



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

EDUARDO DOS SANTOS BARCELLOS

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DA
UNIÃO DE 2002 A 2014 E A ATRIBUIÇÃO DE AVALIAÇÃO DE
PROGRAMAS: UM PROCESSO HISTÓRICO E DISCURSIVO**

Salvador
2018

EDUARDO DOS SANTOS BARCELLOS

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DA
UNIÃO DE 2002 A 2014 E A ATRIBUIÇÃO DE AVALIAÇÃO DE
PROGRAMAS: UM PROCESSO HISTÓRICO E DISCURSIVO**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes

Salvador

2018

Escola de Administração - UFBA

B242 Barcellos, Eduardo dos Santos.

A institucionalização da Controladoria-Geral da União de 2002 a 2014 e a atribuição da avaliação de programas: um processo histórico e discursivo / Eduardo dos Santos Barcellos – 2018.

131 f.

Orientadora: Profa. Dra. Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2018.

1. Brasil. Controladoria Geral da União – Estudo e ensino. 2. Brasil. Controladoria Geral da União – Finalidades e objetivos. 3. Fiscalização da administração pública. 4. Crime contra o Estado. 5. Políticas públicas – Avaliação. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 352.35

EDUARDO DOS SANTOS BARCELLOS

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DA
UNIÃO DE 2002 A 2014 E A ATRIBUIÇÃO DE AVALIAÇÃO DE
PROGRAMAS: UM PROCESSO HISTÓRICO E DISCURSIVO**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes - Orientadora
Doutora em Administração - UFBA
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Ricardo Coutinho Mello
Doutor em Difusão do Conhecimento - UFBA
Universidade Federal da Bahia

Profa. Dra. Maria Tereza Flores Pereira
Doutora em Administração – UFRGS
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Salvador, 30 de julho de 2018.

Dedico este trabalho à Rita, minha esposa, aos nossos filhos Érika, Sofia e Arthur e ao meu, guerreiro, Pai (in memoriam).

AGRADECIMENTOS

À Rita pela paciência e pelo apoio em mais essa difícil jornada que escolhi percorrer. Aos meus filhos pelo amor, carinho e energia que sempre me transmitem.

A minha mãe (*in memoriam*) pelos ensinamentos e o amor dedicados, em especial por uma tarde em que me demonstrou o valor de uma virtude denominada persistência. Ao meu Pai pelo amor e pela parceira de uma vida inteira.

À Professora Vera Mendes pelas contribuições e diálogos ao longo da elaboração do presente trabalho. Aos Professores Ricardo Coutinho Mello e Maria Tereza Pereira que aceitaram honrar-me, com seu tempo e sabedoria, na mais importante etapa desta jornada.

Aos demais Professores do Mestrado em Administração da UFBA pelos grandes momentos em que transmitiram, com interesse e prazer, seus ensinamentos à turma do MPA16-CGU.

Aos meus colegas de Mestrado pela companhia e troca de experiências e ensinamentos.

Aos meus amigos Arthur e Jaime, pelos embates e provocações intelectuais.

Aos meus amigos Luci e Walter, pela amizade e o apoio, sempre demonstrados.

Por fim a meus colegas de CGU-Regional do Rio Grande do Sul, em especial aos interlocutores de debates e ideias, Jaime e Hauschild, ao parceiro de Mestrado, César e aos amigos das horas boas e, principalmente, das difíceis, Estemir, Juliano, Jorge e Zoraia.

“Há uma quebra na história familiar onde as idades se acumulam e se sobrepõem e a ordem natural não tem sentido: é quando o filho se torna pai de seu pai.

É quando o pai envelhece e começa a trotear como se estivesse dentro de uma névoa. Lento, devagar, impreciso.

(...)

É quando aquele pai, que antigamente mandava e ordenava, hoje só suspira, só geme, só procura onde é a porta e onde é a janela – tudo é corredor, tudo é longe.

É quando aquele pai, antes disposto e trabalhador, fracassa ao tirar sua própria roupa e não lembrará de seus remédios.

E nós, como filhos, não faremos outra coisa senão trocar de papel e aceitar que somos responsáveis por aquela vida. Aquela vida que nos gerou depende de nossa vida para morrer em paz.”

Fabrizio Carpinejar; Excerto de *“Todo filho é pai da morte de seu pai.”*

BARCELLOS, Eduardo dos S. A Institucionalização da Controladoria-Geral da União de 2002 a 2014 e a Atribuição de Avaliação de Programas: um Processo Histórico e Discursivo - 131 f. 2018. Dissertação (Mestrado) Escola de Administração. Universidade Federal da Bahia 2018.

RESUMO

O presente trabalho objetiva analisar o processo de institucionalização da Controladoria-Geral da União-CGU e das suas atribuições constitucionais, especialmente a da avaliação da execução dos programas de governo. Não se tratou aqui de avaliar o mérito em relação ao trabalho de avaliação realizado, mas sim de, a partir do referencial teórico do institucionalismo discursivo, enfatizam-se as ideias e os discursos na análise do contexto institucional. Nesta vertente o discurso é um veículo para o conteúdo de ideias e considerado um processo interativo pelo qual as ideias são transmitidas. A metodologia utilizada foi o método de triangulação de Denzin, tendo sido utilizadas a triangulação de dados e de métodos de coleta. De acordo com o autor, a triangulação de dados significa coletar dados em diferentes períodos e de fontes distintas de modo a obter uma descrição mais rica e detalhada dos fenômenos, enquanto a triangulação metodológica refere o uso de múltiplos métodos para obter os dados mais completos e detalhados possíveis sobre o fenômeno. Os resultados confirmam a importância dos discursos e das ideias para o crescimento institucional da CGU, especialmente nas atribuições de transparência, prevenção, combate à corrupção e ouvidorias, seja restringindo outros discursos e ideias, seja mobilizando, persuadindo acerca da necessidade ou adequação de um determinado curso de ação. Verificou-se ainda que a institucionalização da Avaliação da Execução de Programas de Governo, no âmbito da CGU, possui estrutura discursiva hermética e um processo de institucionalização diverso das demais atribuições da Instituição.

Palavras-chave: Institucionalização; Avaliação; Institucionalismo Discursivo; Teoria Institucional.

BARCELLOS, Eduardo dos S. The Institutionalization of the Controladoria-Geral da União from 2002 to 2014 and the Program Evaluation Attribution: A Historical and Discursive Process; 131 f. 2018. Dissertation (Master's) School of Administration, Federal University of Bahia, 2018.

ABSTRACT

The present work sought to analyze the process of institutionalization of the Federal Comptroller's Office (CGU) and its constitutional attributions, especially that of the evaluation of the execution of government programs. It was not a question of evaluating the merits of the evaluation work, but rather of emphasizing the ideas and discourses in the analysis of the institutional context, based on the theoretical framework of discursive institutionalism, especially that advocated by Vivien Schmidt. Discourse in this strand is a vehicle for the content of ideas regarded as an interactive process by which ideas are transmitted. The methodology used was the Denzin triangulation method, using triangulation of data and collection methods. According to author, data triangulation means collecting data at different periods and from different sources in order to obtain a richer and more detailed description of the phenomena, while methodological triangulation refers to the use of multiple methods to obtain the most complete and detailed data about the phenomenon. The results confirm the importance of speeches and ideas for the institutional growth of the CGU, especially in the attributions of transparency and prevention, combating corruption and ombudsmen, whether by restricting other discourses and ideas, or by mobilizing, persuading about the necessity or adequacy of a given course of action. It was also verified that the institutionalization of the Evaluation of the Execution of Government Programs, within the framework of the CGU, has a hermetic discursive structure and a process of institutionalization.

Keywords: Institutionalization; Evaluation; Discursive Institutionalism; Institutional Theory.

LISTA DE ABREVIATURAS

ACF- Advocacy Coalition Framework
AEPG – Avaliação da Execução de Programas de Governo
APSA - American Political Science Association
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social
CGU - Controladoria-Geral da União
CF - Constituição Federal da República Federativa do Brasil
CN – Congresso Nacional
DASP - Departamento de Administração e Serviço Públicos
e-SIC - Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão
FHC – Fernando Henrique Cardoso
LAI - Lei de Acesso à Informação
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
MARE- Ministério da Administração e Reforma do Estado
MCD - Modelo de Coalizões de Defesa
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
ODP - Observatório da Despesa Pública
OGU – Ouvidoria-Geral da União
ONU - Organização das Nações Unidas
PDCA – Planejamento, Direção, Controle e Avaliação
PPA - Plano Plurianual
PNE - Política Nacional de Educação
PFMPS - Programa de Fiscalização de Municípios por Sorteio Público
PFGM - Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal
POV - Programa Olho Vivo
SFC – Secretaria Federal de Controle
SPCI – Secretaria de Prevenção à Corrupção e Informações Estratégicas
STPC – Secretaria de Transparência, Prevenção e Controle
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
SUMOC - Superintendência da Moeda e do Crédito
SUS - Sistema Único de Saúde
UNDOC – United Nations Office on Drugs and Crime

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1- FORÇAS CAUSAIS E PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO	52
FIGURA 2- ETAPAS DO CICLO PDCA	74
FIGURA 3 - CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	75
FIGURA 4: TRIANGULAÇÃO DE DADOS E MÉTODOS.....	87
FIGURA 5: DICOTOMIAS/TENSÕES CONSIDERADAS NAS ESCOLHAS METODOLÓGICAS E TEÓRICO-REFERENCIAIS.	88
FIGURA 6: ESQUEMA GERAL DE ANÁLISE DE CONTEXTO.	93
FIGURA 7: ANÁLISE POR TRIANGULAÇÃO.	92

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – MODELO DE FICHA ANALÍTICA	89
--	----

Sumário

INTRODUÇÃO	14
Capítulo I.....	19
1.1 CONSIDERAÇÕES ONTOLÓGICAS e EPISTEMOLÓGICAS.....	19
1.2 A ABORDAGEM NEOINSTITUCIONAL	22
1.2.1 Teoria Institucional, do Velho ao Neoinstitucionalismo	22
1.2.2 Organizações e Instituições	25
1.2.3 O Ambiente Organizacional	28
1.2.4 Ambiente e Legitimidade das Organizações	29
1.2.5 Pilares Institucionais.....	32
1.2.6 O Institucionalismo Sociológico.....	33
1.2.7 O Institucionalismo Histórico	37
1.2.8 O Institucionalismo da Escolha Racional	42
1.2.9 O Institucionalismo Discursivo	45
1.2.10 Outras correntes neoinstitucionalistas.....	50
1.2.11 Processos de Institucionalização	50
Capítulo II - POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO.....	53
2.1 O Campo de “Políticas Públicas”	53
2.1.2 Políticas Públicas.....	55
2.1.3 Rede de Políticas Públicas e o Modelo de Coalizão de Defesas.....	57
2.1.4 A Avaliação de Políticas Públicas.....	60
2.1.5 Avaliação - Conceitos e Ideias em debate.....	65
2.1.6 A Avaliação institucional	70
2.1.7 A Avaliação e o Ciclo PDCA	72
2.1.8 O Ciclo de Políticas Públicas	74
2.1.9 Algumas Experiências Internacionais em Avaliação.....	76

2.1.10 Considerações acerca da Institucionalização da Avaliação em Políticas Públicas	79
Capítulo III - A ABORDAGEM METODOLÓGICA	82
3.1 Considerações Metodológicas	82
3.2 O Desenho Metodológico	84
3.3 A Coleta de Dados	85
3.4 Plano de Análise	85
Capítulo IV – DISCUSSÃO E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	93
4. Considerações Gerais	93
4.1 A Origem e a vigência da Corregedoria-Geral da União	95
4.2 A emergência e a institucionalização da Controladoria-Geral da União	101
4.3 A integração CGU-SFC	109
4.4 Tensões em Integração	111
4.5 A Avaliação de Programas e a expertise da SFC	114
Considerações Finais	118
REFERÊNCIAS	122

INTRODUÇÃO

Conforme o disposto na Constituição Federal da República Federativa do Brasil (CF/88), no artigo 70, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

De acordo com o disposto no artigo 74 da Constituição, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário manterão Sistema de Controle Interno, com as seguintes finalidades constitucionais:

- I. Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II. Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III. Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV. Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

No âmbito do Poder Executivo Federal, a Controladoria-Geral da União- CGU é a unidade responsável por essa atividade, exercendo, ainda, a função de órgão central do sistema.

