1293 - Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos**

**1185 - Assistência Suplementar À Saúde**

**1303 - Atenção À Saúde da População Em Situações de Urgências, Violências e Outras Causas Externas**

**1312 - Atenção À Saúde de Populações Estratégicas e Em Situações Especiais de Agravos**

**1214 - Atenção Básica Em Saúde**

**1216 - Atenção Especializada Em Saúde**

**1220 - Atenção Hospitalar e Ambulatorial No Sistema Único de Saúde**

**6021 - Atenção Integral À Saúde da Mulher**

**1201 - Ciência, Tecnologia e Inovação Em Saúde**

**1307 - Controle da Tuberculose e Eliminação da Hanseníase**

**1218 - Doação, Captação e Transplante de Órgãos e Tecidos**

**1311 - Educação Permanente e Qualificação Profissional No Sistema Único de Saúde**

**0016 - Gestão da Política de Saúde**

**1318 - Gestão do Trabalho No Sistema Único de Saúde**

**1300 - Investimento Para Humanização e Ampliação do Acesso À Atenção À Saúde**

**1314 - Participação Popular e Intersectorialidade Na Reforma Sanitária e No Sistema Único de Saúde**

**1186 - Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis**

**1287 - Saneamento Rural**

**1291 - Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue**

**1371 - Vigilância Ambiental Em Saúde**

**1370 - Vigilância e Prevenção de Doenças e Agravos Não Transmissíveis**

**1203 - Vigilância Epidemiológica e Controle de Doenças Transmissíveis**

**1289 - Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes**

**1306 - Vigilância, Prevenção e Atenção Em Hiv/aids e Outras Doenças Sexualmente Transmissíveis**

**1308 - Vigilância, Prevenção e Controle da Malária e da Dengue**

## **56000 - Ministério das Cidades (14)**

---

**6002 - Apoio Ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Médio e Grande Porte**

**6001 - Apoio Ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte**

**1295 - Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros**

**1321 - Financiamento Imobiliário Habitacional**

**1136 - Fortalecimento da Gestão Urbana**

**0310 - Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano**

**9991 - Habitação de Interesse Social**

**9989 - Mobilidade Urbana**

**0810 - Qualidade e Produtividade do Habitat - Pbqp-h**

**1137 - Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais**

**6004 - Revitalização da Infra-estrutura Em Áreas do Patrimônio Histórico Nacional**

**0122 - Saneamento Ambiental Urbano**

**0660 - Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos**

**1128 - Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários**

**41000 - Ministério das Comunicações (6)**

---

**0256 - Aprimoramento dos Serviços Postais**

**8006 - Gestão da Política de Comunicações**

**8025 - Inovação Tecnológica Em Telecomunicações**

**1157 - Oferta dos Serviços de Telecomunicações**

**0255 - Universalização do Acesso Aos Serviços de Comunicação Eletrônica**

**0257 - Universalização dos Serviços de Telecomunicações**

**35000 - Ministério das Relações Exteriores (10)**

---

**1279 - Análise e Difusão da Política Externa Brasileira**

**0686 - Assistência a Cidadãos Brasileiros No Exterior e Atendimento Consular**



**0684 - Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica Internacional**

**0682 - Difusão da Cultura e da Imagem do Brasil No Exterior**

**0685 - Ensino Profissional Diplomático**

**0681 - Gestão da Participação Em Organismos Internacionais**

**0683 - Gestão da Política Externa**

**0355 - Promoção das Exportações**

**1264 - Relações do Brasil Com Estados Estrangeiros**

**1256 - Relações e Negociações do Brasil No Âmbito dos Organismos Internacionais**

**32000 - Ministério de Minas e Energia (26)**

---

