

MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E DEMOCRATIZAÇÃO DO ATENDIMENTO AO CIDADÃO

Eduardo Granha Magalhães GOMES¹

RESUMO: O artigo analisa os programas de modernização administrativa de orientação político-democrática das prefeituras de Santo André (SP) e de Belo Horizonte, no tocante aos objetivos, subjacentes aos produtos de democratização do acesso físico e cognitivo do cidadão aos serviços públicos, de aumento de *accountability* e de melhoria da eficiência na prestação do serviço público. Analisa tais objetivos a partir dos produtos concebidos pelos formuladores dos programas, tais como os catálogos de serviços, as centrais de atendimento presencial, telefônico e virtual ao cidadão, os sistemas de informação, a capacitação dos servidores públicos e os canais de responsabilização, apontando e discutindo as principais resistências e dificuldades técnicas e políticas apuradas ao longo de sua implementação.

PALAVRAS-CHAVES: Atendimento ao cidadão. Modernização administrativa. Carta de serviços. Central de atendimento. Ouvidoria.

Introdução

Desde a década de 90 o Estado brasileiro vem passando por importantes mudanças. A Constituição de 1988 e as iniciativas da chamada Nova Gestão Pública implicaram uma série de alterações no modo de pensar a administração pública e a inserção do Estado na sociedade e na economia. Neste arcabouço normativo, o conceito de governo foi ampliado por meio do reconhecimento da existência de estruturas de poder localizadas fora das instâncias tradicionais de prestação de serviços públicos, como a sociedade civil organizada e a iniciativa privada. Segundo esta nova estrutura de governança, a presença de tais atores passou não somente a ser reconhecida, mas compreendida como essencial ao desenvolvimento sócio econômico dos países, seja por meio da substituição das incumbências do antigo Estado produtor, seja pela participação ativa na prestação de serviços públicos, seja pelo exercício de uma cidadania mais ativa nos espaços públicos crescentemente criados. Assim, desde então, iniciativas como privatizações de empresas públicas, concessões de serviços públicos, publicizações, regulação e disseminação de instâncias de participação social, como os conselhos gestores de políticas públicas, passaram a compor o cenário desta nova forma de atuação do Estado.

¹ MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília – DF - Brasil. 71505-275 - edgranha@uol.com.br

Particularmente em relação ao modelo de administração das organizações públicas, a década de 90 trouxe uma série de questionamentos ao paradigma burocrático então vigente. Embora possamos sugerir que a maior parte das instituições públicas brasileiras não tenha experimentado modelos burocráticos clássicos, nos moldes weberianos, sobre cujas disfunções as críticas se fundamentam, o chamado Paradigma Gerencial realmente introduziu, ao menos no campo das ideias, preceitos aplicáveis e importantes como flexibilidade, gestão por resultados e foco no cidadão; preceitos estes que não substituíam, mas que deveriam se harmonizar com alguns valores burocráticos tradicionais, como eficiência, reconhecimento da legitimidade democrática dos governantes eleitos e zelo intransigente pelos valores públicos.

Assim, normalmente rotuladas genérica e imprecisamente como Reforma Administrativa, várias iniciativas disseminaram-se pelos órgãos públicos brasileiros, com os propósitos de combater a burocratização dos processos administrativos, o apego excessivo às normas e o exercício asoberbado de controle sobre meios; de enfatizar o uso eficiente e eficaz da informação, o estabelecimento de indicadores de desempenho e a avaliação das políticas públicas; e de deslocar o foco da organização e dos procedimentos para o cidadão, de forma a percebê-lo em toda a sua amplitude, como usuário, cliente, contribuinte e ator político principal, atendendo-o de modo inequivocamente preferencial e com qualidade.

Desde então estas reformas com orientação ao cidadão têm se valido de diversos instrumentos, dentre estes da definição e a divulgação do rol de serviços públicos e dos respectivos compromissos de atendimento em termos de prazo e qualidade, um dos componentes fundamentais dos programas de modernização administrativa. No governo federal, por exemplo, foi instituída, com tal intuito e por meio do Decreto nº 6.932 de 2009 (BRASIL, 2009), a “Carta de Serviços ao Cidadão”, que todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deveriam elaborar e divulgar. Esta novidade, em âmbito federal, inspira-se e encontra referências em algumas dimensões do programa *Citizen’s Charter*² introduzidos pela reforma da administração pública no Reino Unido no início da década 90. Mas encontra referências também em iniciativas municipais de modernização administrativa, como aquela implementada pela Prefeitura Municipal de Santo André - SP no final da década de 90 e no início dos anos 2000, a qual é objeto deste artigo³.

² Sobre o programa *Citizen’s Chart*, ver Abrúcio (1998).

³ Apenas como registro, a Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, Miriam Belchior, à frente do ministério quando da implantação da Carta de Serviços ao Cidadão, foi Secretária de Administração e Modernização Administrativa na Prefeitura de Santo André de 1997 a 2000, e responsável pelo Programa de Modernização Administrativa, objeto deste artigo.

Assim, tendo em vista este arcabouço, o propósito deste artigo é fazer uma reflexão sobre duas dessas iniciativas de reforma administrativa, a partir da análise empírica dos programas de modernização administrativa das cidades de Santo André (SP), entre 1997 e 2003, e de Belo Horizonte, entre os anos de 2003 e 2006. A escolha dessas experiências deve-se ao fato de que o Programa de Modernização Administrativa de Santo André tornou-se uma espécie de *benchmark* para este tipo de iniciativa, sendo premiado pelo Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford em 2000 e tendo sido considerado uma das 100 melhores práticas públicas do mundo pela Organização das Nações Unidas (ONU), também em 2000. Por sua vez, o programa de Belo Horizonte inspirou-se integralmente no programa de Santo André, tendo sido implementado alguns anos depois, porém em escala maior.