O artigo 4º da Lei nº 11.653 de 7 de abril de 2008, define Programa como sendo instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido, sendo classificado como:

- a) Programa Finalístico: pela sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores;

b) Programa de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais: aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo;

No âmbito da gestão pública, portanto, programa é um instrumento que articula um conjunto de iniciativas - projetos, atividades, financiamentos, incentivos fiscais, normas, etc. que visam à solução de um problema ou ao atendimento de uma demanda social, sendo mensurável e estabelecido no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei do Orçamento Anual (LOA). Esta metodologia de elaboração de programas do PPA contribui para a identificação dos problemas e dos segmentos sociais alvo da intervenção governamental, ajudando a estabelecer as ações a serem implementadas e os resultados a serem atingidos.

As avaliações de políticas e programas permitem que formuladores e implementadores tomem suas decisões com maior conhecimento, maximizando o resultado do gasto público, identificando êxitos e superando pontos de estrangulamento.

De acordo com Silva e Costa (2002, p. 16) a utilização de estudos de avaliação de programas e projetos permite que o processo decisório seja dotado de maior racionalidade técnica e gerencial, sendo um poderoso instrumento de aperfeiçoamento do processo decisório, a partir do conhecimento sistemático e organizado do funcionamento dos programas, dos obstáculos existentes para sua implantação no campo gerencial e operacional e dos resultados esperados e não esperados. Portanto, a utilização de instrumentos adequados de avaliação de programas e projetos tende a obter maior qualidade no uso de recursos e melhorar a capacidade de gestão do Estado, por meio de informações e análises que permitam maior efetividade de suas ações, bem como um processo de formulação estratégica e de melhor gerência.

O Brasil é um país continental, com necessidade cada vez maior de Políticas Públicas que apresentem características descentralizadas por todo o território nacional, como, por exemplo, o Sistema Único de Saúde (SUS); a Política Nacional de Educação (PNE) ou, ainda, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Esta característica, no entanto, tem exigido esforços e a utilização de mecanismos cada vez mais complexos na avaliação, fiscalização, monitoramento e controle dessas políticas.

Este crescente processo de descentralização e a sua consequente capilaridade têm exigido contato e a aproximação constantes da Controladoria-Geral da União-CGU, órgão central do Sistema de Controle Interno, com a realidade múltipla e complexa da sociedade brasileira, no cumprimento de sua missão constitucional. De fato, a CGU atua nas mais diversas áreas do território nacional, tendo a partir da implantação de programas operacionais de atuação, como o Programa de Fiscalização de Municípios por Sorteio Público-PFMPS e o Programa Olho Vivo-POV ou o Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal-PFGM, por exemplo, levado a presença do Estado aos mais remotos municípios do País, contribuindo para a consolidação da institucionalização da CGU.

A institucionalização foi inicialmente definida por Selznick (1972) como um processo que ocorre numa organização ao longo do tempo, refletindo suas peculiaridades históricas e sendo construído pelas pessoas, grupos e interesses, em relacionamento com o ambiente. No final da década de 70, com a publicação de Meyer e Rowan (1977), este conceito evolui e os autores definem institucionalização como sendo o processo pelo qual processos sociais, obrigações ou circunstâncias assumem o status de norma no pensamento e nas ações sociais.

Conforme Scott (2013) institucionalização é o processo em que o significado é compartilhado, sendo que nas fases iniciais deste, a adoção da prática por organizações representa uma escolha de sua parte, que pode refletir suas necessidades ou interesses. Desta forma, com o prosseguimento do processo de institucionalização, pressões normativas e culturais atuam de modo que a adoção se torna menos uma escolha e mais um requisito. De fato, instituições existem e se auto-reforçam, interagindo e produzindo ineficiências e tensões, e não apenas complementaridades. Estas tensões institucionais podem ter efeitos econômicos adversos, ou mesmo, exercerem funções econômicas positivas.

Na área de Políticas Públicas os estudos apontam para as vantagens do planejamento e da institucionalização da avaliação (ELISBERTO, 2008; ROCHA, 2008; VIEIRA-DA-SILVA, 2007) subsidiando o processo decisório e contribuindo para a otimização na utilização de sistemas de informação, a consolidação de um processo de planejamento e de aplicação dos recursos públicos, bem como para a construção de padrões avaliativos das diferentes dimensões da área de avaliação.

Os estudos no campo da avaliação dos serviços públicos, em geral, têm demonstrado sua aplicabilidade prática tendo em vista que, à medida que são

implantados procedimentos e protocolos de avaliação, a prática tende a adquirir compatibilidade com estes, fato que também corrobora a importância da avaliação, especialmente em áreas sensíveis como a de educação e a da saúde.

Por fim, cabe lembrar que de acordo com Beloni et al (2001), a área da avaliação voltada para instituições e políticas públicas é caracterizada pela similaridade interna, do ponto de vista metodológico, residindo a diferença entre elas no objeto de avaliação. Com efeito, enquanto na avaliação institucional busca-se tratar uma instituição, de modo global e sistemático, analisando-se as políticas institucionais, os programas, projetos e a missão institucional; na avaliação de uma política pública, as instituições não são objeto da avaliação, sendo examinadas apenas as políticas, seus resultados e suas consequências.

Isto posto, o presente trabalho realiza uma combinação e interação a partir desta similaridade interna, transitando com ênfase no objeto da institucionalização da Controladoria-Geral da União, no período de 2002 a 2014, transitando ainda, de forma complementar pela consolidação e a institucionalização das atribuições constitucionais e funções da instituição, especialmente na atribuição de avaliação de programas.

Assim, o tema do presente estudo é a Institucionalização da CGU, no período de 2002 a 2014, transitando pela atribuição constitucional da avaliação de programas, a partir de uma análise do processo histórico e discursivo no contexto político, midiático e no ambiente institucional da Controladoria-Geral da União. Apresenta como questão de pesquisa: como se deu o processo discursivo de institucionalização da CGU e de suas atribuições constitucionais, especialmente a de avaliação de programas no período de 2002 a 2014?

Apresentam-se como objetivos:

- a) Analisar os marcos normativos, históricos e discursivos do processo de institucionalização da CGU;
- b) Identificar alguns dos processos de institucionalização ocorridos no âmbito da CGU, no período de 2002 a 2014, no que tange ao cumprimento de suas múltiplas atribuições e funções, enfatizando-se a avaliação de programas;

Parte-se do pressuposto que existe um processo de institucionalização CGU, bem como de suas atribuições e que a atribuição que será enfatizada no presente

trabalho, qual seja, a atribuição de avaliação de programas se encontra em estágio diferente de institucionalização em relação às outras atribuições constitucionais e funções da CGU.

O aporte teórico utilizado é o Neoinstitucionalismo, especialmente a corrente teórica denominada de Institucionalismo Discursivo

Este trabalho representa uma contribuição às análises de construção e institucionalização da CGU, principalmente no que se refere à atribuição de avaliação, fornecendo assim um aporte para a promoção da constante e necessária aproximação da *práxis* da administração pública com a relevância e a pertinência do conhecimento acadêmico.

Além desta introdução e das considerações finais essa dissertação se organiza em quatro capítulos. O primeiro introduz algumas considerações ontológicas e epistemológicas que norteiam o desafio enfrentado e discute a abordagem teórica do neoinstitucionalismo, especialmente uma das suas vertentes, o institucionalismo discursivo, como marco teórico referencial para análise do material coletado e a discussão dos processos de institucionalização. O segundo capítulo aborda o campo de políticas públicas, especialmente com relação à avaliação. O terceiro descreve os aspectos metodológicos. No quarto capítulo são apresentados e discutidos os resultados.

CAPÍTULO I

1.1 CONSIDERAÇÕES ONTOLÓGICAS E EPISTEMOLÓGICAS

Ontologia caracteriza-se por ser, nos termos aristotélicos, a ciência do ser enquanto ser, ou seja, é ela que dá a base para o conhecimento da realidade, é a partir dela que se estabelece a maneira como o mundo é percebido.

Para Hall (2003), em profícuo capítulo em que defende o alinhamento ontológico e metodológico, uma das características curiosas dos debates contemporâneos é que eles prestam mais atenção à metodologia do que a questões de ontologia. Para o autor, "Ontologia" refere-se ao caráter do mundo como realmente é, portanto, o autor usa o termo para se referir aos pressupostos fundamentais que os estudiosos fazem sobre a natureza do mundo social e político e especialmente sobre a natureza das relações causais dentro desse mundo. Conforme Hall (2003) se uma metodologia consiste em técnicas para fazer observações sobre relações causais, a ontologia consiste em premissas sobre as estruturas causais profundas do mundo, a partir das quais a análise começa e sem as quais teorias sobre o mundo social não fariam sentido. Em outras palavras, a ontologia está intrinsecamente relacionada à forma como lidamos com a realidade e como a imaginamos no mundo social em que vivemos. Sendo nosso objeto de análise as instituições, a questão ontológica se apresenta ao enfrentarmos questões acerca do que são as instituições? Como elas são criadas? Como se mantêm estáveis? Como se alteram?

Conforme Grayling (1996) a epistemologia, também chamada teoria do conhecimento, é o ramo da filosofia interessado na investigação da natureza, fontes e validade do conhecimento. Entre as questões principais que ela tenta responder estão as seguintes. O que é o conhecimento? Como nós o alcançamos? Podemos conseguir meios para defendê-lo contra o desafio cético?

Para responder a estas questões verdadeiros esforços intelectuais e históricos-conceituais têm sido empreendidos nas mais diversas áreas, existindo até mesmo ramos específicos da Ciência a este respeito, tal como a Filosofia da Ciência. A epistemologia elevou-se, há muito, ao status de disciplina nos mais

diversos programas de Doutorado e Mestrado espalhados pelo mundo. Mas, ao enfrentarmos este desafio, é necessário demarcar pontos epistemológicos a fim de evitar voltar-se, renitente e de forma recalcitrante aos gregos e aos primórdios do conhecimento em nossa civilização.

A identificação da matriz epistemológica que determina a linha de investigação é um dos problemas a ser enfrentado quando tentamos produzir conhecimento, especialmente, a partir de pesquisa científica. O processo de produção de um saber teórico e prático necessita coerência, explicitação de sua estrutura; definição de seus pressupostos, bem como dos elementos que o constituem (relação sujeito/objeto; abordagem dos fenômenos; modelo de análise e delimitação do campo empírico; por exemplo).

De acordo com Grayling (1996), primordialmente na era moderna, a partir do século XVII em diante - como resultado do trabalho de Descartes (1596-1650) e Locke (1632-1704) em associação com a emergência da ciência moderna – foi que a epistemologia passou a ocupar um plano central na filosofia. Conforme o autor, a definição padrão, preliminarmente, é a de que o conhecimento é crença verdadeira justificada. Assim, cada uma das três partes da definição parece expressar uma condição necessária para o conhecimento, e a reivindicação é a de que, tomadas em conjunto, elas são suficientes. Esta é a definição clássica e que era aceita pelos epistemólogos até a publicação de artigo de Gettier (1963). Este artigo, de apenas três páginas, publicado há mais de 50 anos, provoca debates e apresenta teses até hoje, fato que apenas serve para ilustrar o terreno movediço em que adentramos.

Estes longos debates travados desde o século XVII, com o advento do dualismo e do método cartesiano de Descartes, tem como interesse central uma questão essencial, qual seja a de se podemos confiar nas rotas e nos caminhos que cada uma das escolas de pensamento indica que a ciência deve seguir? Ou o que é ainda mais complexo, como se constrói a realidade que pretendemos estudar? A centralidade do que conhecemos, encontra-se no objeto ou no sujeito?