**0274 - Abastecimento de Energia Elétrica**

**0271 - Abastecimento de Petróleo, Seus Derivados, Gás Natural e Álcool Combustível**

**0282 - Atuação Internacional Na Área de Petróleo**

**1045 - Brasil Com Todo Gás**

**0476 - Desenvolvimento Tecnológico do Setor de Energia**

**0283 - Distribuição de Derivados de Petróleo, Gás Natural, Álcool e Outros Combustíveis**

**1046 - Eficiência Energética**

**1044 - Energia Alternativa Renovável**

**0294 - Energia Na Região Nordeste**

**0297 - Energia Na Região Norte**

**0295 - Energia Na Região Sul**

**0296 - Energia Nas Regiões Sudeste e Centro-oeste**

**1042 - Energia Nos Sistemas Isolados**

**1115 - Geologia do Brasil**

**0276 - Gestão da Política de Energia**

**1069 - Gestão da Política Mineral**

**0285 - Indústria Petroquímica**

**0273 - Luz Para Todos**

**0391 - Mineração e Desenvolvimento Sustentável**

**0286 - Oferta de Petróleo e Gás Natural**

**0480 - Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico Nas Áreas de Petróleo e Gás Natural**

**0272 - Qualidade do Serviço de Energia Elétrica**

**0275 - Qualidade dos Derivados do Petróleo, Gás Natural e Álcool Combustível**

**0288 - Refino de Petróleo**

**0289 - Transporte Dutoviário de Petróleo e Derivados**

**0290 - Transporte Marítimo de Petróleo e Derivados**

**49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário (9)**

---

**0351 - Agricultura Familiar - Pronaf****0135 - Assentamentos Sustentáveis Para Trabalhadores Rurais****1116 - Crédito Fundiário****1334 - Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais****0137 - Desenvolvimento Sustentável Na Reforma Agrária****1350 - Educação do Campo (proneira)****0139 - Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário****1120 - Paz No Campo****0138 - Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária****55000 - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (11)**

---

**1049 - Acesso À Alimentação****1096 - Avaliação de Políticas Sociais do Governo Federal****0068 - Erradicação do Trabalho Infantil****1006 - Gestão da Política de Desenvolvimento Social e Combate À Fome****0070 - Proteção Social À Criança, Ao Adolescente e À Juventude****0065 - Proteção Social À Pessoa Com Deficiência****1331 - Proteção Social Ao Adulto Em Situação de Vulnerabilidade (rap 2004)**

**1282 - Proteção Social Ao Idoso**

**1011 - Rede Solidária de Restaurantes Populares**

**1093 - Sistema Único de Assistência Social**

**1335 - Transferência de Renda Com Condiionalidades - Bolsa Família**

**28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (13)**

---

**1015 - Arranjos Produtivos Locais**

**1016 - Artesanato Brasileiro**

**8021 - Comércio Eletrônico**

**0812 - Competitividade das Cadeias Produtivas**

**0416 - Cultura Exportadora**

**0418 - Defesa Comercial**

**0419 - Desenvolvimento de Microempresas e Empresas de Pequeno e Médio Porte**

**0412 - Desenvolvimento do Comércio Exterior**

**0411 - Gestão das Políticas Industrial, de Comércio e de Serviços**

**1020 - Interiorização do Desenvolvimento da Amazônia Ocidental**

**0390 - Metrologia e Qualidade Industrial**

**0392 - Pólo Industrial de Manaus**

**0393 - Propriedade Intelectual**

**51000 - Ministério do Esporte (6)**

---

**0181 - Brasil No Esporte de Alto Rendimento****1250 - Esporte e Lazer da Cidade****0413 - Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer****1245 - Inserção Social Pela Produção de Material Esportivo****1246 - Rumo Ao Pan 2007****8028 - Segundo Tempo****44000 - Ministério do Meio Ambiente (27)**

---

**1102 - Agenda 21****0502 - Amazônia Sustentável****0499 - Áreas Protegidas do Brasil****1080 - Combate À Desertificação****1145 - Comunidades Tradicionais****1332 - Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros****1140 - Conservação e Uso Sustentável de Recursos Genéticos****1304 - Conservação, Uso Racional e Qualidade das Águas****0508 - Conservação, Uso Sustentável e Recuperação da Biodiversidade"****0498 - Desenvolvimento Sustentável do Pantanal**