Cabe ressaltar que não se pretende fazer aqui uma descrição pormenorizada dos programas, o que pode ser obtido nas referências Bellisomi, Chiocheti e Gomes (2001) ou Battaglia (2000), mas sim analisá-los em diálogo com os preceitos propostos pelo paradigma da Nova Gestão Pública. Tampouco o artigo visa a apontar as diferenças entre os programas, mas sim analisar e discutir o que possuem em comum. Para tanto, o artigo identifica os valores e objetivos que estão presentes na concepção e na formulação da política, e subjacentes em cada um dos produtos principais dos programas, tais como o aumento de eficiência e a democratização do acesso físico e cognitivo da população aos serviços públicos, bem como problematiza as resistências e dificuldades constatadas ao longo de sua implementação. Espera-se enfim, com este artigo, registrar essas experiências de modernização administrativa de um ponto de vista conceitual e analítico, contribuindo para a sua compreensão e o entendimento dos seus principais desafios.

Modernização administrativa: conceito e esquema lógico

Neste artigo, entende-se por modernização administrativa o conjunto de intervenções nos processos de atendimento e de prestação de serviços públicos ao cidadão, caracterizados essencialmente pelo deslocamento do foco da ação pública da organização para o cidadão, pela transparência dos requisitos e compromissos atinentes a cada serviço público e pela maior responsabilização da organização e de seus servidores, burocratas e políticos, no caso de descumprimento dos compromissos públicos.

Por outro enfoque, modernização administrativa refere-se aqui a um conjunto de esforços que engloba a aplicação coordenada de tecnologia da informação, metodologias de revisão de processos, gestão da informação, intervenções físicas nos ambientes de atendimento e qualificação de servidores, com o intuito de democratizar o acesso físico e cognitivo dos cidadãos aos serviços públicos, melhorar a eficiência na sua prestação e aumentar a *accountability*⁴ do setor público⁵.

Cabe ressaltar finalmente que, de acordo com o alcance dos programas aqui discutidos, modernização administrativa configura-se como um subconjunto das chamadas reformas administrativas, dada sua ênfase apenas na racionalização dos processos e dos fluxos de trabalho e no atendimento, o que não abarca as reformas mais amplas das estruturas organizacionais e do arcabouço normativo que rege o funcionalismo e a máquina pública.

Assim conceituados, tanto em Santo André como em Belo Horizonte é possível identificar o seguinte esquema lógico nos programas de modernização administrativa, representado em função dos resultados pretendidos, dos produtos e dos meios técnicos, administrativos e políticos utilizados para alcançá-los:

⁴ Por *accountability* podemos entender “susceptibilidade ao controle”. O aumento de *accountability* implica o aumento do grau em que os agentes públicos estão expostos e susceptíveis ao controle dos cidadãos, particularmente ao controle sobre os resultados da ação. Assim, o processo de *accountability* envolve, essencialmente, quatro eventos sequenciais: a apuração dos resultados; seu julgamento como adequados ou inadequados ao previsto; a identificação dos responsáveis; e a sanção dos mesmos. Para isso são fundamentais a disponibilidade de informação, a adequação cognitiva para processá-las e a existência de canais ou instrumentos de sanção. O termo “responsabilização” pode ser usado alternativamente aqui, tendo em vista os objetivos deste artigo. Mas ele é conceitualmente mais abrangente, uma vez que envolve controles ex-ante e também a introjeção de valores pelos agentes públicos, numa espécie de responsabilidade *self-enforced*. Para uma discussão mais aprofundada sobre os conceitos de *accountability* e responsabilização, em diálogo com os conceitos de responsividade e representação, ver (GOMES, 2006).

⁵ Podemos pensar no conceito de eficiência como a melhor adequação entre meios e fins ou o emprego de recursos de forma a obter a melhor relação custo-benefício entre os objetivos estabelecidos e os recursos utilizados. Para isso, os recursos devem ser empregados de forma racional, critério presente na base das organizações administrativas e parte integrante do paradigma dominante na teoria organizacional. (COELHO 1979, p.3). Para uma conceituação mais profunda, que problematiza a aplicação do conceito à Administração Pública, ver (GOMES, 2009, p.17-41).

Quadro 1 - Programas de Modernização Administrativa de Santo André e de Belo Horizonte: esquema lógico

Meios		Produtos	Resultados
Dimensão técnica e administrativa	Gestão da informação	Catálogos de serviços	Democratização do acesso físico e cognitivo aos serviços públicos Aumento da capacidade de responsabilização Aumento da eficiência e da eficácia na prestação dos serviços públicos
	Revisão de processos	Centrais de atendimento	
	Uso intensivo de sistemas de informação	Sistemas de informação	
	Capacitação dos servidores	Servidores capacitados em atendimento e em gestão por resultados	
	Adequação de ambiente		
Orientação política	Transparência e responsabilização	Canais de responsabilização	
	Foco no cidadão		

Fonte: Elaboração própria.

A seguir o artigo discute o esquema acima, apresentando uma breve descrição e, em seguida, privilegiando a análise conceitual do papel de cada produto no programa, bem como das principais questões, resistências, dúvidas e impasses que envolvem seu desenvolvimento e implementação.

Os catálogos de serviços

Em ambos os casos estudados, as prefeituras inovaram ao elaborar e publicar catálogos de serviços prestados, assemelhados a atual Carta de Serviços ao Cidadão do Governo Federal. Os dois modelos estudados seguiam aproximadamente o mesmo padrão e continham, para cada serviço, os seguintes itens:

- Nome do serviço;
- Descrição do serviço;
- Endereços, telefones e/ou URL's (endereços na WEB), onde o serviço pode ser solicitado;

- Documentos necessários para a solicitação do serviço;
- Exigências a serem cumpridas, normalmente associadas à “quem tem direito” ao serviço;
- Taxas a serem pagas, se houver;
- Compromisso de atendimento, que se refere normalmente ao prazo solicitado pela Administração Pública para prestar o serviço, mas também pode ser referido ao número de vagas ofertadas em cursos ou ao tamanho do acervo em bibliotecas, por exemplo.

No caso da Prefeitura de Santo André, o “Guia Fácil” foi publicado inicialmente com aproximadamente 500 serviços públicos municipais; no caso de Belo Horizonte, o “Guia do Cidadão” englobava em torno de 300 serviços. Ambos foram disponibilizados nas centrais de atendimento físicas, telefônicas e também nos portais eletrônicos. Cabe destacar que, no caso de Santo André, o Guia foi distribuído, em formato tablóide, para todos os domicílios da cidade, quando do seu lançamento. A perspectiva aqui era disponibilizá-los da forma mais ampla e acessível.