O problema epistemológico da objetividade e da subjetividade, tão bem caracterizado a partir das obras (Tratado da Natureza Humana de Hume e a Crítica da Razão Pura de Kant, no século XVIII) persiste ainda hoje no meio acadêmico. Este problema vem dividindo os campos de saber e, principalmente, as formas de abordagens do saber por parte dos pesquisadores, em métodos quantitativos e

qualitativos, dando margem a acusações quanto ao reducionismo dos primeiros e ao interpretativismo dos segundos.

Grayling (1996) nos lembra que, paralelamente a esse debate, sobre como definir o conhecimento há outro sobre como o conhecimento é adquirido, sendo duas as principais escolas de pensamento sobre o que constitui o meio mais importante para conhecê-lo: a escola "racionalista", que defende que a razão é responsável por esse papel e a outra, a "empirista", que defende que a experiência, principalmente o uso dos sentidos, ajudados, quando necessário, por instrumentos, é que é responsável por tal papel. Conforme Grayling (1996), o paradigma de conhecimento para os racionalistas é a matemática e a lógica, nos quais verdades necessárias são obtidas por intuição e inferência racionais. Para os empiristas, o paradigma é a ciência natural, na qual observações e experimentos são cruciais para a investigação.

Em que pesem os argumentos de uma e de outra vertente, que serão trazidos à baila durante as discussões no presente trabalho, é fato que essa "disputa" intelectual tem permitido à ciência avançar, mesmo com (e, sobretudo, por) suas diferenças metodológicas.

Na análise das instituições, a questão epistemológica se apresenta no que podemos conhecer sobre as instituições e sobre o que as torna estáveis ou provoca mudança.

Carvalho et al. (2004) ressalta que a teoria institucional emerge, nas Ciências Sociais, ao final do século XIX, e que essa relativa antiguidade, longe de estabelecer uma evolução linear e cumulativa revela momentos de inflexão, mostra a dinâmica do campo e sugere a ocorrência de disputas pelo "monopólio da competência científica compreendida como capacidade de falar e de agir legitimamente", nas palavras de Bourdieu (2003). Carvalho et al. (2004) lembra que uma breve revisão histórica da teoria mostra um percurso de rupturas, retomadas, tanto no quadro da teoria social como no quadro específico das instituições, conforme veremos ao tratarmos especificamente da evolução da teoria institucional.

1.2 A ABORDAGEM NEOINSTITUCIONAL

1.2.1 Teoria Institucional, do Velho ao Neoinstitucionalismo

A teoria institucional é uma abordagem teórica, com longa história percorrida especialmente a partir do século XX, não sendo uma abordagem unificada, apresentando diversas perspectivas, especialmente sendo utilizada no estudo de fenômenos sociais, econômicos e políticos. A Teoria Institucional vem sendo utilizada com sucesso em áreas como a Ciência Política, a Administração, a Economia e em diversas outras áreas e disciplinas.

Conforme Hall & Taylor (1996) e Peres (2008), dentre outros autores, o paradigma neoinstitucional é hegemônico na Ciência Política, sendo suas metodologias e premissas adotadas por diversos investigadores em artigos empíricos, teóricos e metodológicos publicados nos principais periódicos internacionais da área. Na área de Administração, o paradigma neoinstitucionalista também tem sido bastante utilizado, especialmente nos últimos 15 anos. Cabe ressaltar, no entanto, que a referência original do paradigma advém da Ciência Política, e é nesta área que atuam as principais lideranças teóricas internacionais.

Conforme Carvalho et al. (2004) a abordagem institucional na Ciência Política foi dominante entre pesquisadores da Europa e das Américas desde a última metade do século XIX até às primeiras décadas do século XX mantendo em seus primórdios, uma relação estreita com o direito constitucional e a filosofia moral. Para Carvalho et al. (2004) a ênfase empiricista das Ciências Sociais nos anos 30, favoreceu a emergência de uma abordagem essencialmente comportamentalista na Ciência Política e deste modo, as décadas 40 e 50 foram testemunhas da explosão do enfoque orientado para a análise do comportamento do indivíduo. Conforme a autora, tanto sob os adjetivos de velho ou de novo, o institucionalismo tem sido explorado em diferentes vertentes, destacando-se as vertentes política, econômica e a sociológica, que têm, cada uma, oferecido subsídios para o entendimento de fenômenos sociais em seus respectivos âmbitos do conhecimento.

Conforme Peres (2008) existiram dois fatores que concorreram para o advento do neoinstitucionalismo, quais sejam, a emergência, a partir dos anos de 1950, da análise econômica dos fenômenos políticos sob a ótica dos paradoxos das

decisões coletivas e a crise do behaviorismo a partir da segunda metade da década de 1960. O autor ressalta que a evolução da Teoria Institucional, envolveu dois processos sucessivos, sendo um deles de oposição e o outro de síntese. No primeiro uma oposição radical à abordagem comportamentalista que floresceu nos anos de 1920-1930 e se tornou hegemônica ao longo das décadas de 1940-1950-1960 e no segundo, a articulação sintética de elementos do próprio comportamentalismo com elementos do que se convencionou chamar de antigo institucionalismo. O autor ressalta, ainda, que a “revolução comportamentalista” trouxe várias contribuições à Ciência Política, dentre elas, uma grande preocupação com objetividade e com generalizações indutivas, elementos considerados essenciais à análise científica, fazendo com que vários analistas passassem a questionar a validade das premissas comportamentalistas, tanto da versão indutivista da Sociologia e da Antropologia, como da versão dedutivista da Economia (RIKER, 1958 apud PERES 2008).

Carvalho (2003) ressalta que a perspectiva institucional nas ciências sociais apesar do seu “relançamento” na metade dos anos 70 estabelece suas origens em algumas formulações teóricas das últimas décadas do século XIX em meio aos debates na Alemanha sobre o método científico, podendo identificar-se suas sementes conceituais em precursores institucionalistas, tais como os economistas Thorstein Veblen, John Commons e Westley Mitchel e em sociólogos como Emile Durkheim e Max Weber.

Conforme Scott (2013) estes primeiros economistas postulavam que os processos econômicos eram operados dentro de um quadro social moldado por um conjunto de forças culturais e históricas, mas cujo comportamento dos indivíduos era governado por hábitos e convenções. Já na ciência política, no final do século XIX e meados do século XX, a análise institucional centrou-se na lei constitucional e na filosofia moral, com ênfase nas instituições políticas formais, códigos legais e normas administrativas. Com relação à sociologia, de forma predominante, no século XX, foi enfatizado o papel dos sistemas simbólicos como produto de atividades conjuntas e na forma como o institucional interage com as identidades individuais.

Carvalho et al. (1999) nos lembra que a partir da década de 50, começam a ser acrescentados aos estudos empíricos realizados no campo das organizações sob o enfoque estrutural e comportamental as contribuições da perspectiva

institucional. A edição em 1966 da obra “A Construção Social da Realidade” de Berger & Luckman foi um ponto de inflexão nos estudos e no movimento teórico denominado Neoinstitucionalismo. Nesta obra os autores caracterizaram e conceituaram a realidade como uma construção baseada em interações sociais, que vão produzindo ações que adquirem estabilidade e que são reforçadas como válidas (BERGER & LUCKMAN, 2004; SCOTT & MEYER, 1991; HATCH, 1997).

Philip Selznick, discípulo de Robert Merton, com a publicação de seu original artigo (SELZNICK; 1972), após a publicação da obra de Berger & Luckman, introduziu as bases de um modelo institucional e de interpretação das organizações como uma expressão estrutural da ação racional e que, ao longo do tempo, são sujeitas às pressões do ambiente social e transformam-se em sistemas orgânicos. De acordo com Carvalho et al. (1999) esta evolução, que Selznick designa como “processo de institucionalização”, pode ser sintetizada num aspecto: os valores substituem os fatores técnicos na determinação das tarefas organizativas.

Para Carvalho et al. (2004) o velho institucionalismo de Veblen e Selznick tratava das bases institucionais locais, construídas por atores individuais e organizacionais na interação imediata com seu ambiente, sobre o qual detinham algum controle, pois as condições ambientais e os movimentos de adequação organizacionais são mediados pelas interpretações dos indivíduos (baseada em uma perspectiva calculadora) e das próprias organizações. Deste modo, surge no âmbito do neoinstitucionalismo, a noção de esquemas interpretativos que dá margem a maior ou menor adequação a um ou outro nível do ambiente organizacional. Ainda conforme a autora, a perspectiva neoinstitucional propõe, ao tratar da relação da organização com seu ambiente, uma adequação aos requisitos ambientais, pois estes são depositários de padrões de legitimidade.

Hall & Taylor (1996) em clássico e seminal artigo publicado originalmente em 1996, mas apresentado em uma primeira versão pelos autores em 1994, no congresso da American Political Science Association (APSA), destacam que pelo menos três métodos de análise diferentes, todos reivindicando o título de neoinstitucionalismo, apareceram de 1980 em diante, tendo designado essas três escolas de pensamento como institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico, destacando que esses diferentes métodos desenvolveram-se como reação contra as perspectivas behavioristas, que foram influentes nos anos 60 e 70.

No entanto, cabe ressaltar que estes movimentos institucionalistas nas 3áreas, da economia, da ciência política e da sociologia, não se desenvolveram exatamente na mesma época, tendo cada um seu tempo e características de desenvolvimento (DIMAGGIO; POWELL, 1991; HALL & TAYLOR, 2003; CARVALHO, 2003).

Para Hall & Taylor (1996), no desenvolvimento da análise seminal que procederam, duas questões deveriam ser fundamentais em toda análise institucional: (1) como construir a relação entre instituição e comportamento; (2) como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam. Partindo desta primeira questão, Peres (2008) demonstra que o desenvolvimento do paradigma neoinstitucional se deu como um movimento que surgiu a partir das críticas e da rejeição do paradigma até então dominante, o comportamentalismo, de uma parte e, de outra, a partir da incorporação, de certo modo crítica, da abordagem econômica à análise do problema político. Portanto, conforme o autor, a abordagem neoinstitucional tem como característica teórica central a síntese epistemológica e metodológica de parte do comportamentalismo com parte do antigo institucionalismo.

1.2.2 Organizações e Instituições

De acordo com Meyer e Rowan (1977) organizações são voltadas a incorporar práticas em procedimentos, preponderando conceitos racionalizados do trabalho organizacional e institucionalizados na sociedade. Conforme os autores estruturas formais não são somente elementos relacionais em uma organização, mas são profundamente engendrados no entendimento da realidade social. As posições políticas e procedimentos das organizações são exigências vindas, em grande parte da opinião pública, pelo conhecimento legitimado por meio do sistema educacional, do prestígio social, pelas leis e a prudência usadas nos tribunais.

Conforme Steinmo et al (1997) de um modo geral, os institucionalistas interessam-se por todo o tipo de instituições sociais e estatais que moldam a maneira pela qual os atores políticos definem seus interesses e estruturam as relações de poder com os outros grupos. Conforme Carvalho et al. (2004) considerando que são distintas tanto das amplas instituições sociais como do

comportamento individual, as organizações são percebidas como elos potenciais de conexão entre os indivíduos e o mundo social.

De acordo com Selznick (1972) a instituição é “o produto natural das pressões e necessidades sociais – um organismo adaptável e receptivo” e como tal, assume caráter específico e independente dos seus produtos ou serviços. O autor, ao ressaltar a diferença analítica, lembra que ao estudarmos instituições, devemos resgatar sua construção histórica e as influências do meio social, pois desta forma pode-se verificar situações em que organizações se tornaram instituições, ou dito de outro modo, assumiram caráter especial e competências singulares.

Para Hall e Taylor (2003) os teóricos do institucionalismo histórico definem instituição, como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política, estendendo-se, portanto, das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Os autores ressaltam que em geral, esses teóricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais.

Conforme Hall & Taylor (1996) esses teóricos tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais, enfatizando assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições, e em seguida, formando uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas, combinando explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as ideias, aos mesmos processos.