**0052 - Educação Ambiental Para Sociedades Sustentáveis**

**0511 - Gestão da Política de Meio Ambiente**

**0497 - Gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos**

**1349 - Litoral Brasileiro Sustentável**

**1084 - Mudanças Climáticas e Meio Ambiente**

**0500 - Nacional de Ecoturismo**

**0506 - Nacional de Florestas**

**1210 - Prevenção de Riscos e Combate Às Emergências Ambientais**

**0503 - Prevenção e Combate Ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - Florescer**

**1270 - Proambiente**

**1107 - Probacias**

**1346 - Qualidade Ambiental - Procontrole**

**0104 - Recursos Pesqueiros Sustentáveis**

**8007 - Resíduos Sólidos Urbanos**

**1305 - Revitalização de Bacias Hidrográficas Em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental**

**0516 - Viver Sem Contaminação**

**0512 - Zoneamento Ecológico-econômico**

**47000 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (15)**

---

**1333 - Avaliação do Plano Plurianual**

**0798 - Compras Governamentais**

**0801 - Desenvolvimento de Competências Em Gestão Pública**

**1003 - Gestão da Política Na Área de Planejamento**

**1054 - Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho No Setor Público**

**0794 - Gestão do Patrimônio Imobiliário da União**

**0802 - Gestão do Plano Plurianual**

**0795 - Gestão dos Orçamentos da União**

**1088 - Gestão Pública Para Um Brasil de Todos**

**8002 - Governo Eletrônico**

**1008 - Inclusão Digital**

**0796 - Informações Estatísticas e Geocientíficas**

**0797 - Prospecção e Avaliação de Políticas Públicas**

**1059 - Recenseamentos Gerais**

**1089 - Transformação da Gestão Pública (rap 2004)**

**38000 - Ministério do Trabalho e Emprego (10)**

---

**1132 - Democratização das Relações de Trabalho**

**0103 - Desenvolvimento Centrado Na Geração de Emprego, Trabalho e Renda**

**1133 - Economia Solidária Em Desenvolvimento**

**0107 - Erradicação do Trabalho Escravo**

**0106 - Gestão da Política de Trabalho, Emprego e Renda**

**0099 - Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda**

**1329 - Primeiro Emprego**

**0101 - Qualificação Social e Profissional**

**0102 - Rede de Proteção Ao Trabalho**

**1184 - Segurança e Saúde No Trabalho**

**54000 - Ministério do Turismo (3)**

---

**1163 - Brasil: Destino Turístico Internacional**

**1001 - Gestão da Política de Turismo**

**1166 - Turismo No Brasil: Uma Viagem Para Todos**

**39000 - Ministério dos Transportes (19)**

---

**0237 - Corredor Araguaia-tocantins**

**0238 - Corredor Fronteira Norte**

**0230 - Corredor Leste**

**0233 - Corredor Mercosul**

**0235 - Corredor Nordeste**



**0236 - Corredor Oeste-norte**

**0229 - Corredor São Francisco**

**0232 - Corredor Sudoeste**

**0231 - Corredor Transmetropolitano**

**0224 - Exploração da Infra-estrutura de Transporte Rodoviário e Ferroviário**

**8768 - Fomento Ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval**

**0225 - Gestão da Política dos Transportes**

**6035 - Infra-estrutura de Transportes**

**0220 - Manutenção da Malha Rodoviária Federal**

**0223 - Manutenção de Hidrovias**

**0228 - Navegação Interior**

**0221 - Serviços de Transporte Aquaviário**

**0226 - Serviços de Transporte Ferroviário**

**0227 - Serviços de Transporte Rodoviário**

**34000 - Ministério Público da União (1)**

---

**0581 - Defesa da Ordem Jurídica**

**20000 - Presidência da República (1)**

---

**1101 - Ver Cinema, Ser Brasil (rap 2004)**

## **20124 - Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (4)**

---

**1224 - Aqüicultura e Pesca do Brasil (rap 2004)**

**1343 - Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura**

**1342 - Desenvolvimento Sustentável da Pesca**

**1344 - Gestão da Política Pesqueira**

## **20126 - Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (2)**

---

**1336 - Brasil Quilombola**

**1152 - Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial**

## **20122 - Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (3)**

---

**1068 - Gestão da Transversalidade de Gênero Nas Políticas Públicas**

**1087 - Incentivo À Autonomia Econômica das Mulheres No Mundo do Trabalho**

**0156 - Prevenção e Combate À Violência Contra as Mulheres**

## **20121 - Secretaria Especial dos Direitos Humanos (9)**

---

**0670 - Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas**

**0152 - Atendimento Socioeducativo do Adolescente Em Conflito Com a Lei**

**0073 - Combate Ao Abuso e À Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes**

**0154 - Direitos Humanos, Direitos de Todos**

**0155 - Gestão da Política de Direitos Humanos**

**1078 - Nacional de Acessibilidade**

**0153 - Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente**

**1086 - Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas Com Deficiência**

**8017 - Proteção da Adoção e Combate Ao Sequestro Internacional**

**02000 - Senado Federal (1)**

---

**0551 - Atuação Legislativa do Senado Federal**

**11000 - Superior Tribunal de Justiça (1)**

---

**0568 - Prestação Jurisdicional No Superior Tribunal de Justiça**

**10000 - Supremo Tribunal Federal (1)**

---

**0565 - Prestação Jurisdicional No Supremo Tribunal Federal**

**03000 - Tribunal de Contas da União (1)**

---

**0550 - Controle Externo**

## APÊNDICE B – Questionário



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação  
Departamento de Ciência da Informação e Documentação  
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação

## Parte I – Perfil do respondente

### 1 -- Sexo

- Feminino
- Masculino

### 2 -- Faixa Etária

- até 30 anos
- de 31 a 40 anos
- de 41 a 50 anos
- de 51 a 60 anos
- mais de 60 anos

### 3 -- Escolaridade / titulação acadêmica (por favor, informe a opção que representa ou que mais se aproxima do seu grau de escolaridade / titulação acadêmica)

- ensino fundamental ou equivalente
- ensino médio ou equivalente
- graduado
- especialista
- mestre
- doutor

### 4 -- Vínculo com o serviço público

- Ocupante de cargo efetivo de órgão do poder executivo federal
- Ocupante de cargo efetivo de outros órgãos públicos (inclusive de outros poderes – legislativo ou judiciário – e/ou de outras esferas de governo – estadual ou municipal)
- Ocupante de cargo em comissão, ou seja, sem vínculo permanente com a administração pública federal, estadual ou municipal