O papel do catálogo de serviços no programa de modernização administrativa

Os guias ou catálogos de serviços são a “pedra de toque” dos programas de modernização, indo muito além de uma mera catalogação dos serviços públicos municipais. Além de democratizar as informações sobre os serviços prestados pela administração pública, eles têm como propósitos:

- estabelecer bases objetivas para a ampliação da *accountability* ou para facilitar o exercício do controle social sobre a Administração Pública;
- dar origem e legitimar processos de mudança;
- aumentar a eficiência dos processos de trabalho e melhorar a qualidade dos serviços prestados;
- direcionar, enfim, o foco da máquina pública para o cidadão.

A democratização do acesso às informações e a contribuição para a democratização do acesso aos serviços públicos são o objetivo primeiro dos catálogos. Ao tornar transparentes e públicas todas as condições necessárias para se obter um determinado serviço, esta iniciativa visa a combater a opacidade da Administração Pública e a existência dos privilégios dos

poucos que “conhecem” os meandros da burocracia pública e, portanto, conseguem os serviços mais facilmente.

A segunda perspectiva importante inerente aos catálogos de serviços refere-se ao aumento de *accountability* que eles podem proporcionar, por meio da redução da assimetria de informações existente entre os prestadores de serviço e os cidadãos. As informações e os compromissos de atendimento configuram-se, do ponto de vista político, como compromissos públicos; do ponto de vista administrativo, como bases objetivas para o diálogo entre o cidadão-usuário e a burocracia. Ou seja, ao contrário das demandas imprecisas e susceptíveis a “mal entendidos” por parte dos políticos e burocratas, características potencialmente presentes em qualquer relação do tipo *agent-principal*, onde uma determinante assimetria de informação está presente, as fichas de serviços procuram dirimir as incertezas, contribuindo para viabilizar a responsabilização da Administração Pública, de forma inequívoca, pelo não cumprimento das informações prestadas ou dos compromissos firmados⁶.

O terceiro objetivo importante dos catálogos de serviços refere-se à contribuição para o aumento da eficiência da Administração Pública. Isto é, os compromissos públicos assumidos para os serviços são, mais do que dados imparciais oriundos de um levantamento tecnocrático dos respectivos prazos de atendimento, produtos de considerações técnicas e políticas que se tornam, a rigor, as metas da organização.

Para ilustrar esta afirmação, nos casos de Santo André e de Belo Horizonte, os levantamentos técnicos que visaram a elaborar tais catálogos chegaram, para boa parte dos serviços, a dois resultados possíveis: ou não encontraram dados consistentes que permitissem afirmar, com precisão, os prazos necessários; ou encontraram prazos reais desconsertadamente elevados do ponto de vista político e administrativo. Assim, um ponto que deve ser ressaltado nas experiências analisadas é que boa parte dos compromissos assumidos não era a prática à época da elaboração e publicação do catálogo de serviços, mas sim metas que a Administração Pública deveria perseguir. Embora haja riscos, principalmente de perda de credibilidade da iniciativa caso o atendimento às solicitações de serviços não ocorra dentro dos prazos, essa estratégia política dos empreendedores dos programas de modernização ancora-se em duas hipóteses, a serem comprovadas a partir do lançamento dos catálogos:

- haverá uma mobilização da organização e da burocracia visando ao aumento da eficiência na prestação daqueles serviços cujos compromissos se tornaram públicos,

⁶ Sobre teoria do “*agent-principal*”, ver (PRZEWORSKI, 1998).

incluindo o direcionamento da alocação de recursos, informatização, treinamento de pessoal, etc.;

- o aumento da transparência, do controle e da pressão social, a partir dos compromissos publicados em bases objetivas, levará à melhoria do desempenho da Administração Pública.

Sinteticamente, os compromissos públicos assumidos nos catálogos de serviço configuram-se assim como as metas a serem alcançadas para a prestação dos serviços públicos; e o cidadão, como o controlador principal do seu alcance. E mesmo aqueles compromissos publicados com certa dose de conservadorismo podem ser objeto de contestação pública, se considerados insatisfatórios pelo cidadão. Em ambos os casos, há uma indução à eficiência na prestação dos serviços públicos.

Finalmente, outra característica extremamente importante subjacente ao catálogo de serviços, assim como de qualquer iniciativa de envolvimento direto ou semidireto da sociedade no cotidiano da administração pública, refere-se à legitimidade do controle que é percebida pela burocracia. É conhecida a resistência burocrática enfrentada pelos políticos, de tal forma que muitos esforços envidados no sentido de aumentar a eficiência da máquina pública são percebidos, pelos burocratas, como ações transitórias de viés meramente político-partidário e, portanto, carentes de legitimidade pública. Alternativamente, os catálogos e as manifestações do cidadão acerca dos serviços e dos compromissos buscam estabelecer uma ligação direta, sem intermediações, entre a legitimidade da sociedade e a “mesa” do funcionário público. O catálogo é usado assim, de forma estratégica, como instrumento de legitimação da demanda cidadã.

Cabe ressaltar que uma crítica passível de ser feita aos catálogos de serviços refere-se a um eventual constrangimento de expectativas. Isto é, ao definir os serviços e as condições em que estes são prestados, corre-se o risco de se conformar a atitude espontânea do cidadão. Do lado da Administração Pública, corre-se também o risco de engessar todas as atividades em torno daquele catálogo e de seus serviços, que passariam a ser “a medida de todas as coisas”. Enfim, os gestores públicos precisam zelar para que o catálogo de serviços seja susceptível ao ambiente e para que demandas imprevistas sejam captadas, analisadas e, se pertinentes, incorporadas dinamicamente.

As centrais de atendimento e atenção ao cidadão

Além dos catálogos de serviços, as Centrais de Atendimento ou de Atenção ao Cidadão são outro produto comum aos dois programas de modernização. As centrais se caracterizam por reunir uma grande quantidade de serviços e informações em um só “local”, onde os cidadãos encontram um ambiente organizado, ergonomicamente confortável, com atendimento profissionalizado e acolhedor, no qual obtém informações e orientações, reclamam e solicitam serviços, bem como acompanham suas solicitações ao longo de sua execução. Além disso, as centrais possuem sistemas de informação que orientam os atendentes por meio de *scripts* inteligentes de atendimento, bem como permitem o acompanhamento *on line* das demandas. Finalmente, tanto quanto possível, as centrais de atendimento presencial são descentralizadas em bases territoriais.