Já em relação ao institucionalismo da escolha racional, os autores ressaltam que este surgiu no contexto do estudo de comportamentos no interior do Congresso dos Estados Unidos, tendo se inspirado na observação de um paradoxo significativo no Congresso Americano, qual seja o fato de que o caráter multidimensional das questões congressuais deveria gerar ciclos, no entanto, as decisões do Congresso apresentavam notável estabilidade.

A partir do final dos anos 70, estes teóricos da teoria da escolha racional começaram a se interrogar como essa anomalia poderia ser explicada tendo

buscado uma resposta pelo lado das instituições, ao desenvolverem um enfoque próprio no que tange à explicação da origem das instituições. Conforme Hall & Taylor (1996) em geral eles começam utilizando a dedução para chegar a uma classificação das funções desempenhadas por uma instituição, explicando em seguida a existência da instituição com referência ao valor assumido por essas funções aos olhos dos atores influenciados pela instituição. Deste modo, a corrente teórica pressupõe que os atores criam a instituição de modo a realizar esse valor, obtendo um ganho pela cooperação. Portanto, o processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados, sendo que a forma de organização da empresa se explica a partir do modo como ela minimiza os custos de transação, de produção e de influência. Com relação à sobrevivência, os autores ressaltam que se a instituição está submetida a algum processo de seleção competitiva, a instituição sobrevive pelo fato de oferecer mais benefícios aos atores interessados do que as formas institucionais concorrentes.

De acordo com Peres (2008) na vertente sociológica, a concepção prevaiente é a de que as instituições moldariam as preferências dos atores, ou seja, o que está em questão em termos tanto teóricos como empíricos é o processo de formação das preferências. Em última instância, isso significa que o foco privilegiado da análise é o processo de socialização; no caso, de socialização política.

Conforme Fligstein (2007, p. 64):

As instituições são regras e significados compartilhados (implicando que as pessoas estão conscientes delas ou que elas podem ser conscientemente conhecidas) que definem as relações sociais, ajudam a definir quem ocupa qual posição nessas relações e orientam a interação, ao proporcionar aos atores quadros cognitivos ou conjuntos de significados para interpretar o comportamento dos outros.(...) As instituições podem, é claro, afetar as situações dos atores com ou sem seu consentimento ou compreensão.

Conforme Scott (2013) instituições são transmitidas por sistemas relacionais, rotinas e instrumentos que operam múltipla jurisdição e não somente por sistemas simbólicos. Conforme o autor, as instituições possuem um sentido de estabilidade, mas estão sujeitas a mudanças incrementais e descontínuas, sendo abordadas como comportamentos sociais repetitivos e impulsionados por sistemas de normas e cognições que dão significado às mudanças sociais reproduzidas na ordem social.

Schmidt (2008b, p. 4), em uma análise acerca do conceito de instituições a partir do ponto de vista dos institucionalistas históricos, discorre que:

O institucionalismo histórico centra-se nas instituições, entendidas como conjuntos de práticas regularizadas com qualidades de regra, que estruturam a ação econômica política e os resultados (ver Hall e Taylor, 2003; Thelen 1999; Hall e Thelen 2006). As instituições são conceitualizadas como estruturas externas aos atores econômicos políticos, restringindo-as através dos caminhos históricos que moldam suas ações. Tais atores não são agentes como tais, mas sim formalizados como atores corporativos como sindicatos, negócios, burocracia, políticos, e assim por diante. Ainda não há indivíduos por si só, e onde os atores corporativos são vistos como motivadores estes são, na sua maioria, pressupostos racionais de escolha que eles agem de determinadas maneiras para maximizar seus interesses e que tais motivações conduzem suas interações. A abordagem macro-histórica predominante na maioria das contas tende a enfatizar estruturas e processos muito mais do que os eventos de que são construídos, e muito menos os indivíduos cujas ações e interesses estimularam esses eventos.

1.2.3 O Ambiente Organizacional

Uma das mais importantes contribuições da Teoria Institucional foi a ampliação do conceito de ambiente organizacional. Carvalho et al. (2004) ressaltam que é especialmente a noção ampliada de ambiente que dá sustentação aos argumentos neoinstitucionalistas. Conforme Carvalho et al. (2003) ao longo da evolução do estudo das organizações, o que se entende como ambiente sofreu profundas e importantes mudanças. Com efeito, nas proposições analíticas pioneiras acerca das organizações, os ambientes eram percebidos como meras categorias residuais sem nenhuma importância e influência sobre a própria organização, que era o único foco da investigação, tendo, posteriormente, o ambiente se transformado em tudo o que estava do outro lado da organização, ou que não formava parte dela.

DiMaggio e Powell (1991) ressaltam que o ambiente, no velho institucionalismo, estava limitado à base local, enquanto no novo institucionalismo o ambiente abandona a noção de territorialidade e volta-se para setores, áreas, indústria, campo. Conforme Scott (1992) a contribuição mais importante para o tema é a inclusão de elementos simbólicos na formação dos ambientes organizacionais, tendo a ênfase sido desviada das facetas técnicas para as facetas institucionais dos ambientes, evoluindo de um enfoque generalista para um enfoque simbólico. Carvalho et al. (2004) lembram que os valores são compartilhados nessas

dimensões e penetram as organizações, independentemente de avaliações morais ou racionais.

De acordo com Scott (1992), o ambiente técnico é definido como um domínio em que um produto ou serviço é trocado no mercado, sendo as organizações premiadas pelo controle eficiente e eficaz do processo de trabalho. Enquanto o ambiente institucional é caracterizado pela elaboração de normas e exigências as quais organizações devem se conformar a fim de obter apoio e legitimidade do ambiente.

Foi no clássico texto de Meyer e Rowan (1977) que os autores definiram a teoria institucional como recurso explicativo mais amplo na análise das organizações ao apontar que as estruturas formais têm capacidade tanto de gerar ações como propriedades simbólicas, desempenhando funções objetivas concretas, quanto sinalizando o que é a organização. Os autores destacam que as organizações não se estruturam somente para obter eficiência, mas também devido aos efeitos simbólicos, respondendo não somente a influências concretas do ambiente, mas também, a valores, crenças e mitos compartilhados.

Portanto, conforme Carvalho et al. (2004) na perspectiva institucional, o ambiente representa não apenas a fonte e o destino de recursos materiais (tecnologia, pessoas, finanças, matéria-prima), mas também fonte e destino de recursos simbólicos (reconhecimento social e legitimação), ou seja, além dos requisitos técnicos que capacitam as organizações à eficiência e à eficácia, o ambiente é constituído por elementos simbólicos e normativos, legitimadores de estruturas e práticas organizacionais.

1.2.4 Ambiente e Legitimidade das Organizações

Meyer e Rowan (1977) foram pioneiros ao atentar para o fato de como as organizações buscam legitimidade e apoio, incorporando estruturas e procedimentos correspondentes a modelos culturais amplamente aceitos.

Legitimidade é definida como uma percepção de que as ações de uma entidade são apropriadas dentro de um sistema de normas, valores e crenças socialmente construído (SUCHMAN, 1995).

DiMaggio e Powell (1991) estudaram a forma como as organizações adquirem legitimidade, adotando e mantendo práticas amplamente utilizadas e aceitas, entendendo a legitimidade como justificação e explicação destas práticas. Os estudos organizacionais baseados na Teoria Institucional costumam abordar a legitimidade de forma recorrente (MEYER & ROWAN, 1977; DIMAGGIO & POWELL, 1983; ZUCKER, 1987), tendo em vista que a legitimidade é uma condição das organizações percebida a partir de regras e leis, apoio normativo ou alinhamento cultural-cognitivo (SCOTT, 2013). Alguns autores acreditam que as organizações estão dispostas a buscar legitimidade em detrimento da *performance* (MEYER & ROWAN, 1977; TOLBERT; ZUCKER, 1983; DIMAGGIO & POWELL, 1991), sendo que outros entendem que legitimidade e desempenho não são excludentes (GRANOVETTER, 1985).

Para Meyer e Rowan (1992), as organizações tendem a utilizar linhas de ação já definidas e racionalizadas na sociedade, que lhes permitirá encontrar legitimidade para suas atividades e defender sua sobrevivência independentemente de sua eficiência e da demanda de seus produtos. Assim, confirma-se que, acima do mercado ou dos rígidos ditames tecnológicos, estariam as diversas orientações do contexto, as regras e os significados institucionalizados nas estruturas.

Conforme Carvalho et al. (2003) o mercado deixa de ser o motor da racionalização e da burocratização, assumindo o Estado dita função, por meio de seu poder regulador e das profissões através dos *modus operandi* legitimados, sendo a cultura elevada a uma posição determinante na formação da realidade organizacional, ou seja, não é o mercado nem o centralismo do estado que permitem a manutenção na sociedade das organizações mas os 'mitos institucionalizados' que criam e sustentam as diversas formas organizacionais.

Portanto, o que os institucionalistas sugerem, é que as estruturas que as organizações adotam não são determinadas pelas demandas do ambiente e suas exigências de efetividade e tecnologia mas, especialmente, pela legitimidade transmitida pelas normas coletivamente aceitas e pelos costumes da organização.

Para Meyer e Rowan (1977) as teorias predominantes concedem muita importância às questões relacionadas ao exercício da coordenação e do controle, deixando em um segundo plano, o conceito weberiano de legitimidade das estruturas formais racionalizadas. Conforme Scott (1987) estas estruturas formais não são apenas criaturas de suas redes relacionais na organização social. Para o

autor, nas sociedades modernas, os elementos da estrutura estão profundamente enraizados e refletem compreensões generalizadas de realidade social. Muitas das posições, políticas, programas e procedimentos das organizações modernas são aplicadas pela opinião pública, pelas opiniões de constituintes importantes, por conhecimento legitimado através de sistemas de educação, pelo prestígio social, pelas leis e pelas definições de negligência e prudência usada pelos tribunais, sendo estes elementos, manifestações de poderosas regras institucionais que funcionam como mitos racionalizados que são vinculativos para organizações específicas.

Portanto para a perspectiva institucional o conceito essencial é a legitimidade. Conforme Carvalho et al. (2003) a perspectiva institucional, ao reacender as relações das tradições sociológicas com a teoria organizacional, a partir da retomada de elementos esquecidos como legitimidade, revigora o poder explicativo da teoria organizacional.

De acordo com Carvalho et al. (2004) a mudança radical que constitui definir a teoria institucional como recurso explicativo mais amplo na análise das organizações é uma ideia expressa no trabalho de Meyer e Rowan (1977) ao apontar que as estruturas formais têm capacidade de gerar ações como propriedades simbólicas, desempenhando tanto funções objetivas concretas como sinalizando ao público externo e interno o que é a organização.

Sob a perspectiva institucional, o ambiente representa não apenas a fonte e o destino de recursos materiais (tecnologia, pessoas, finanças, matéria-prima), mas também fonte e destino de recursos simbólicos (reconhecimento social e legitimação). Para os autores a perspectiva neoinstitucional, no que tange à relação da organização com seu ambiente, propugna uma adequação aos requisitos ambientais, tendo em vista que são estes depositários de padrões de legitimidade, propiciando oportunidade de reconhecimento social e de incremento da rede de relacionamentos sociais, reduzindo riscos em períodos de incerteza, aumentando as possibilidades de sobrevivência das organizações, vez que extrapola o desempenho técnico ou da eficácia. Em outras palavras, para sobreviver e competir, as organizações devem alcançar legitimidade no ambiente, definido pelas características particulares que as tornam sensíveis aos mitos racionalizados num contexto determinado e que lhes é determinante.

Conforme Hall & Taylor (1996) os neoinstitucionalistas sociológicos distinguem-se pela sua maneira de tratar do problema da explicação do surgimento

e da modificação das práticas institucionais, diferenciando-se dos teóricos do institucionalismo da escolha racional que explicam o desenvolvimento de uma instituição referindo-se à eficácia com a qual ela serve às finalidades materiais daqueles que a aceitam. Em oposição a isso, os institucionalistas sociológicos sustentam que as organizações adotam com frequência uma nova prática institucional por razões que têm menos a ver com o aumento da sua eficiência do que com reforço que oferece a sua legitimidade social a à de seus adeptos. Em outros termos, as organizações adotam formas e práticas institucionais particulares porque elas têm um valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo. Para os autores, a questão fundamental, nessa ótica, é evidentemente a de saber o que confere “legitimidade” a certos arranjos institucionais antes do que a outros, ou seja, em última análise, essa questão conduz a uma reflexão sobre as fontes da autoridade cultural.