### 5 -- Tempo de serviço público (por favor, considere uma estimativa do tempo total em que ocupou cargo ou função pública na União, Estado ou Município, em qualquer poder)

- até cinco anos
- de seis a dez anos
- de 11 a 20 anos
- de 21 a 30 anos
- mais de 30 anos

## Parte II – Organizações públicas e servidores públicos (o termo

**“servidores públicos” compreende ocupantes de cargos efetivos e ocupantes de cargos em comissão)**

***Por favor, expresse o seu grau de concordância/discordância com as afirmações apresentadas.***

**6 - Os processos de avaliação das organizações públicas consideram o envolvimento e o compromisso com outras organizações e com os resultados coletivos do governo, e não apenas os resultados da própria organização.**

- discordo totalmente
- discordo mais do que concordo
- concordo mais do que discordo
- concordo totalmente

**7 - No desenvolvimento de ações que envolvem mais de uma organização, as decisões são tomadas de forma compartilhada.**

- discordo totalmente
- discordo mais do que concordo
- concordo mais do que discordo
- concordo totalmente

**8 - No desenvolvimento de ações que envolvem mais de uma organização, as organizações públicas compartilham recursos humanos, tecnológicos e informacionais.**

- discordo totalmente
- discordo mais do que concordo
- concordo mais do que discordo
- concordo totalmente

**9 - Os conceitos e termos utilizados no processo de planejamento governamental têm os mesmos significados e aplicações para as organizações envolvidas.**

- discordo totalmente
- discordo mais do que concordo
- concordo mais do que discordo
- concordo totalmente

**10 - As organizações públicas detêm suficiente conhecimento técnico para a implementação de práticas cooperativas de trabalho por meio de parcerias.**

- discordo totalmente
- discordo mais do que concordo
- concordo mais do que discordo
- concordo totalmente

**11 - As organizações públicas possuem uma adequada infraestrutura tecnológica para a implementação de práticas cooperativa de trabalho por meio de parcerias.**

- discordo totalmente
- discordo mais do que concordo
- concordo mais do que discordo
- concordo totalmente

**12 - Os servidores públicos envolvidos na execução do programa gerenciado por V.Sa. detêm conhecimentos e habilidades para trabalhar em equipes interorganizacionais e multidisciplinares.**

- discordo totalmente
- discordo mais do que concordo
- concordo mais do que discordo
- concordo totalmente

**13 - Os processos de avaliação de desempenho dos servidores públicos envolvidos na execução do programa gerenciado por V.Sa. levam em conta os resultados coletivos do governo, e não apenas os resultados de suas próprias organizações.**

- discordo totalmente
- discordo mais do que concordo
- concordo mais do que discordo
- concordo totalmente

**14 - Os servidores públicos envolvidos na execução do programa gerenciado por V.Sa. conhecem os objetivos do governo para a área de atuação de suas organizações e não apenas os objetivos de suas próprias organizações.**

- discordo totalmente
- discordo mais do que concordo
- concordo mais do que discordo
- concordo totalmente

**15 - Os servidores públicos envolvidos na execução do programa gerenciado por V.Sa. conhecem o trabalho correlacionado desenvolvido em outras organizações e que pode ter impacto em suas áreas de atuação, e não apenas o que está sendo feito em suas próprias organizações.**

- discordo totalmente
- discordo mais do que concordo
- concordo mais do que discordo
- concordo totalmente

### Parte III – Fatores e estratégias

*Por favor, em cada questão classifique as opções apresentadas utilizando uma escala de 1 a 5, a partir do "mais importante" (1) para o "menos importante" (5).*

**16 - Classifique os seguintes fatores que poderiam estimular a participação de uma organização pública em organizações virtuais**

*por favor, utilize uma escala de 1 a 5, a partir do "mais importante" (1) para o "menos*

*importante" (5)*

- Redução de custos
- Compartilhamento de informações
- Melhoria da qualidade dos produtos/serviços
- Cumprimento de orientação geral do governo
- Aumento da produtividade

**17 - Classifique os seguintes fatores segundo o grau de importância para o sucesso de uma organização virtual no setor público.**

*por favor, utilize uma escala de 1 a 5, a partir do "mais importante" (1) para o "menos importante" (5)*

- Confiança entre os parceiros
- Contratos interorganizacionais formais detalhando as responsabilidades de cada participante
- Compromisso com a parceria
- Percepção dos parceiros de que os benefícios superam os custos e a relativa perda de autonomia
- Estratégia e objetivos bem definidos e adequadamente divulgados

**18 - Classifique as seguintes estratégias que poderiam ser desenvolvidas para aumentar o nível de comprometimento das organizações envolvidas em uma organização virtual.**

*por favor, utilize uma escala de 1 a 5, a partir do "mais importante" (1) para o "menos importante" (5)*