Ambas as prefeituras organizaram as centrais em três modalidades de atendimento: presencial, telefônico e virtual. No caso de Belo Horizonte, com as características de descentralização, pluralidade e multi-setorialidade de informações e serviços ofertados, havia nove centrais regionais de atendimento presencial; no caso de Santo André, havia quatro centrais desta modalidade de atendimento.

O papel e as principais questões envolvendo as centrais de atendimento

Assim como o catálogo de serviços, as centrais também encerram o objetivo de democratização do acesso aos serviços públicos. Ao concentrar os serviços em um único “local”, prover sistemas de informação, qualificar adequadamente o corpo de atendentes e distribuir territorialmente estas centrais, de forma a aproximá-las da população, a Administração Pública reduz os custos em que o cidadão incorre para acesso efetivo às informações e aos serviços.

Além disso, as centrais podem ser vistas como instâncias de captação ininterrupta das preferências e de demandas específicas dos cidadãos. Neste caso, com suporte dos sistemas de informação, as centrais viabilizam a organização de tais demandas de forma que o poder público enxergue sua relevância, não apenas individualmente, mas também a partir da sua agregação. A relevância quantitativa adquirida por um conjunto de solicitações pode implicar em alterações ou novas políticas públicas.

Além destes objetivos democráticos, as centrais de atendimento também encerram objetivos de eficiência. Isto é, ao requerer o monopólio do atendimento ao cidadão quanto aos serviços públicos, as centrais de atendimento visam a:

- concentrar o atendimento em uma área especializada em acolhimento e em atendimento ao público;
- desonerar as áreas executoras do atendimento ao público, liberando-as para a execução de sua função principal, a execução dos serviços propriamente dita;
- introduzir uma instância intermediária entre o executor e o solicitante, de forma a mitigar a ocorrência de condutas não condizentes com a impessoalidade e a moralidade normativas do serviço público, mas que estão eventualmente presentes na relação entre o demandante do serviço e o executor.

Um destaque deve ser dado à qualificação do atendimento das centrais de atendimento como requisito fundamental destinado a acolher e orientar o cidadão quanto às suas necessidades, particularmente considerando a perversa e contumaz combinação entre escassez de informação clara e consistente e inadequação da capacidade de apreensão cognitiva, facilmente apurada nas relações entre a população e o emaranhado de departamentos e normas da estrutura burocrática. Ou seja, nos programas de modernização observados, “atendimento” é reconhecido como uma especialidade, que requer qualificações técnicas específicas e valores públicos, estes por sua vez inseridos numa combinação aparentemente paradoxal de acolhimento personalizado com impessoalidade. O bom atendimento é visto como essencial, não apenas para viabilizar o acesso cognitivo do cidadão ao serviço, mas também como garantia da clareza e inteligibilidade das solicitações encaminhadas aos executores dos serviços.

Quanto ao distanciamento entre os prestadores de serviço e os usuários-cidadãos, uma ressalva deve ser feita. Para que os serviços sejam ofertados nas centrais de atendimento, eles precisam ser revistos, simplificados e padronizados a ponto de permitir que os atendentes, leigos em outras especialidades, consigam interagir com o cidadão, seja no momento da captação da solicitação seja nos acompanhamentos, de forma suficientemente resolutiva. O problema é que, muitas vezes, isto não é possível, dado o conteúdo tecnicamente complexo de alguns serviços.

A solução alternativa torna-se então equipar a ponta do atendimento com especialistas setoriais, transferindo-os das áreas executoras para as centrais de atendimento. A questão aqui é a organização incorrer em uma deseconomia de escopo, causando perdas de produtividade e onerando a execução dos serviços, preocupação comum nos processos de descentralização,

caso a unidade territorial não tenha demanda suficiente para justificar a alocação dos técnicos especialistas (PRUD'HOMME, 1995).

Os sistemas de informação, a gestão da informação e a revisão de processos

Outro elemento fundamental nos programas de modernização administrativa analisados, e que constitui uma das linhas de ação mais importantes, refere-se ao uso intensivo de tecnologia da informação. Aqui, a expectativa dos formuladores dos programas de modernização é que os sistemas de informação concorram fortemente para o aumento da eficiência e para a democratização do acesso à informação, ao propiciar:

- maior clareza na disponibilização das informações e na captação das demandas dos cidadãos, de tal forma que as solicitações sejam inteligíveis para os prestadores de serviço;
- racionalização dos processos, consequência esperada do uso da tecnologia em substituição à papelada burocrática;
- “enquadramento” das ações possíveis dos burocratas, uma vez que os sistemas de informação são construídos sob uma série de “regras de negócio” que previnem os erros, ao impedir ou impor determinada ação ou determinado fluxo de trabalho;
- visualização transparente da situação de cada solicitação por todos os atores interessados, de forma a permitir o acompanhamento dinâmico e subsidiar o controle e o diálogo entre executores e solicitantes;
- produção de indicadores diversos, como “tempo decorrido desde a captação da solicitação” ou “percentual de execuções dentro do prazo”, que permitem o monitoramento individualizado, mas também a informação gerencial agregada, e viabilizam as avaliações de desempenho e as ações corretivas e preventivas.

Para tanto, em ambas as experiências, os sistemas observados procuraram englobar macro funcionalidades que abrangem desde a etapa de formação dos diversos cadastros até a análise, com fins gerenciais, das demandas e do seu atendimento, conforme quadro abaixo:

Quadro 2 - Macro-funcionalidades dos sistemas de informação

Cadastros: serviços, requisitos, fluxos, centrais de atendimento, solicitantes, unidades executoras de serviços, etc.
Roteiros de atendimento ou “scripts” de orientação ao atendente ou ao solicitante virtual
Captação das demandas, como consulta de informações, solicitações de serviços ou reclamações
Trâmite das demandas, segundo fluxos de trabalho pré-definidos
Resposta e execução das demandas
Transparência, ao longo de todas as etapas do trâmite
Gestão, por meio da geração de indicadores e relatórios gerenciais

Fonte: Elaboração própria.