Cabe lembrar que de acordo com Carvalho et al. (2003) a opção entre as exigências da racionalidade técnica e a eficiência por um lado, e a desejada legitimidade institucional por outro, constituem uma fonte de conflito nas organizações. Em alguns momentos, a atividade organizacional baseada na necessária ação cerimonial e ritual que se realiza para sua legitimidade institucional vai contra as rígidas medidas de eficiência técnica. Esta situação pode provocar uma relação conflituosa entre a eficiência e a legitimidade.

1.2.5 Pilares Institucionais

Conforme Powell (2007) as contribuições de DiMaggio e Powell feitas em 1983 abordando os mecanismos que reforçavam a institucionalização, revelaram os mecanismos de coerção, normativo e de processos miméticos de reprodução. Fatores coercivos envolveriam pressões políticas e a força do Estado, fornecendo supervisão e controle regulatório; já os fatores normativos deram origem à influência poderosa das profissões e ao papel da educação; e por fim, as forças miméticas recorreriam a respostas habituais, aceitas para as circunstâncias de incerteza.

De acordo com Scott (2013) instituições são constituídas por três elementos analíticos, por ele denominados de pilares regulatórios, normativos e cognitivos.

Estes três pilares possuem diferentes bases de ordem e de conformidade, sendo todos importantes e atuando de forma conjunta, a partir de processos distintos.

Powell (2007) afirma que cada um dos pilares de Scott ofereceu uma lógica diferente de legitimidade, seja por ser legalmente sancionado, moralmente autorizado ou apoiado culturalmente. Ainda conforme o autor é fundamental distinguir se uma organização atua por conveniência de uma obrigação moral ou porque seus membros não podem conceber formas alternativas de atuação, sendo a tarefa analítica para análise institucional, determinar quais fatores são importantes em contextos particulares e à medida que os mecanismos funcionam para reforçar a ordem social prevalecente ou prejudicar-se mutuamente.

Com efeito, as organizações são compostas de diversos elementos institucionais, alguns são normativos, outros são emprestados de setores padrão e esses vários recursos podem estar em desacordo um com o outro, ser aninhados dentro de outro, ou ainda, aplicar-se diferentemente a membros diversos de um campo.

O fato das organizações serem constituídas pela combinação destes elementos institucionais permite que os teóricos do neoinstitucionalismo, em face da corrente teórica a qual se filiam, privilegiem uma ou outra categoria, como por exemplo, os elementos reguladores com relação aos teóricos da escolha racional (WILLIAMSON, 1975; NORTH, 1990) ou os elementos cultural-cognitivos (ZUCKER, 1977; DIMAGGIO; POWELL, 1991; SCOTT, 2013), com relação aos teóricos sociológicos.

1.2.6 O Institucionalismo Sociológico

Hall & Taylor (1996), no desenvolvimento da sua análise acerca dos três institucionalismos ressaltam que, paralelamente ao desenvolvimento da Ciência Política, um neoinstitucionalismo desenvolveu-se na Sociologia. Os autores lembram que o institucionalismo sociológico surgiu no quadro da teoria das organizações, sendo que esse movimento remonta ao fim dos anos 70, no momento em que certos sociólogos contestaram a distinção tradicional entre a esfera do mundo social, vista como o reflexo de uma racionalidade abstrata de fins e meios (de tipo burocrático) e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura.

Conforme os autores supracitados, os neoinstitucionalistas começaram a sustentar que muitas das formas e dos procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas não eram adotadas simplesmente porque fossem as mais eficazes, tendo em vista as tarefas a cumprir, como implica adotar a noção de uma “racionalidade” transcendente. Segundo eles, essas formas e procedimentos deveriam ser consideradas como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades.

Conforme Scott (2013) na sociologia, durante o século XX, o papel dos sistemas simbólicos como produto de atividades conjuntas e na forma como o institucional interage com as identidades individuais, foi sendo enfatizado. Scott destaca a importância da influência de Durkheim com as suas contribuições iniciais sobre o caráter variável das bases da ordem social, bem como acerca do papel exercido pelos sistemas simbólicos, a autoridade moral, os sistemas de conhecimento e de crença, identificados como instituições sociais, resultantes da interação humana, elementos estes que estariam bastante próximos das proposições básicas do institucionalismo. Conforme Scott, Weber apesar de não ter utilizado o termo e o conceito de “instituição”, aprofundou-se, também na influência das normas culturais e na importância do caráter histórico das estruturas econômicas e sociais.

De acordo com Carvalho et al (2001) na área institucional, Selznick foi um dos precursores, uma vez que lançou as bases para um modelo institucional que interpreta as organizações como uma “expressão estrutural da ação racional” que ao longo do tempo são sujeitas às pressões do ambiente social e transformam-se em sistemas orgânicos (SELNICK, 1972).

Mas foram os estudos de Berger & Luckmann (2004), acerca da investigação da natureza e da origem da ordem social, em que defenderam que a ordem social está fundamentada na “construção social da realidade”, que lançaram as bases para o desenvolvimento da vertente sociológica da abordagem institucional. Este trabalho de Berger & Luckmann, abriu as portas para o surgimento do novo institucionalismo com trabalhos diversos com profunda relevância para a o neoinstitucionalismo, especialmente para a vertente sociológica (MEYER & ROWAN, 1977); Zucker (1977), Meyer & Scott (1983); Dimmaggio & Powell, 1983), todos, em princípio, a partir do conceito de instituição desenvolvido por Berger e Luckmann (2004).

Com efeito, esta nova orientação propôs que a estrutura organizacional refletia não apenas demandas técnicas e dependências de recursos, mas também que era moldada por forças institucionais, incluindo mitos racionais, conhecimento legitimado, a opinião pública e a lei, sendo a ideia central, a de que as organizações estão profundamente inseridas em ambientes sociais e políticos e as práticas e estruturas organizacionais são frequentemente reflexões ou respostas a regras, crenças e convenções incorporadas ao ambiente mais amplo (POWELL, 2007).

Os argumentos enfatizaram a importância dos sistemas simbólicos, dos scripts culturais e dos modelos para moldar os efeitos institucionais, mas eram um pouco vagos quanto aos mecanismos pelos quais a cultura e a história cimentaram a ordem social e restringiram escolhas organizacionais (POWELL, 2007).

Hall & Taylor (1996) destacam algumas características do institucionalismo sociológico que lhe conferem originalidade relativamente às outras variações do neoinstitucionalismo, a saber: os teóricos dessa escola tendem a definir as instituições de maneira muito mais global do que os pesquisadores em Ciência Política, incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana, rompendo a dicotomia conceitual que opõe “instituições” e “cultura”, levando-as à interpenetração.

Conforme Zucker (1977), essa abordagem tende a redefinir a “cultura” como sinônimo de “instituições”. Conforme Hall & Taylor (1996) na abordagem sociológica do neoinstitucionalismo, as instituições exercem influência sobre o comportamento, tanto em relação ao que se deve fazer, como o que se pode imaginar fazer num contexto dado, ou seja, as instituições influenciam não apenas os cálculos estratégicos dos indivíduos, como sustentam os teóricos da escola da escolha racional, mas também suas preferências mais fundamentais.

Conforme os autores, numerosos institucionalistas enfatizam a natureza altamente interativa das relações entre as instituições e a ação individual, na qual cada pólo constitui o outro. Quando agem conforme uma convenção social, os indivíduos se constituem simultaneamente como atores sociais, ou seja, empreendem ações dotadas de significado social e reforçam a convenção a que obedecem, sendo portanto, um corolário fundamental dessa visão das coisas, a ideia de que a ação está estreitamente ligada à interpretação.

DiMaggio e Powell (1991) ressaltam que a teoria neoinstitucional é caracterizada por quatro elementos principais: a) rejeição aos modelos de ator-racional; b) interesse em instituições como variáveis independentes; c) movimento em direção a explicações cognitivas e culturais; d) interesse em unidades de análise supra-individuais.

Por fim, conforme Hall & Taylor (1996) os neoinstitucionalistas sociológicos distinguem-se pela sua maneira de tratar o problema da explicação do surgimento e da modificação das práticas institucionais. Em oposição aos teóricos do institucionalismo da escolha racional que explicam o desenvolvimento de uma instituição, referindo-se à eficácia com a qual ela serve às finalidades materiais daqueles que a aceitam, os institucionalistas sociológicos sustentam que as organizações adotam, com frequência, uma nova prática institucional por razões que têm menos a ver com o aumento da sua eficiência do que com reforço que oferece à sua legitimidade social a à de seus adeptos.

Hall & Taylor (1996) ressaltam que os teóricos do institucionalismo sociológico, não raro, estão em melhor posição para esclarecer as dimensões (comportamento/ intencionalidade/ instituições), tendo em vista que por um lado, suas teorias definem as vias pelas quais as instituições podem influenciar as preferências ou identidades subjacentes dos atores, que os institucionalistas da escolha racional têm que aceitar como dadas. Por outro lado, eles nos ensinam que mesmo um ator fortemente utilitário pode escolher estratégias em repertórios dotados de uma especificidade cultural, exprimindo aspectos do impacto das instituições que talvez sejam uma preliminar necessária à ação instrumental.

Conforme Carvalho et al. (1999), o enfoque preferencial do chamado novo institucionalismo – desenvolvido por Meyer, DiMaggio, Scott, Powell e Rowan – sublinha o papel dos processos cognitivos e os sistemas simbólicos cuja importância é confirmada por Scott e Christensen (1995 apud Carvalho et al., 1999, p. 9) ao sustentar que “o estímulo do ambiente deve ser cognitivamente processado pelos atores – interpretado pelos indivíduos empregando sistemas simbólicos socialmente construídos – antes de que possam reagir”.

Para Meyer e Rowan (1977), as organizações possuem tendência a utilizar linhas de ação, conhecidas e racionalizadas na sociedade que permitirá encontrar legitimidade para o exercício de suas atividades e a defesa da sua sobrevivência independente da eficiência ou da demanda de seus produtos, colocando acima do

mercado ou dos aspectos tecnológicos, o contexto, as regras e os significados institucionalizados nas estruturas.

É fato que o institucionalismo sociológico tem como cerne a questão da legitimidade, tendo em vista que os autores desta corrente teórica defendem que a própria emergência de instituições se constitui em um processo de legitimação. Conforme ressaltam Hall & Taylor (1996), o institucionalismo sociológico tem seu foco na dimensão cognitiva do impacto das instituições, concentrando-se na forma como as instituições influenciam o comportamento ao pautarem esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação, pois sem eles, seria impossível interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores.

De acordo com Peres (2008) a retomada das instituições como objeto central de investigação política ocorreu, em grande parte, em função da contraposição de vários cientistas sociais em relação às propostas e às premissas comportamentalistas. Isso se deu, fundamentalmente, devido à concepção de que aquelas, de alguma maneira, moldam ou condicionam o comportamento dos indivíduos, seja por meio de constrangimentos ou mediante restrições. Peres (2008) ressalta ainda que, no caso da Sociologia, o termo mais apropriado é “constrangimento”, na medida em que os desvios às normas sempre são “punidos” por algum tipo de reprimenda moral, quando não, sanção penal.

1.2.7 O Institucionalismo Histórico

Conforme Hall & Taylor (1996), o institucionalismo histórico desenvolveu-se como reação contra a análise da vida política em termos de grupos e contra o estruturo-funcionalismo, que dominavam a ciência política nos anos 60 e 70. Seus teóricos buscavam melhores explicações, que permitissem dar conta das situações políticas nacionais e, em particular, da distribuição desigual do poder e dos recursos.