- Implementar sistemas que permitam a efetiva mensuração da contribuição de cada um dos parceiros na busca dos objetivos comuns
- Desenvolver as relações interpessoais
- Implementar política de comunicações abertas e frequentes
- Prover recursos segundo critérios objetivos com base no desempenho de cada um dos parceiros
- Prover oportunidades de treinamento e de desenvolvimento profissional de forma equilibrada para todos os parceiros

**19 - Classifique, segundo o grau de importância, as seguintes estratégias que poderiam ser desenvolvidas para aumentar as chances de sucesso de uma organização virtual no setor público.**

*por favor, utilize uma escala de 1 a 5, a partir do "mais importante" (1) para o "menos importante" (5)*

- Harmonizar estruturas organizacionais e políticas de pessoal
- Implementar sistemas de auditoria e de avaliação de desempenho organizacional que estimulem práticas cooperativas
- Estabelecer objetivos comuns a serem alcançados apenas por meio de trabalho cooperativo
- Prover infra-estrutura tecnológica adequada
- Integrar as parcelas dos orçamentos das organizações envolvidas de modo a permitir uma gestão compartilhada do "orçamento" da organização



virtual

Enviar Respostas

## APÊNDICE C - Relatos colhidos durante o período de coleta

(foram mantidas as redações originais; para um maior entendimento, algumas observações foram incluídas entre parênteses)

- Ah, eu não sei quem é que lida com esse negócio de planejamento por aqui
- (de uma área de planejamento:) Olha, é melhor você mesmo ligar para os gerentes-executivos. Se a gente ligar eles não vão responder; eles não respondem nem o que é obrigatório
- Eu até tinha pensado em responder, mas a nossa área de planejamento disse que não precisava, porque era uma pesquisa particular
- Eu só posso responder se o meu superior autorizar. Eu já pedi a ele mas ele ainda não autorizou
- Esse PPA nada mais é do que a continuação do anterior – é só marketing. Não dá para acompanhar 400 programas
- Tem que harmonizar a linguagem
- Eu não acredito no PPA. Nós só colocamos nossas ações no PPA para ter orçamento
- Olha, eu vou responder à sua pesquisa, mas para mim esse negócio de PPA não é sério
- Nosso programa está vegetando, é só corte, corte, corte.
- Eu entendo a sua dificuldade (de coleta de dados), pois já é difícil obter informações de cunho formal, imagine para uma pesquisa
- Falarei com os responsáveis. (Depois de quinze dias:) Não responderam ainda? Ah, então não tem jeito mesmo, ninguém aqui responde nada
- SIGPlan? O que é isso?
- Deveria haver listas de discussão sobre o PPA
- Aqui nem quem trabalha com o PPA conhece o SIGPlan
- Eu li sobre a pesquisa, mas sabe como é, a rotina...
- Aqui já tentamos de tudo – não há mais o que fazer (para ajudar na coleta)
- Eu vou ver quem pode responder, pois por aqui houve uma mudança grande (de pessoas)
- Por mim eu já teria respondido, mas existe uma hierarquia, e a chefe disse que era para responder só depois que ela examinasse o assunto
- Não sou mais gerente-executivo
- Aqui não tem ninguém com esse nome
- Ele (ela) não trabalha mais aqui
- Não sei quem é o responsável por esse programa
- Para você ter uma idéia, esse é o único ministério da Esplanada que não tem área de planejamento
- As pessoas não dão prioridade ao PPA
- As pessoas têm mais o que fazer
- Nós temos muita dificuldade de vivenciar o conceito de programa como unidade de gestão
- Dá vontade de desabafar sobre o PPA...
- Tudo que nós tínhamos para informar sobre o PPA já informamos em agosto
- O que você precisar já está no SIGPlan
- Qualquer informação poderá ser encontrada no relatório de avaliação
- Você já consultou os nossos dados no SIGPlan?
- O problema crucial são os recursos, não a questão da coordenação entre as organizações
- Esse PPA, sem recursos, desestimula o planejamento
- O PPA é só enganação
- Mês que vem vamos rever nosso planejamento – dá para esperar até lá?
- Estamos todos muito ocupados – não dá para parar e responder pesquisas
- Existem coordenadores de ações que nem sabiam que eram
- Para que essa pesquisa vai servir?
- Tem programa aqui que não tem dados preenchidos no SIGPlan desde 2001
- Se não houver formas punitivas - graduações para o não preenchimento, continuará em vão o esforço do MPOG de dar racionalidade e ninguém dando bola
- Aconteceram algumas mudanças organizacionais, e eu não sei se tem alguém tomando conta disso
- O PPA precisa de pesquisas de qualquer tipo, pois precisa de muitos ajustes
- Até agora as informações não foram comandadas no SIGPlan, nem os planos gerenciais
- As pessoas precisam temer punições, o que não existe hoje
- Eu acho que esse programa saiu daqui
- A gente não tem como cobrar que alguém faça algo