As dificuldades de implantação dos sistemas de informação

Embora os sistemas de informação sejam instrumentos poderosos nas iniciativas de modernização administrativa, devido à grande racionalização dos processos que potencialmente promovem e à considerável capacidade de induzirem comportamentos dos atendentes e dos executores dos serviços, o seu desenvolvimento e a sua implantação são também os maiores desafios e, muitas vezes, a maior frustração dos programas de modernização administrativa. Esta afirmação se baseia nas seguintes dificuldades comumente observadas:

- a imensa velocidade da evolução tecnológica, típica do setor de Tecnologia da Informação (TI), requer uma dinâmica de atualização tecnológica, de pessoal, software e hardware, não condizente com o *modus operandi* do setor público;
- o crescente volume de recursos que os órgãos de TI têm demandado, devido tanto a cada vez mais rápida obsolescência tecnológica quanto à ampliação dos âmbitos onde a tecnologia da informação tem sido aplicada;
- a formação precária dos analistas de sistemas quanto ao conhecimento sobre o negócio da organização e quanto a atributos relativos à boa comunicação, o que impacta na sua capacidade de interagir com os especialistas nas políticas setoriais, leigos na

linguagem de TI, no momento de “elicitare” os requisitos para o desenvolvimento dos softwares⁷;

- a informatização de processos ineficientes que não foram submetidos, previamente, a um diagnóstico e a um eventual redesenho, produzindo uma burocracia eletrônica;
- as disputas políticas pelo protagonismo das ações de modernização entre os setores de tecnologia da informação e os setores de modernização administrativa, vistos como “intrusos” na relação entre os analistas de sistemas e os especialistas das políticas setoriais;
- a proliferação de iniciativas “caseiras” e independentes de desenvolvimento de sistemas nas áreas fim, devido à omissão ou à incapacidade dos órgãos de TI, o que gera uma miríade de padrões tecnológicos, com deletérias repercussões nos custos de manutenção, projetos de hardware, integração e convergência de dados;
- a ausência de um planejamento abrangente e específico de “modernização via tecnologia da informação”, que envolva e harmonize todos os órgãos “clientes”, de forma a eliminar o caráter difuso, senão caótico, do conjunto de solicitações que é demandado aos setores de TI.

As duas primeiras dificuldades apontam para um aparente determinismo. O mercado de tecnologia da informação é altamente dinâmico, onde a evolução e a obsolescência tecnológicas ocorrem em uma velocidade espantosa, exigindo investimentos contínuos, crescentes e extremamente ágeis em capacitação, equipamentos e infraestrutura. Infelizmente, essa agilidade e essa capacidade de atualização não são condizentes com os constrangimentos políticos e burocráticos típicos do setor público, particularmente aqueles relacionados à sua capacidade de responder rapidamente às mudanças do ambiente.

Dois pontos exemplificam esse argumento: o primeiro deles é a inconstância da disponibilidade de recursos suficientes para os setores de TI, devido às mudanças das prioridades políticas entre os governos e à inexistência de vinculações orçamentárias, situação comum vivenciada pelos órgãos públicos⁸. Além desse, do ponto de vista da burocracia

⁷ O verbo “elicitare” surge como um neologismo no campo da engenharia de software e da tecnologia da informação. Embora se assemelhe ao significado de “elicitar”, este sim presente nos dicionários, procura definir a “[...] atividade voltada para descobrir (identificar, deduzir, extrair, evocar, obter) os requisitos de um sistema, através de entrevistas com os interessados pelo sistema, [...]”, entendendo “requisitos” como “[...] as características e propriedades do sistema ou a descrição do que ele deve fazer, de como ele deve se comportar, bem como de suas restrições de operação.” (BLASCHEK, 2002).

⁸ Em muitas prefeituras, como em Belo Horizonte, as atividades de tecnologia da informação são executadas por empresas da administração indireta, que possuem, em tese, maior flexibilidade na relação com o funcionalismo, visto a predominância do regime celetista. No entanto, o que prevalece de fato é uma estabilidade semelhante à observada na Administração Direta.

pública, a estabilidade do funcionalismo dos órgãos de TI a qual, por um lado, representa uma vantagem devido ao conhecimento acumulado sobre a organização e sobre o conteúdo das políticas públicas setoriais, por outro lado, pode levar a uma profunda obsolescência de linguagens, ferramentas, equipamentos e infraestrutura na organização, se dissociada de políticas de estímulo à renovação e à atualização que visem a acompanhar o estado da arte do mercado tecnológico⁹.

Outra dificuldade na implantação das soluções de TI refere-se à relação entre os analistas de sistemas e os seus clientes. Cabe aos primeiros a tarefa de interagir com os especialistas nas políticas públicas setoriais de forma a “elicitam” os requisitos do software a ser desenvolvido. No entanto, esta não é uma tarefa trivial por, basicamente, duas razões: a primeira delas é que os sistemas de informação representam mudanças, muitas vezes percebidas com desconfiança pelos clientes acostumados a uma determinada rotina, o que gera uma resistência natural. A segunda razão é que os atores envolvidos utilizam linguagens diferentes, oriundas dos respectivos campos de conhecimento, dificultando sobremaneira a fluidez da comunicação e o entendimento recíproco.

A consequência de uma elicitação incorreta, apurada tardiamente, é extremamente danosa a todo o processo de desenvolvimento, devido aos altos custos envolvidos nas intervenções posteriores nos códigos dos sistemas, à insatisfação dos clientes e a crescente desconfiança que insurge na relação.

Essa colocação merece particular atenção quando nos referimos à necessidade de um diagnóstico prévio dos processos. Ou seja, a informatização de um determinado processo de trabalho deve ser precedida por um atento diagnóstico e por um eventual redesenho do processo, sob o risco de apenas transferir a rotina ineficiente para o computador. A chamada revisão de processos exige método, ferramentas e analistas qualificados que observam as rotinas, levantam dados, entrevistam os executores, propõem, debatem e validam as alterações de forma participativa, e implantam e verificam resultados.