Os institucionalistas históricos da ciência política, consideram as instituições primeiramente como legados políticos de lutas históricas concretas (Hall & Taylor, 1996), sendo que seus teóricos defendem a autonomia das instituições políticas frente aos fenômenos sociais (MARCH E OLSEN, 1984). Eles atribuem importância às instituições políticas oficiais, ao mesmo tempo em que desenvolvem uma

concepção mais ampla das instituições que têm importância e o modo como essa isso se manifesta.

Thelen e Steinmo (1992) ressaltam que embora as instituições tenham destaque nessa abordagem, elas não são as únicas variáveis analisadas, restando também os próprios atores, seus interesses e a distribuição de poder entre eles. Os autores destacam ainda que as instituições devem ser compreendidas de dois modos, relativos as suas funções: de agentes e de produtos da história. Tendo em vista que dão forma, restringindo a atuação dos atores políticos, mas também resultam das estratégias desenvolvidas pelos atores.

De acordo com Hall & Taylor (1996), os teóricos do institucionalismo histórico foram influenciados pela concepção, própria aos estruturo-funcionalistas, da comunidade política como sistema global composto de partes que interagem, princípio que aceitavam, mas criticavam a tendência daqueles de considerar as características sociais, psicológicas ou culturais dos indivíduos como os parâmetros responsáveis por uma boa parte do funcionamento do sistema. Os históricos consideravam, ao contrário, que a organização institucional da comunidade política ou a economia política era o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a estruturar resultados distintos.

Hall & Taylor (1996) ressaltam que os debates travados entre o estruturo-funcionalismo e as teorias dos conflitos, sob a forma de variantes pluralistas e neomarxistas conduziram numerosos deles a dedicar uma atenção particular ao Estado, que deixa de ser um agente neutro arbitrando interesses concorrentes, passando a um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos.

Em síntese, os teóricos do institucionalismo histórico definem instituição, de modo global, como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Nesta perspectiva quatro características próprias são relativamente originais. Primeiro, os teóricos tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais. Segundo, eles enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições. Terceiro, tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as conseqüências imprevistas. E, por último, buscam combinar explicações da

contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as ideias, a esses mesmos processos.

Hall & Taylor, didaticamente, relatam o que Immergut (1998) expõe na expressão “equilibrando-se no muro entre as outras duas abordagens”, acerca da posição do institucionalismo histórico inclinar-se a uma ou outra perspectiva.

Apresenta-se excerto de trecho didático extraído de Hall & Taylor (1996, p. 8), tendo em vista sua importância na discussão levantada no presente trabalho:

Que fazem as instituições, segundo a perspectiva “calculadora”? Elas afetam os comportamentos em primeiro lugar ao oferecerem aos atores uma certeza mais ou menos grande quanto ao comportamento presente e vindouro dos outros atores. Essa formulação exprime bem o papel central reservado à interação estratégica nessas análises. (...)

A perspectiva “cultural” trata dessas questões de modo diferente, ao sublinhar até que ponto o comportamento jamais é inteiramente estratégico, mas limitado pela visão do mundo própria ao indivíduo. (...)

Que fazem as instituições? Desse ponto de vista, as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. (...)

Não somente as instituições fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico como também afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação. (...)

A perspectiva calculadora sugere que as instituições se mantêm porque elas realizam algo da ordem de um equilíbrio de Nash. Em outros termos, os indivíduos aderem a esses modelos de comportamento porque o indivíduo perderá mais ao evitá-los do que ao aderir a eles. (...)

Por seu lado, a perspectiva cultural, explica a persistência das instituições ao enfatizar que muitas das convenções ligadas às instituições sociais não podem ser o objeto explícito de decisões individuais. (...)

Em suma, as instituições resistem a serem postas radicalmente em causa porque elas estruturam as próprias decisões concernentes a uma eventual reforma que o indivíduo possa adotar.

Os teóricos do institucionalismo histórico recorrem a ambas perspectivas quando tratam da relação entre instituições e ações. Conforme Hall & Taylor (1996) a segunda propriedade notável do institucionalismo histórico consiste na importância que este atribui ao poder, em particular às relações de poder assimétricas. Os autores ressaltam que os teóricos do institucionalismo histórico prestaram atenção sobretudo ao modo como as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais. Assim, ao invés de basear seus cenários sobre a liberdade dos indivíduos de firmar contratos, eles postulam um mundo onde as instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão (STEINMO, 1993).

Conforme Sanders (2006), a origem e o desenvolvimento das instituições pode ser abordada por três variantes: uma em que os teóricos iniciam pelo “topo”,

atribuindo a agência no estabelecimento e desenvolvimento de instituições para presidentes, juízes, burocratas de alto escalão e intelectuais e a aristocracia empresarial que os aconselha e os informa. Na segunda, os teóricos começam por baixo, pelo fundo e para o fundo, a partir do público em geral, particularmente movimentos sociais e grupos motivados por ideias, valores e queixas, como instigadores da construção institucional. Já uma terceira variante, argumenta que nem um foco no topo, nem no fundo, pode contar toda a história do estabelecimento institucional, do desenvolvimento e da mudança; e, portanto, é preciso adotar uma interação que analisa as ideias, os interesses e o comportamento dos atores nos atores do estado e na sociedade.

Segundo Hall & Taylor (1996) os adeptos do institucionalismo histórico também vinculam-se estreitamente a uma concepção particular do desenvolvimento histórico, defendendo uma causalidade social dependente da trajetória percorrida, (*path-dependent*), com a rejeição do postulado de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados, adotando uma concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado. Em consequência, os adeptos do institucionalismo histórico tentaram explicar como as instituições produzem esses trajetos.

Thelen & Steinmo (1992) ressaltam que este é um conceito destacado nos estudos da abordagem histórica. Para os autores, o conceito de dependência de trajetória (*path-dependence*) implica adotar a ideia de que os acontecimentos do passado dão vazão a uma cadeia de fatos que tem influência nas decisões políticas do presente.

Conforme Hall & Taylor (1996), os primeiros teóricos enfatizaram o modo como as “capacidades do Estado” e as “políticas herdadas” existentes estruturam as decisões ulteriores. Outros insistem no modo pelo qual as políticas adotadas no passado condicionam as políticas ulteriores. Outros insistem nas consequências imprevistas de instituições existentes e das insuficiências que elas produzem. E ainda, numerosos teóricos dessa escola tendem a distinguir no fluxo dos eventos históricos períodos de continuidade e “situações críticas”, vale dizer, momentos nos quais mudanças institucionais importantes se produzem, criando desse modo “bifurcações” que conduzem o desenvolvimento por um novo trajeto.

Com efeito, não obstante o destaque dado ao papel das instituições na vida política, os teóricos do institucionalismo histórico não afirmam que as instituições são o único fator que influencia a vida política, deixando espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão das ideias. Desse ponto de vista, apresentam um mundo mais complexo que o universo de preferências e de instituições com frequência postulado pelos teóricos da escola da escolha racional (HALL & TAYLOR, 1996).

Conforme Thelen & Steinmo (1992) os teóricos históricos ressaltam as limitações explicativas do institucionalismo da escolha racional, especialmente para o comportamento dos atores, destacam a necessidade de uma análise de caráter histórico, que permita apresentar um contexto institucional de objetivos privilegiados e conformação de preferências.

1.2.8 O Institucionalismo da Escolha Racional

Conforme Peres (2008) na vertente da Ciência Política – em sua quase totalidade adepta ao “institucionalismo da escolha racional” –, o que prevalece é concepção de que as instituições interagem com as preferências já dadas, provocando um processo de “transição” destas em relação aos objetos, de acordo com uma “escala de utilidades”. Portanto, segundo esta ótica não se mostrariam relevantes, nem o processo de socialização, nem a formação das preferências, uma vez que o problema restaria circunscrito ao processo da tomada de decisão em um contexto em que as preferências já estão estruturadas e que são restringidas por certo tipo de arranjo institucional.

De acordo com Hall & Taylor (1996) a origem do institucionalismo da escolha racional surgiu no contexto do estudo de comportamentos no interior do Congresso dos Estados Unidos, a partir da observação de um paradoxo significativo, o de que se os postulados clássicos da escola da escolha racional são exatos, deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para votar leis no Congresso norte-americano. Mas, no entanto, as decisões do Congresso são de notável estabilidade. No final dos anos 70, os teóricos da teoria da escolha racional começaram a se interrogar como essa anomalia poderia ser explicada. Eles buscaram uma resposta pelo lado das instituições. No conjunto, explicava-se que as instituições do Congresso diminuem os custos de transação ligados à conclusão de acordos, de modo a propiciar aos parlamentares os benefícios da troca, permitindo a adoção de leis estáveis.

John R. Commons, Wesley C. Mitchell e Thorstein Veblen, compuseram a base intelectual sobre a qual o institucionalismo econômico desenvolveu-se no início do século XX, sendo que os primeiros institucionalistas defendiam que o processo econômico tem a incerteza como elemento central e ocorre moldado por forças culturais e históricas, na estrutura social (SCOTT, 2013; CARVALHO, 2003).

De acordo com Carvalho et al. (1999), embora tenha dominado o pensamento econômico norte-americano, especialmente durante o período entre as duas grandes guerras mundiais, a teoria institucional perdeu espaço para a escola econômica neoclássica, em parte por ter se afastado da busca de consolidação teórica e conceitual. O ressurgimento da análise institucional na economia por volta da década de 70, deu-se com trabalhos como por exemplo, Williamson (1995) e

North (1993), dois dos principais representantes do que veio a ser chamado novo institucionalismo econômico.

Conforme Hall & Taylor (1996), uma tese particularmente influente foi a desenvolvida por Oliver Williamson, para quem o desenvolvimento de uma dada instituição, por exemplo os aspectos organizacionais de uma empresa, podem ser compreendidos como um esforço para reduzir os custos de transação ligados ao fato de empreender a mesma atividade sem passar por essa instituição. Outro autor que realizou testes importantes foi Douglas C. North que aplicou teses similares à história das instituições políticas. Deste modo, as teorias da ação que se interessavam pelos mecanismos institucionais revelaram-se extremamente úteis para a resolução do paradoxo acerca do Congresso americano.

Hall & Taylor (1996) elencam quatro propriedades ligadas a essa abordagem que estão presentes na maioria das análises: Em primeiro, esses teóricos empregam uma série característica de pressupostos comportamentais, postulando que os atores se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências. Em segundo lugar, os teóricos da escola da escolha racional tendem a considerar a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva. Entre o exemplo clássico, mais conhecido está o “dilema do prisioneiro”. Terceiro, os teóricos enfatizam o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas, a partir de um cálculo estratégico fortemente influenciado pelas expectativas do ator, relativas ao comportamento provável dos outros atores, com as instituições estruturando essa interação ao, por exemplo, oferecerem informações ou mecanismos de adoção que reduzem a incerteza no tocante ao comportamento dos outros atores. Por último, os institucionalistas dessa escola desenvolveram um enfoque que lhe é próprio no tocante à explicação da origem das instituições, que seria a partir de uma formulação que pressupõe que os atores criam a instituição de modo a realizar valor assumido aos olhos dos atores influenciados pela instituição, o que os teóricos conceituam no mais das vezes como um ganho obtido pela cooperação. Assim, o processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados.

Hall & Taylor (1996) lembram ainda que os partidários dessa escola enfatizam que a ação política envolve a gestão da incerteza, e demonstram, além disso, a importância dos fluxos de informação tanto para as relações de poder como para as

situações políticas, além do relevo dado ao papel da interação estratégica na determinação das situações políticas.

Peres (2008) ressalta que a ideia básica que serve de núcleo epistemológico e metodológico das análises atuais acerca dos fenômenos políticos é a de que os atores respondem estrategicamente ou moralmente a um conjunto de regras formais ou informais que são circunscritas às instituições. Estas, moldam, condicionam ou induzem os atores a agirem e a decidirem de determinada maneira e acabam, assim, explicando grande parte do que ocorre na dinâmica da política.