- A metodologia do PPA ainda não está consolidada
- As pessoas não entendem o PPA
- Eu recebi a mensagem (sobre a pesquisa), mas não tive tempo
- Só não me comprometo a responder hoje
- (de uma área de planejamento:) Temos áreas aqui onde nem nós conseguimos dados
- (de uma área de planejamento:) Há chefias que são muito grosseiras
- Se você mandar a mensagem de novo, eu responderei até sexta (era um segunda)
- Eu deletei a mensagem – você pode mandar de novo?
- Eu não trabalho com esse negócio
- Eu não posso informar – essas informações são estratégicas
- Eu não posso repassar outras informações além das já estão nos bancos de dados públicos
- Não tive tempo
- Há competição entre a SPI (Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos) e a SOF (Secretaria de Orçamento Federal) – disputa até ideológica (o autor do comentário não pertencia nem aos quadros da SPI nem da SOF)
- Esse modelo de planejamento não dá certo
- Esse modelo não vai prosperar
- Se eles não atendem nem o que vem como atribuição legal, imagine pesquisa
- O programa não representa o que de fato é feito ou o que se quer fazer – um certo descasamento seria natural, mas não desse jeito
- Nós transformamos isso (o PPA) em uma camisa de força
- Não há sequer conhecimento das responsabilidades dos envolvidos
- Com relação à responsabilização, ninguém faz, ninguém cobra – é um pacto de mediocridade
- Existem diversos controles paralelos, pois o sistema não atende
- (de um monitor de programas:) É melhor você mesmo falar com eles – dá mais resultado
- Temos algumas críticas ao PPA, já de alguns anos
- Essa ação não existe mais (era um programa, e estava ativo)
- Nós ficamos com receio de cortes, assim preferimos ter nosso próprio programa
- Eu só trabalho aqui
- Aqui quando muda o chefe, muda tudo, por isso o planejamento não anda
- A política influencia além da conta
- Posso ter cópia dos resultados da pesquisa?
- O que é PPA?
- PPA? É com “p” de pato?

## Apêndice D – Tabelas 6 a 23 – detalhamento do perfil dos gerentes-executivos

**Tabela 6.** Gestores por faixa etária. (sexo feminino)

<b>Faixa Etária</b>	<b>Quantidade</b>	<b>(%)</b>
até 30 anos	13	25,5%
de 31 a 40 anos	9	17,6%
de 41 a 50 anos	22	43,1%
de 51 a 60 anos	7	13,7%
mais de 60 anos	0	0,0%
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>100,0%</b>

**Tabela 7.** Gestores por faixa etária. (sexo masculino)

<b>Faixa Etária</b>	<b>Quantidade</b>	<b>(%)</b>
até 30 anos	8	7,6%
de 31 a 40 anos	21	20,0%
de 41 a 50 anos	46	43,8%
de 51 a 60 anos	29	27,6%
mais de 60 anos	1	1,0%
<b>Total</b>	<b>105</b>	<b>100,0%</b>

**Tabela 8.** – Gestores por escolaridade / titulação acadêmica. (sexo feminino)

<b>Escolaridade / Titulação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>(%)</b>
ensino fundamental ou equivalente	0	0,0%
ensino médio ou equivalente	0	0,0%
graduado	18	35,3%
especialist	19	37,3%
mestre	11	21,6%
douto	3	5,9%
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>100,0%</b>

**Tabela 9.** Gestores por escolaridade / titulação acadêmica. (sexo masculino)

<b>Escolaridade / Titulação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>(%)</b>
ensino fundamental ou equivalente	0	0,0%
ensino médio ou equivalente	1	1,0%
graduado	33	31,4%
especialist	35	33,3%
mestre	30	28,6%
douto	6	5,7%
<b>Total</b>	<b>105</b>	<b>100,0%</b>

**Tabela 10.** Gestores por tipo de vínculo com o serviço público. (sexo feminino)

<b>Vínculo</b>	<b>Quantidade</b>	<b>(%)</b>
cargo efetivo do executivo federal	24	47,1%
cargo efetivo de outros órgãos públicos	6	11,8%
cargo em comissão	21	41,2%
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>100,0%</b>

**Tabela 11.** Gestores por tipo de vínculo com o serviço público.  
(sexo masculino)

	Vínculo	Quantidade	(%)
	cargo efetivo do executivo federal	76	72,4
	cargo efetivo de outros órgãos públicos	10	9,5
	cargo em comissão	19	18,1
	<b>Total</b>	<b>105</b>	<b>100,0%</b>

Uma grande diferença encontrada foi com relação ao tempo de serviço, com 43,1% das mulheres com até 10 anos de serviço, contra 28,5% dos homens.