Essa preocupação inclui a necessidade de iniciativas voltadas para a Gestão da Informação, a grande lacuna observada nos dois programas de modernização analisados. Particularmente em organizações públicas, há uma grande diversidade temática (como saúde, educação, economia, etc.) que manipula um extenso rol de dados geográficos, demográficos,

⁹ Uma questão sempre discutida que busca mitigar tal problema é o “*outsourcing*” total ou parcial, seja de investimento e manutenção de infra-estrutura seja de desenvolvimento de aplicativos. No entanto, há questões não resolvidas como a credibilidade das empresas privadas quanto à preservação da confidencialidade dos dados. De toda forma, ainda que uma radical terceirização seja executada, é difícil imaginar a ausência de um corpo mínimo de servidores públicos se responsabilizando pela manutenção dos sistemas.

sociais e econômicos, dentre outros, exigindo esforços incomensuráveis para racionalizar a identificação, obtenção, manutenção, distribuição, uso, arquivamento e descarte destes dados. Ou seja, antes da informatização propriamente dita, é preciso um trabalho voltado ao mapeamento de dados e à identificação das necessidades de informação, considerando inclusive os perfis cognitivos dos usuários e clientes das informações. Os objetivos são garantir maior produtividade dos investimentos em TI, evitando duplicidades de bases de dados, de códigos e de infraestrutura; permitir a fácil integração das diversas bases de dados, provendo indicadores gerenciais inequívocos, e, finalmente; garantir a atualidade, clareza, precisão e pertinência da informação a ser disponibilizada ao cidadão.

Cabe ressaltar que a constatação da dificuldade de comunicação entre os setores de TI e os especialistas setoriais, bem como a necessidade de revisões de processos e de mapeamento de dados e informações em momento anterior à informatização propriamente dita, estão na origem da necessidade das estruturas organizacionais de modernização administrativa. Ou seja, as novas estruturas, em ambos os programas analisados, eram formadas por profissionais com perfil intermediário entre especialistas em políticas setoriais e especialistas em tecnologia da informação. De forma simplificada, eram profissionais com conhecimento genérico de políticas públicas, tipicamente gestores, mas com grande facilidade de “conversar” com profissionais de TI. Dessa forma os setores de modernização, enquanto área-meio, têm como missão identificar e coordenar as revisões de processos e azeitar a interação entre os analistas e programadores e os clientes das áreas-fim.

Outra dificuldade relacionada à área de TI no setor público refere-se à organização da demanda por sistemas de informação pelo próprio cliente. Por diversas razões, as políticas públicas setoriais encontram-se em estágios de desenvolvimento diversos, possuem disponibilidade de recursos variada, alternam-se historicamente enquanto prioridade governamental para a alocação de recursos, bem como apresentam padrões de gestão diretamente afetados pela composição política e pela distribuição de cargos, típica de governos de coalizão. Isso implica em uma grande heterogeneidade quanto aos estágios de informatização entre os setores, diversificando sobremaneira o perfil das demandas aos setores de tecnologia da informação.

Além disso, quando precariamente atendidas por estes últimos, as unidades se valem de soluções “caseiras”, seja desenvolvendo os sistemas com recursos internos como, por exemplo, “um médico que gosta e entende de programação e então desenvolve uma solução

informatizada para a secretaria de saúde”, seja contratando externamente sem a devida supervisão normativa dos órgãos de TI¹⁰.

O resultado perverso e imediato dessa diversidade é a profusão de linguagens de programação (obsoletas, atuais e de ponta), o não compartilhamento de bases de dados, a sobreposição de sistemas, a presença de configurações de *hardware* de diversos e díspares padrões, e a inadequação, algumas vezes irreconciliável, entre novas tecnologias, necessidades de desempenho e infraestrutura disponível. As conseqüências deletérias na área de TI são profundas, particularmente pela exigência destas deterem um rol de saberes extremamente diversificado com vistas à manutenção e evolução dos sistemas existentes. Ou seja, as áreas de TI se vêem premidas pela necessidade de manter, desenvolver e enfim, dominar, desde uma linguagem de programação utilizada há 20 ou 30 anos, que requeria determinada configuração de *hardware*, passando pela solução caseira desenvolvida localmente com *softwares* residenciais, até a linguagem e os requisitos de um sistema de ponta, em linha com o estado da arte do mercado, comprado autonomamente por uma determinada unidade organizacional.

Cabe mencionar que em ambas as experiências analisadas esteve ausente um amplo planejamento de modernização administrativa e informacional via tecnologia da informação, que abrangesse toda a prefeitura. Certamente isto viabilizaria a racionalização da demanda e a integração e a convergência de dados, evitando replicações e reduzindo os custos de desenvolvimento e manutenção de sistemas.

A capacitação dos servidores

Todas as iniciativas anteriores não seriam bem sucedidas sem a aplicação de recursos voltados para o treinamento e a capacitação dos servidores públicos. No caso dos programas analisados, dois escopos de treinamento foram adotados: atendimento e gestão por resultados. A ênfase na capacitação dos servidores responsáveis pelo atendimento, como já discutida, busca sublinhar “atendimento” como uma especialidade, em contraste à inaptidão das áreas executoras. Os objetivos subjacentes a essa proposição também são afetos à questão democrática e de eficiência, uma vez que o atendimento especializado traz diversos impactos positivos para o cidadão e para os prestadores de serviço ao:

¹⁰ No âmbito do Governo Federal, a Instrução Normativa MP/SLTI nº 04 de 12/11/2010 procura disciplinar esse envolvimento das áreas de TI.

- reduzir os custos de obtenção de informação pelo cidadão ao viabilizar o acesso cognitivo dos mesmos aos serviços públicos;
- internalizar solicitações mais claras e inteligíveis para o prestador de serviço.

Com essa visão, os programas de modernização administrativa enfatizaram a capacitação em técnicas de atendimento e relacionamento interpessoal, na discussão de valores éticos e republicanos, no conhecimento dos serviços prestados pela prefeitura e no treinamento nos sistemas de informação usados.

No caso de Santo André, destaca-se ainda que, além do treinamento, a função “atendimento” passou a ser gratificada, invertendo a lógica anterior na qual tal função era uma penalização para os maus funcionários. Assim, servidores de diversas áreas foram incentivados a se submeterem aos processos seletivos internos para trabalharem no atendimento ao público.