De acordo com Hall & Taylor (1996), as análises dos teóricos da escola da escolha racional reservam espaço muito maior à intencionalidade humana na determinação das situações políticas, sob a forma do cálculo estratégico, sem deixar de reservar um papel para as variáveis estruturais, sob a forma das instituições. Pode-se resumir essa diferença pela passagem de modelos nos quais a causalidade é representada por coeficientes de variáveis estruturais nas equações de regressão a modelos inspirados na teoria dos jogos.

Peres (2008) concorda e ressalta que no caso da Ciência Política, o recorte institucional foi processado por uma redução radical das variáveis explicativas fundamentais, concentrando-se quase exclusivamente no desenho constitucional e nas regras que presidem o “jogo político”. A cultura, as crenças, os valores, enfim, as instituições sociais e até mesmo a estrutura econômica passaram a ser considerados, todos, elementos exógenos tanto ao fenômeno estritamente político como ao conjunto de variáveis explicativas das decisões coletivas. O autor ressalta que tanto a Sociologia como a Ciência Política neoinstitucionais tomam as escolhas como unidade de análise, com a diferença de que, enquanto para a primeira as variáveis explicativas seriam exógenas à própria decisão, para a segunda, tais variáveis seriam endógenas ao processo decisório. Sendo que, em ambos os casos, o mecanismo articulado estabelece que, em um primeiro momento, as instituições agiriam exteriormente, restringendo/restringindo os indivíduos.

1.2.9 O Institucionalismo Discursivo

O Institucionalismo Discursivo, também denominado como Construtivista (HAY, 2006), quando comparado às demais vertentes da Teoria Institucional, ainda está no início de seu desenvolvimento, mas tem apresentado importantes contribuições no estudo das mudanças complexas que acontecem nas instituições após sua formação, tema pouco explorado pelas vertentes antecessoras.

Hay (2006) defende que a abordagem construtivista permite o avanço da abordagem neoinstitucionalista ao incrementar a análise com a introdução de causas endógenas para evolução, adaptação e inovação institucional. Assim, conforme Hay (2006) o institucionalismo histórico serviu como inspiração aos construtivistas, mas devido a enfatizar a origem das instituições, sem aprofundar as mudanças institucionais subsequentes, resultantes da trajetória percorrida ou produto de choques exógenos, como guerras e revoluções.

De acordo com Lima et al. (2011) os institucionalistas construtivistas surgiram da necessidade de não enfatizar tanto a origem das instituições, como no institucionalismo histórico, mas para analisar a própria trajetória dessas instituições e suas mudanças decorrentes das respostas do mundo real. As mudanças também podem surgir a partir de choques exógenos, tais como guerras, revoluções, invasões territoriais, dentre outros. Na medida em que o enfoque dos construtivistas está no processo, estes reforçam uma importante contribuição nas análises institucionalistas, ao revelar muitas vezes as causas endógenas para o processo evolutivo, de adaptação e mesmo de inovação institucional. Para os teóricos desta escola a mudança institucional é compreendida como parte da relação entre os atores e o contexto em que estão inseridos, enquanto desdobramento intencional ou não dessas interações.

Ainda conforme Lima et al. (2011), tal como no institucionalismo histórico, os construtivistas fazem uso da noção de dependência de trajetória, mas não excluem momentos de *path-shaping*, ou seja, em que são constatadas mudanças modeladas pela trajetória, através das quais as instituições são alteradas de forma expressiva. Para esta vertente, os atores agem de forma estratégica para atingir seus objetivos no contexto em que estão inseridos, o qual favorece a adoção de determinadas posições em relação a outras. As ideias, sob a forma de desejos, preferências e

motivações, orientam normativamente os indivíduos, ao incidirem sobre a percepção que têm do ambiente e, conseqüentemente, sobre as ações realizadas.

Dessa forma, não são apenas as instituições que exercem restrições às condutas dos atores políticos, mas também as ideias que estão em suas bases. Nesse contexto, a noção de dependência da trajetória ideacional (*ideational path dependence*) ganha destaque, a partir de estudos que investigam até que ponto as ideias funcionam como filtro às interpretações realizadas e em que condições são questionadas e substituídas (HAY, 2006). De acordo com Hay (2006), os pesquisadores interpretam as relações entre os atores sociais e seu contexto, como ações intencionais ou não, sucedendo mudanças institucionais integrantes destas interações. Ou em outras palavras, se no institucionalismo histórico existe uma concepção consolidada da “dependência de trajetória”, no construtivismo não se consideram somente as instituições como determinantes do comportamento dos atores políticos, em que pese considerarem que alguns momentos de mudanças são modelados pela trajetória.

Conforme Schmidt (2008) o quarto "novo institucionalismo" é uma abordagem que se concentra em ideias e discurso, especificamente no contexto institucional. Concentra-se no conteúdo atual das idéias, nos processos interativos que geram ideias e no modo como elas são comunicadas ao público. Mas por que o foco no discurso? Segundo a autora, porque o discurso é muito mais do que "falar". Para ela precisamos olhar para o discurso como um veículo para conteúdo de ideias e como um processo interativo pelo qual as ideias são transmitidas. E de fato, discurso e ideias restringem outras ideias e discursos, persuadindo os outros da necessidade e/ou da adequação de um determinado curso de ação. Conforme a autora, o discurso pode ser um veículo de dominação e poder de elite como argumentam autores como Bourdieu (2003) e Foucault (1996, 2007), por exemplo.

Mas por que o Institucionalismo Discursivo? Segundo a autora, porque pode oferecer algo que as outras abordagens do Neoinstitucionalismo não oferecem, muito embora todas as abordagens tenham validade. O Institucionalismo Discursivo, segundo ela, explica mudanças dinâmicas e de uma forma mais "evolutiva" do que o Institucionalismo Histórico, por exemplo. Desta forma o Institucionalismo Discursivo explica também, porque os atores não podem simplesmente ser reduzidos a atores "racionais" motivados por interesses materiais objetivos como no Institucionalismo da Escolha Racional, oferecendo explicações nas quais esta abordagem falha

(incluindo não apenas o inesperado, mas também o esperado e aparentemente irracional). De acordo com a autora, o Institucionalismo da Escolha Racional dá uma ideia "estável" do mundo, em que os atores preferem "agir" sobre o que eles pensam que o mundo é.

Conforme Schmidt (2008) o Institucionalismo Discursivo trata ideias como construções dinâmicas e não como estáticas e estruturais como o Institucionalismo Sociológico. Desta forma, segundo a autora, a partir de discursos e ideias os estudiosos podem usar este modelo para explicar por que algumas ideias chegam a dominar a realidade política.

De acordo com Brandão (2016) a perspectiva construtivista é um convite explícito a uma nova agenda de pesquisa preocupada com as fontes da mudança e da estabilidade das instituições. O instrumental analítico utilizado pelos autores construtivistas para analisar a interação constitutiva entre pessoas e instituições: a agência como relacionalidade, a ordem como assemblagem, e a mudança como política enraizada no tempo difere de abordagens que ora superestimam o papel da agência política, ora exageram o papel condicionante dos constrangimentos institucionais aos processos de mudança ou estabilidade, sendo que estes autores apresentam uma abordagem que concilia ambos os aspectos. Conforme Brandão (2016), o objetivo é trazer para o centro da discussão o papel mutuamente constitutivo da agência e das estruturas nos processos de construção da ordem e da mudança das instituições. Segundo o autor, o argumento que permeia a vertente construtivista é que a melhor maneira de pensar processos de mudança e estabilidade institucionais é superar a falsa dualidade entre estrutura e agência, muitas vezes reproduzida por correntes dominantes. O objetivo é captar simultaneamente a onipresença da mudança e a natureza profundamente enraizada da ação social no tempo. A novidade do argumento é a noção de que a ordem institucional não resulta meramente de um processo inercial, sendo também fruto do contínuo trabalho de pessoas em interação com seu ambiente institucional.

De acordo com Schmidt (2008b) para explicar a mudança na economia política comparativa, uma abordagem "institucionalizada discursiva" focada nas ideias e no discurso é um complemento necessário para as abordagens neoinstitucionalistas mais antigas. Segundo a autora, as abordagens institucionalistas históricas têm dificuldade em explicar a mudança, tendem a ser estáticas e centradas no equilíbrio e mesmo onde elas ultrapassam esses fatos, por

meio de mudanças incrementais, eles são mais descritivos do que explicativos da mudança. Para a autora, em que pese este quadro analítico ter produzido grandes conhecimentos sobre as regularidades históricas e as dependências do caminho, ele fez muito para explicar a continuidade institucional ou descrever a evolução institucional ao invés de explicar a mudança institucional. Conforme Schimdt, quando elas explicam a mudança, elas fazem isso principalmente por referência a eventos externos (exógenos) e não à agência interna (endógena). Em outras palavras, faltam as "micro-fundações" de padrões "macro-históricos", não abordando as maneiras pelas quais os atores podem optar por mudar certas regras, mas não outras, de uma forma, mas não outra, e por que.

Schmidt (2008b) argumenta que estudos da política comparativa para a agência dos institucionalistas de escolha racional, que postulam atores racionais perseguem seus interesses estratégicos através de uma lógica de cálculo baseado em incentivo, que embora possam adicionar mais uma lógica micro-fundacional ao divulgar as decisões estratégicas dos agentes, essa abordagem não pode explicar novas escolhas ou alterar preferências, especialmente quando elas não se encaixam em um conjunto de preferências pré-existente. Conforme a autora, a formação de preferência está fora do alcance do institucionalismo de escolha racional enquanto a lógica do cálculo não funciona quando as estruturas de incentivo estão em fluxo e as preferências não são corrigidas. Para autora, também, aqueles que se voltaram para o institucionalismo sociológico e que postulam agentes sociais que enquadram sua ação de acordo com uma lógica de adequação cultural, às vezes têm problemas semelhantes quando se trata de agência, tendo em vista que embora o institucionalismo sociológico possa aproximar-se de fornecer informações sobre como as preferências (ou as crenças) são formadas, também muitas vezes tem dificuldade com escolhas que não podem ser subsumidas em padrões e padrões macro-culturais estáveis.

O institucionalismo discursivo é o termo que a autora usa para as abordagens metodológicas que levam as ideias e o discurso a sério, concentrando-se no conteúdo substantivo das ideias e/ou nos processos interativos que servem para gerar essas ideias e comunicá-las ao público, segundo ela, fazendo com que uma definição seja algo mais amplo do que os mesmos ou termos semelhantes usados por aqueles que se concentram principalmente no conteúdo ideacional do discurso. Para a autora, o institucionalismo discursivo oferece informações sobre o

porquê as instituições econômicas políticas mudam (ou continuam) ao ampliar não apenas as ideias cognitivas e normativas dos agentes sensíveis sobre o que estavam fazendo e por que, mas também em suas interações discursivas sobre quem falou com quem, quando e por que, no processo de geração dessas ideias, em um "discurso de coordenação" da construção de políticas, articuladas em um discurso comunicativo de deliberações e legitimações públicas. Conforme Schimdt (2008b), o próprio discurso pode ser visto como de cima para baixo, passando dos líderes nacionais para o público, como de baixo para cima, do público para os líderes, ou como permanecendo no topo entre os políticos e os atores políticos ou no fundo da sociedade civil. O "institucionalismo" no termo destaca o fato de que não se trata apenas da comunicação de ideias ou "texto", mas também do contexto institucional em que e através do qual as ideias são comunicadas através do discurso. Este contexto institucional é, antes de mais nada, da estrutura, da construção e da comunicação do significado, podendo ser entendido como o contexto formal (histórico institucional) que molda as interações discursivas, bem como a informação de fundo fornecida pelos três novos institucionalismos mais antigos, em relação aos padrões macrohistóricos, às normas macro-culturais e às estratégias micro-racionalistas que podem apoiar ideias e discurso dos agentes.

A autora procura demonstrar que o institucionalismo discursivo e histórico são, em sua maioria, estruturas complementares, embora diferentes analiticamente, e que o institucionalismo histórico pode se beneficiar ainda mais da interação com o institucionalismo discursivo do que com o institucionalismo de escolha racional.