**Tabela 12.** Gestores por tempo de serviço público.  
(sexo feminino)

Tempo de serviço público	Quantidade	(%)
até cinco anos	12	23,5%
de seis a dez anos	10	19,6%
de 11 a 20 anos	12	23,5%
de 21 a 30 anos	11	21,6%
mais de 30 anos	6	11,8%
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>100,0%</b>

**Tabela 13.** Gestores por tempo de serviço público.  
(sexo masculino)

Tempo de serviço público	Quantidade	(%)
até cinco anos	14	13,3%
de seis a dez anos	16	15,2%
de 11 a 20 anos	28	26,7%
de 21 a 30 anos	31	29,5%
mais de 30 anos	16	15,2%
<b>Total</b>	<b>105</b>	<b>100,0%</b>

Com relação às diferenças quanto ao vínculo com o serviço público, 37,5% dos gerentes-executivos que não mantêm vínculos permanentes têm até 40 anos de idade, contra 33% dos servidores de carreira do executivo federal. Com relação à titulação, não houve grande diferença, com 70% dos que não têm vínculos permanentes com pelo menos o título de especialista, contra 64% dos servidores de carreira do executivo federal. Já quanto ao tempo de serviço público, 57,5% dos gerentes-executivos sem vínculo permanente têm até 10 anos de serviço público, contra 29% dos servidores de carreira do executivo federal.

**Tabela 14.** Gestores por faixa etária.  
(servidores sem vínculo permanente)

Faixa Etária	Quantidade	(%)
até 30 anos	7	17,5%
de 31 a 40 anos	8	20,0%
de 41 a 50 anos	16	40,0%
de 51 a 60 anos	9	22,5%
mais de 60 anos	0	0,0%
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>100,0%</b>

**Tabela 15.** Gestores por faixa etária.  
(servidores de carreira do executivo federal)

<b>Faixa Etária</b>	<b>Quantidade</b>	<b>(%)</b>
até 30 anos	14	14,0%
de 31 a 40 anos	19	19,0%
de 41 a 50 anos	42	42,0%
de 51 a 60 anos	25	25,0%
mais de 60 anos	0	0,0%
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100,0%</b>

**Tabela 16.** Gestores por escolaridade / titulação acadêmica.  
(servidores sem vínculo permanente)

<b>Escolaridade / Titulação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>(%)</b>
ensino fundamental ou equivalente	0	0,0%
ensino médio ou equivalente	0	0,0%
graduado	12	30,0%
especialist	12	30,0%
mestre	12	30,0%
douto	4	10,0%
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>100,0%</b>

**Tabela 17.** Gestores por escolaridade / titulação acadêmica.  
(servidores de carreira do executivo federal)

<b>Escolaridade / Titulação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>(%)</b>
ensino fundamental ou equivalente	0	0,0%
ensino médio ou equivalente	0	0,0%
graduado	36	36,0%
especialist	36	36,0%
mestre	24	24,0%
douto	4	4,0%
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100,0%</b>

**Tabela 18.** Gestores por tempo de serviço público.  
(servidores sem vínculo permanente)

<b>Tempo de serviço público</b>	<b>Quantidade</b>	<b>(%)</b>
até cinco anos	12	30,0%
de seis a dez anos	11	27,5%
de 11 a 20 anos	7	17,5%
de 21 a 30 anos	4	10,0%
mais de 30 anos	6	15,0%
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>100,0%</b>

**Tabela 19.** Gestores por tempo de serviço público.  
(servidores de carreira do executivo federal)

<b>Tempo de serviço público</b>	<b>Quantidade</b>	<b>(%)</b>
até cinco anos	14	14,0%
de seis a dez anos	15	15,0%
de 11 a 20 anos	23	23,0%
de 21 a 30 anos	33	33,0%
mais de 30 anos	15	15,0%
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100,0%</b>

As diferenças quanto ao tempo de serviço público mostram que é na faixa de até cinco anos que está a maior proporção de mulheres, com 46,2%, contra 27,3% nos gerentes-executivos com mais de 30 anos de serviço.

**Tabela 20.** Gestores por sexo.  
(até cinco anos de serviço público)

<b>Sexo</b>	<b>Quantidade</b>	<b>(%)</b>
Feminino	12	46,2%
Masculino	14	53,8%
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>100,0%</b>

**Tabela 21.** Gestores por sexo.  
(mais de 30 anos de serviço público)

<b>Sexo</b>	<b>Quantidade</b>	<b>(%)</b>
Feminino	6	27,3%
Masculino	16	72,7%
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>100,0%</b>

Destaque-se a titulação dos que têm até cinco anos de serviço, 57,7% têm pelo menos o título de especialista, percentual que sobe para 81,8% para os gerentes-executivos com mais de 30 anos de serviço.