Além da qualificação dos atendentes, outro foco de atuação dos programas de modernização foi o treinamento dos gerentes executores, particularmente voltado para a gestão por resultados. Neste caso, os treinamentos normalmente trabalham preceitos como foco no cidadão, flexibilidade e gestão a partir de indicadores; metodologias e ferramentas de solução de problemas; e gestão de recursos humanos voltadas para o desempenho.

O objetivo aqui é, sobretudo, qualificá-los para gerenciar seus departamentos considerando os subsídios providos pelos novos indicadores de desempenho que a implantação do programa de modernização introduziu, bem como para sensibilizá-los quanto ao papel das novas instâncias de atendimento ao cidadão.

Os canais de responsabilização

A estratégia dos programas de modernização administrativa analisados encerra-se com o desenvolvimento de novos mecanismos de responsabilização, representando a última das quatro etapas do ciclo sintético de modernização, conforme relacionadas abaixo:

1. provisão de informações de qualidade por meio do catálogo de serviços públicos, incluindo compromissos de atendimento;
2. provisão de centrais de atendimento para acesso físico e cognitivo aos serviços e informações, incluindo capacitação dos atendentes e desenvolvimento dos sistemas de captação das demandas;
3. provisão de sistemas de informação que transmitam as demandas segundo fluxos de trabalho definidos, tornam transparentes cada etapa do seu processamento, e geram

indicadores de desempenho para os gerentes, já qualificados e sensibilizados em gestão por resultados e foco no cidadão;

4. provisão de uma instância de recurso, um canal de responsabilização dos prestadores de serviço, caso o cidadão não se considere atendido ou satisfeito ao fim das etapas anteriores.

Em ambos os programas, embora com alcances muito diferentes, foram criadas estruturas ou mecanismos com a finalidade de monitorar o atendimento ao cidadão e criar condições para uma maior *accountability* dos servidores públicos. As próprias estruturas de modernização procuram exercer tal papel, ao se constituírem como representantes das demandas dos cidadãos dentro da organização, elaborando e tornando público, para os dirigentes, relatórios de desempenho dos diversos setores, desenvolvendo sistemas de informação voltados unicamente para o trâmite de reclamações e envidando esforços no sentido de equilibrar os níveis de autoridade entre as centrais de atendimento e os setores executores dos serviços. Neste caso, no entanto, a efetividade ou o *enforcement* das medidas é profundamente dependente de disposições hierárquicas internas à organização.

Mas a experiência de fato notável, no âmbito da responsabilização, é a de Santo André, onde o programa de modernização administrativa, além da estrutura mencionada no parágrafo anterior, criou um sistema para captação e tramitação de reclamações e uma ouvidoria. A Ouvidoria da Cidade de Santo André foi criada pela Lei Municipal nº 7.877/1999 (SANTO ANDRÉ, 1999) e constitui-se num mecanismo de controle externo relativamente independente do executivo, para a qual o Ouvidor é eleito por um conjunto de organizações da sociedade civil, possuindo mandato fixo. Ele intervém na relação entre o cidadão solicitante e o executor público municipal, caso os serviços não sejam atendidos segundo os padrões esperados. A Ouvidoria em Santo André¹¹ representa não somente a possibilidade de um constrangimento hierárquico da administração tendo em vista que o Ouvidor tem *status* de secretário da administração municipal, mas também uma responsabilização política devido à inserção que ele possui na Sociedade Civil¹² (BELLISOMI, 2003).

¹¹ Cabe observar que a independência da Ouvidoria da Cidade de Santo André não é total, uma vez que seu orçamento é parte do orçamento do tesouro municipal.

¹² Uma dificuldade das ouvidorias deriva de uma relação do tipo agente-principal, ou seja, a relação com as áreas executoras não é isenta da linguagem tecnicista desta última, o que pode comprometer a efetividade da ação das ouvidorias, caso essa não disponha de recursos para analisar e eventualmente contrapor tecnicamente as alegações dos setores.

Modernização administrativa e política

Finalmente, uma questão fundamental dos programas de modernização administrativa refere-se à sua sustentação política. A primeira consideração é que modernização implica mudança e, nesse caso, mudança por meio da ampliação decidida da transparência. Isto não é, certamente, uma tarefa fácil de empreender, particularmente no setor público, seja pela resistência natural à mudança, seja pelas resistências orientadas por razões não democráticas e não republicanas, de burocratas ou políticos.

Outra consideração é que o beneficiário dos produtos dos programas de modernização administrativa são, via de regra, o indivíduo demandante de um serviço público, e não um coletivo organizado, o que traz implicações para o alcance político-eleitoral de iniciativas deste tipo. Adicionalmente, as atividades de modernização, enquanto atividades meio, têm muita dificuldade em atrair e reter a atenção pública, normalmente voltada para questões mais imediatas, sensíveis e urgentes como saúde ou segurança.

Por fim, dificilmente as iniciativas de modernização estarão limitadas àquelas concebidas e conduzidas pela estrutura titular do programa; pelo contrário, os diversos setores encontram-se comumente em constante processo de mudança nem sempre convergente com os preceitos do programa de modernização proposto centralmente.

Ou seja, não é razoável esperar, ao menos no início do projeto, uma ascendência meritória do programa de modernização sobre as áreas a serem modernizadas e sobre as autoridades de governo. O apoio político das principais lideranças do governo é imprescindível, no sentido de legitimar a titularidade do processo de modernização e as mudanças que virão, aumentando a probabilidade de sucesso do programa¹³.

Adicionalmente ao apoio político, é também necessário que o programa produza benefícios visíveis e impactantes em tempo hábil, de forma a ganhar respaldo público e legitimidade interna e animar todos os envolvidos com o programa de modernização.

Em ambas as experiências havia unidades organizacionais previstas regimentalmente para a tarefa de modernização administrativa: em Belo Horizonte, com o status de secretaria adjunta; em Santo André, como o status de secretaria de primeiro nível e depois como Núcleo de Modernização Administrativa. Mas Santo André foi além disso: “modernização

¹³ Como incentivo político a essa postura, considerando uma perspectiva na qual os valores substantivos ensejados pelo programa não sejam suficientes, pode-se invocar um cálculo racional segundo o qual os benefícios eleitorais dos projetos de modernização tornar-se-ão relevantes. Isto é, o aumento da sensibilidade ou da responsividade da administração pública ao perfil da demanda dos usuários de serviços públicos e às suas satisfações e insatisfações, viabilizada pelo monitoramento permanente do seu atendimento, permite ao governo reestruturar os serviços públicos de forma a atendê-los com mais qualidade.

administrativa” constituía uma das cinco marcas de governo, a unidade de Modernização Administrativa estava nas mãos de uma autoridade política forte, diretamente vinculada ao Gabinete do Prefeito, e os produtos, particularmente a Praça de Atendimento, tiveram grande repercussão e aceitação entre os munícipes¹⁴.

Conclusão

A análise dos programas de modernização administrativa implantados em Santo André e Belo Horizonte permite identificar algumas questões-chave que norteiam conceitualmente esse tipo de iniciativa. A primeira delas refere-se aos catálogos de serviços. Mais que um simples rol de serviços e prazos de atendimento, os catálogos representam um compromisso público em torno de metas concretas a serem alcançadas, o que legitima os incentivos à eficiência junto à burocracia. Adicionalmente, as centrais especializadas em atendimento ao público não só ampliam o acesso físico e cognitivo dos cidadãos aos serviços e às informações públicas, como desoneram as áreas executoras desta função, contribuindo inclusive para a mitigação de ocorrências de relação não republicana entre solicitantes e executores.

Da mesma forma fundamental para viabilizar o programa, a ênfase na informatização dos processos requer uma prévia e robusta preocupação com revisão de processos e iniciativas de gestão da informação. Imprescindível também é a preocupação com a facilitação do diálogo que se estabelece entre os analistas de TI e os especialistas setoriais, cujas políticas e programas são objeto da modernização. Uma vez que eles provêm de campos de conhecimento diferentes e o analistas de TI não possuem formação suficientemente adequada para assegurar a fluidez da comunicação e o entendimento recíproco, particularmente tendo em vista o complexo ambiente caracterizado pelo propósito de mudança e pela resistência burocrática, é fundamental que haja estruturas especializadas nesta mediação. Além disso, a dinâmica do setor público, onde os recursos de tecnologia da informação são distribuídos de forma desiguais, exige que haja, de fato, um abrangente plano de modernização administrativa via tecnologia da informação, de forma a otimizar os recursos dos diversos setores.

Finalmente, o suporte político aos programas de modernização administrativa é imprescindível, tendo em vista o baixo apelo eleitoral do mesmo e as mudanças que visa a introduzir na relação entre a administração pública, o indivíduo e a sociedade.

¹⁴ A titular da então Secretaria de Administração e Modernização Administrativa, a hoje Ministra Miriam Belchior, foi casada com o então Prefeito Celso Daniel.

*IMPROVEMENT PROCESS AND DELIVERED CITIZENS SERVICES: THE CASES OF
SANTO ANDRE E BELO HORIZONTE*

ABSTRACT: This article examines the initiatives to improve process and services delivered to citizen in the municipalities of Santo André (SP) and Belo Horizonte, in face of their underlying objectives of increasing physical and cognitive access to public services, increasing accountability and improving efficiency in the public service delivery. With that purpose, the article presents and discusses the products designed by the policy makers, such as citizen charter, citizen service centers, information systems, civil servants training and channels of accountability, pointing and discussing the main strengths and the main technical and political difficulties observed throughout its implementation.

KEYWORDS: Citizen charter. Citizen service center. Ombudsman. Administrative modernization.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p.173-199.

BATTAGLIA, H. P. Programa de modernização administrativa: Santo André (SP). In: FARAH, M. F. S.; BARBOZA, H. B. (Org.). **Novas experiências de gestão pública e cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000. p.259-274.

BELLISOMI, M. de A. **Responsabilização e eficiência**: a ouvidoria da cidade de Santo André. 2003. 69f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

BELLISOMI, M. de A.; CHIOCHETI, E.; GOMES, E. G. M. Programa de Modernização Administrativa de Santo André. **Revista Mercociudades**: Experiências Exitosas de Autonomia y Gestión Local, Mar del Plata, p.01-167, 2001.

BLASCHEK, J. R. Gerência de requisitos: o principal problema de desenvolvimento de softwares. **Developers' Magazine**, Rio de Janeiro, p.01-04, 2002.

BRASIL. Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009. Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 ago. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6932.htm>. Acesso em: 02 ago. 2014.

COELHO, E. C. **A retórica da racionalidade e o mito da estrutura**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1979.

GOMES, E. G. M. **Gestão por resultados e eficiência na administração pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais.** 2009. 187f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2009.

_____. Conselhos gestores de políticas públicas: controle social democrático e efetivo? In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL: DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL DE TERRITÓRIOS, 10., Salvador, **Anais...** Salvador: CIAGS, 2006. CD-ROM.

PRUD'HOMME, R. The dangers of decentralization. **The World Bank Research Observer**, v.10, n.2, p.201-220, Aug. 1995.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: SPINK, P.; BRESSER PEREIRA, L. C. (Org.). **Reforma do estado e Administração Pública Gerencial.** 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p.39-76.

SANTO ANDRÉ. Prefeitura Municipal. Lei Municipal nº 7.877, de 30 de agosto de 1999. Dispõe sobre a Ouvidoria da Cidade. 22 dez. 2004. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/sp/s/santo-andre/lei-ordinaria/2004/870/8706/lei-ordinaria-n-8706-2004-dispoe-sobre-a-ouvidoria-da-cidade-de-santo-andre-e-da-outras-providencias.html>>. Acesso em: 02 ago. 2014.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.47, n.1, p.7-29, 1996.

CENTRO LATINO AMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO [CLAD]. **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana.** Buenos Aires, set. 2000.

FIGUEIREDO, A. M. C.; FIGUEIREDO, M. F. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v.1, n.3, p.107-127, set./dez. 1986.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as evolution. In: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. **Public policy: essential readings.** Upper Sadle River: Prentice Hall, 1995. p.140-152.

VIANNA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **RAP**, Rio de Janeiro, v.30, n.2, p.5-43, mar./abr. 1996.