**Tabela 22.** Gestores por escolaridade / titulação acadêmica.  
(até cinco anos de serviço público)

<b>Escolaridade / Titulação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>(%)</b>
ensino fundamental ou equivalente	0	0,0%
ensino médio ou equivalente	0	0,0%
graduado	11	42,3%
especialist	6	23,1%
mestre	8	30,8%
douto	1	3,8%
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>100,0%</b>

**Tabela 23.** Gestores por escolaridade / titulação acadêmica.  
(mais de 30 anos de serviço público)

<b>Escolaridade / Titulação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>(%)</b>
ensino fundamental ou equivalente	0	0,0%
ensino médio ou equivalente	0	0,0%
graduado	4	18,2%
especialist	10	45,5%
mestre	5	22,7%
douto	3	13,6%
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>100,0%</b>

## Anexo A – Mensagem enviada pelo Ministério do Planejamento sobre a pesquisa

-----Mensagem original-----

**De:** Informativo PPA [mailto:infoppa@planejamento.gov.br]

**Enviada em:** quinta-feira, 8 de setembro de 2005 20:24

**Assunto:** PESQUISA "Planejamento Governamental e Coordenação Interorganizacional"

**Prioridade:** Alta

Senhor (a) Gerente Executivo,

No âmbito de suas competências de desenvolver estudos e projetos que contribuam para a melhoria da gestão do Plano Plurianual (PPA 2004-2007) com vistas ao alcance de resultados, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) está apoiando a realização de pesquisa sobre cooperação intergovernamental no Governo Federal.

Essa pesquisa, de natureza acadêmica, integra a tese de Doutorado "*Planejamento Governamental e Coordenação Interorganizacional - um espaço para aplicação de organizações virtuais no setor público.*" em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília-UNB. Seus resultados fornecerão elementos para aperfeiçoamento da gestão dos programas do Plano Plurianual.

Nesse sentido, contamos com a colaboração de V.Sa em responder ao questionário. As respostas estão resguardadas por sigilo bem como a anonimidade de quem o responde.

SUA PARTICIPAÇÃO É MUITO IMPORTANTE!  
SUA OPINIÃO SERÁ SOMADA A DOS DEMAIS QUESTIONARIOS  
RECEBIDOS. INFORMAMOS QUE O TEMPO NECESSÁRIO PARA  
RESPONDER O QUESTIONÁRIO É ESTIMADO ENTRE **5 E 10** MINUTOS.

PEDIMOS QUE RESPONDA ESTE QUESTIONÁRIO NO PRAZO MÁXIMO  
DE **15 DIAS**, CONTADOS A PARTIR DO SEU RECEBIMENTO.

**CLIQUE AQUI PARA IR AO QUESTIONÁRIO**


**<<http://privilege.sserver.com.br/aeudf/henrique/>>**

Cordialmente,

Gerência do Projeto Monitoramento dos Programas do PPA  
Departamento de Planejamento de Programas Econômicos e Especiais  
Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI/MP



## Anexo B – Página do SIGPlan com aviso sobre a pesquisa



**SIGPlan**

Plano Plurianual de Trabalho  
2004-2007

Plano Plurianual de Trabalho  
2004-2007

[ INÍCIO | ANDAR PAG | FINE CONCLUSO ]

09/06/2006 08:49:20

---

**SIGPlan**

Fichas de Cadastro

Arquivos para download

Revisão do PPA  
2004-2007

**EXERCÍCIO 2005**

Texto do Projeto de Lei

Anexo I - Programas de Governo


Anexo II - Órgãos Responsáveis por Programas

Anexo III - Programas Sociais

**EXERCÍCIO 2004**

Lei de Revisão Anual

**Fórum Sigplan**


 Veja o que está sendo discutido pelos usuários do SIGPlan

**Avisos**

**RE PESQUISA ACADÊMICA - Organizações Virtuais e o Planejamento Governamental (NOVO)**  
A SEI está apoiando uma pesquisa acadêmica sobre cooperação interorganizacional no âmbito do governo Federal, intitulada "Planejamento Governamental e Coordenação Interorganizacional - um espaço para aplicação de organizações virtuais no setor público?". O objetivo é coletar elementos para o aperfeiçoamento da gestão dos programas do PPA. A pesquisa foi formatada como um questionário que está sendo enviado a Gerentes-Executivos dos programas do PPA. Clique aqui para acessar o questionário.

**PORTARIA Nº 198 - Periodicidade para Registro de Informações no SIGPlan**  
Em continuidade à implementação de melhorias no processo de Monitoramento do Plano Plurianual (PPA), e consolidando as atividades desenvolvidas na Oficina de Trabalho - Monitoramento do

**Central de Atendimento**

 (61) 3429-4800  
ca.sigplan@planejamento.gov.br

**PPA**

**Indicador**  
Número de Trabalhadores listados

**Unidade de Medida**  
Unidade

**Índice Atualizado**  
2.537,000

**Índice no Final do PPA**  
5.000,000

**Programa**  
Erradicação do Trabalho Escravo

**Gerente**  
Ruth Beatriz de Vasconcelos Vilela

**Monitor**  
João Carlos Gonçalves Saeteo