Conforme a autora, o institucionalismo discursivo pode auxiliar o institucionalismo histórico, ajudando-o a explicar a dinâmica da mudança nas estruturas institucionalistas históricas mediante adoção de uma lógica de comunicação baseada no significado. Do mesmo jeito, no entanto, o institucionalismo histórico pode dar uma atenção ao institucionalismo discursivo, ajudando a explicar as regularidades dependentes do caminho das ideias e do discurso em diferentes contextos institucionais. A autora ressalta que o institucionalismo histórico e discursivo são, no entanto, duas correntes analíticas diferentes e, portanto, é crucial explorar os limites entre abordagens, para obter suas compatibilidades e contradições.

1.2.10 Outras correntes neoinstitucionalistas

Pelo menos outra corrente merece menção e coexiste na abordagem teórica neoinstitucionalista que seria a do institucionalismo de redes. Conforme Lima et al (2011) o institucionalismo de redes é justificado pela compreensão das redes como instituições, na medida em que representam padrões estáveis ou recorrentes de interações e trocas entre indivíduos, grupos e organizações. Influenciados pelo trabalho de Peter Hall, os teóricos dessa corrente vêem as redes como variáveis que afetam a distribuição de poder, a construção de interesses e identidades, além das dinâmicas que caracterizam essas interações. Ainda conforme Lima et al (2011), esta vertente faz uso de diversas técnicas quantitativas na análise das propriedades das redes e, mais recentemente, de métodos algébricos e programas de computação.

1.2.11 Processos de Institucionalização

Para Selznick (1972) os termos instituição, caráter da organização e competência distinta todos se referem ao mesmo processo básico, qual seja, a transformação de um ordenamento técnico em um organismo social. A institucionalização, como já citado, é definida pelo autor como sendo um processo que ocorre numa organização ao longo do tempo, refletindo suas peculiaridades históricas construídas pelos trabalhadores da organização e pelos grupos e interesses criados, bem como pelo modo que estes relacionam-se com o ambiente.

A partir do surgimento do novo institucionalismo sociológico, com a publicação de trabalho sob influência da obra de Berger e Luckman, Meyer e Rowan (1977, p. 341), alteram este conceito, definindo a institucionalização como “processo pelo qual processos sociais, obrigações ou circunstâncias adquirem o status de norma no pensamento e na ação sociais”. Verifica-se, portanto, que as organizações perdem o relativo controle exercido sobre o ambiente, que pode ser observado no conceito de institucionalização de Selznick.

O conceito de instituição adquire novo status, passando a ser o resultado final do processo de institucionalização, a partir da habitualização de algumas ações ou conceitos. Conforme Tolbert e Zucker (1999) a tipificação envolve o

desenvolvimento recíproco de definições compartilhadas ou significados ligados a estes comportamentos habituais, com a institucionalização passando a ter graus diferentes e a maneira de observá-los, seria a conformidade dos indivíduos ao comportamento dos demais. Portanto, podemos dizer que uma institucionalização é alta quando a transmissão da ação, sua manutenção e resistência à mudança são altas. Em outras palavras, os atores a partir de arranjos mentais e de comportamentos adquiridos por meio de experiências na realização de suas atividades ou na resolução de problemas, tornam habituais comportamentos envolvidos de significados e conceitos compartilhados.

Conforme Scott (2013) a institucionalização é o processo de compartilhamento de significado, no qual as fases iniciais da adoção da prática por organizações representam uma escolha reflexa das necessidades ou dos interesses com o prosseguimento do processo. Para o autor as pressões normativa e cultural atuam de maneira a que adoção acabe por ser um requisito à institucionalização.

Tolbert e Zucker (1999) também levantam a questão da exterioridade, que “se refere ao grau em que as tipificações são vivenciadas como possuindo uma realidade própria, uma realidade que confronta o indivíduo como um fator externo coercitivo”. Nessa perspectiva. Os autores afirmam ainda que, ao enfatizar a exterioridade de um conjunto específico de comportamentos, sua transmissão aumenta o grau de institucionalização desses e essa institucionalização, por sua vez, facilita a transmissão deste conjunto. Conforme os autores, os estágios da institucionalização podem ser descritos através dos processos de inovação, habitualização, objetivação e sedimentação, conforme demonstra a Figura 1.

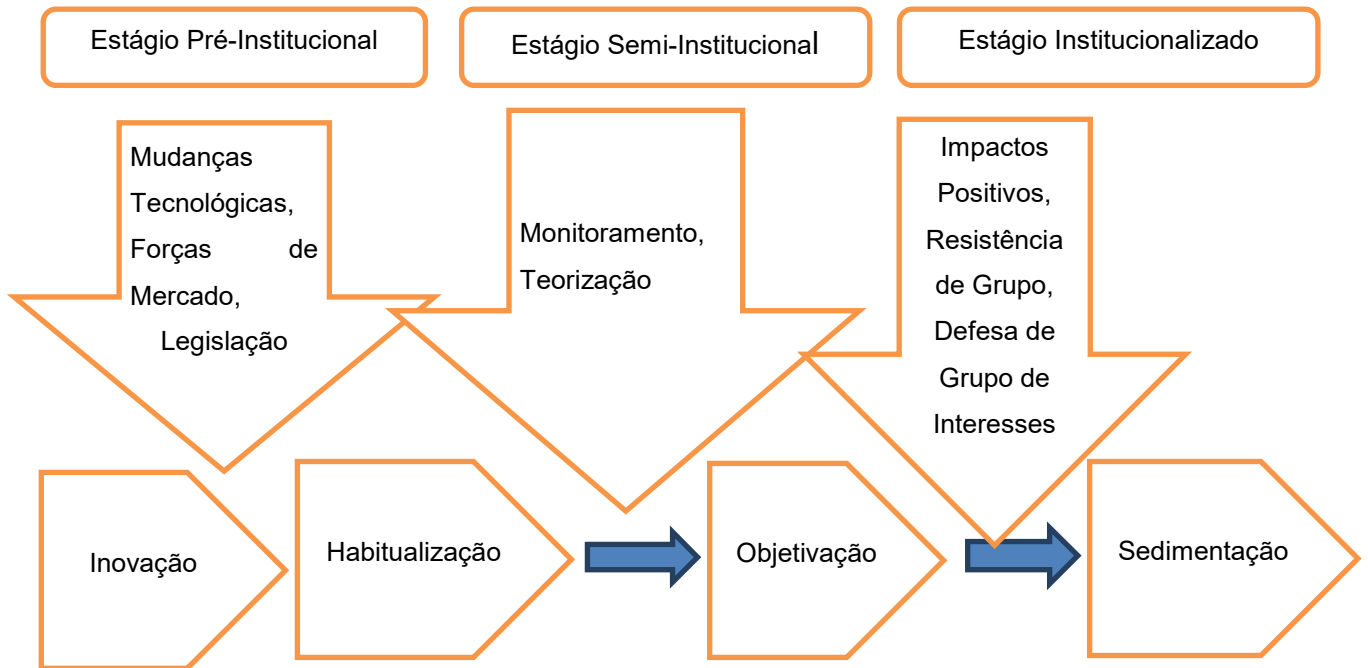


Figura 1- Forças Causais e Processo Institucionalização (adaptado pelo autor a partir de TOLBERT & ZUCKER, 1999).

CAPÍTULO II - POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO

2.1 O Campo de “Políticas Públicas”

Farah (2016) em artigo em que analisa o surgimento e a evolução no Brasil da vertente orientada para a prática, realiza o exame da trajetória da análise de políticas no Brasil a partir de um recorte analítico, baseado na teoria do campo científico (Bourdieu, 2003), bem como na literatura sobre disciplinas, campos disciplinares e multidisciplinares. Para Farah (2016), para que uma disciplina ou campo disciplinar se institucionalize é preciso que haja a delimitação de um objeto específico, distinto do abordado por outras disciplinas, sendo um segundo elemento necessário à institucionalização de uma disciplina ou campo é a existência de articulação entre ideias e um suporte material, que inclui instituições, revistas e controle de recursos estratégicos. O terceiro requisito é a existência de articulação entre atores em torno de uma agenda e a constituição de um discurso comum, que possibilita a troca de ideias a criação de fóruns de debate e o desenvolvimento de uma identidade que legitima e dá credibilidade à ação de seus integrantes. Por fim, é central ao conceito de campo, o reconhecimento da existência de disputa e de conflito para a delimitação do campo e entre atores do próprio campo.

O processo de institucionalização do campo de políticas públicas inicia na década de 1930 com a criação do Departamento de Administração e Serviço Públicos (DASP), durante a implantação do Estado Nacional-Desenvolvimentista e uma ênfase na profissionalização do serviço público e na adoção do universalismo de procedimentos (FARAH, 2016; BRESSER-PEREIRA, 1998).

Farah (2016) destaca que além do DASP, outras instituições técnicas, como a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) funcionavam como espaço de decisão técnica, ressaltando a importância da informação técnica como recurso político no debate de políticas públicas. Farah destaca que se tratava de formar quadros capazes de formular e implementar políticas, uma formação voltada, portanto, não apenas aos meios, mas também aos fins da ação estatal.

Nesta época, essa formação não se configurou, como um campo disciplinar único, mas sim como formação em várias disciplinas capazes de contribuir para os

desafios dos diferentes setores de atuação estatal. Deste modo, as análises apoiavam-se em metodologias diversificadas, oriundas dos diversos campos disciplinares que concorriam para a análise de cada setor e de cada problema, com diferentes graus de sofisticação e de complexidade. Por ocasião do golpe de 1964, o governo militar reafirmou esta separação administrativa com relação à política, tendo criado entre outros órgãos o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) que passou a elaborar análise de diversas áreas de atuação governamentais e a trabalhar com técnicos de diversos ministérios.

Conforme Farah (2016) outra dimensão relevante da inserção dos núcleos técnicos insulados diz respeito à imersão dos analistas em um ambiente de questionamento e reflexão crítica, sendo um dos que a autora cita como exemplo, o movimento sanitarista, responsável pela formulação de um modelo alternativo de política e pela concepção do Sistema Único de Saúde (SUS).

Este movimento teve sua origem ligada a departamentos de medicina preventiva de universidades de São Paulo (Unicamp e USP), tendo constituído em 1976 um centro de estudos (Centro Brasileiro de Estudos em Saúde — CEBES) e lançado a revista Saúde em Debate, fatos que contribuíram para a constituição de uma comunidade epistêmica. Deste modo, os participantes desse movimento passaram influenciar a formulação da Política de Saúde, passando a atuar de forma articulada junto ao Legislativo e ao Ministério da Saúde, culminando com a inserção dos princípios do SUS na CFRB de 1988.

Foi nos anos 1980, com o processo de democratização com a promulgação da CFRB de 1988 e com a introdução de mecanismos de participação da sociedade civil, que o processo de institucionalização do campo de políticas públicas começou a tomar forma.

De acordo com Farah (2016), no entanto, este processo no fim dos anos 80 e durante os 90, deu-se de forma incipiente, pois a prática da análise de políticas continuava a se basear em profissionais egressos de diferentes campos disciplinares, e teve a contribuição da Ciência Política, mas apoiada na vertente das *policy studies*, orientada para o entendimento da política pública como processo. Apesar de pesquisas subsidiarem o estudo das políticas públicas, não foram criados, no Brasil, cursos independentes voltados à formação de analistas de políticas públicas (*policy analysis*).

Farah (2016) demonstra que o processo de institucionalização do “campo de políticas públicas” começa a se alterar a partir dos anos 2000, com a centralidade assumida por estas políticas, a partir da tendência de participação de novos atores na sua análise, como por exemplo ativistas vinculados a organizações não-governamentais e outras organizações fora do Estado, como Centros de Estudos e Associações. Outro fator teria sido a descentralização que levou os municípios à necessidade de consultorias. Por fim, destacam-se as iniciativas quanto à formação como as da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) na formação de especialistas em políticas públicas e gestão governamental para o governo federal e da Fundação João Pinheiro, do governo de Minas Gerais.

Surgiram ainda novos cursos de graduação e de pós-graduação com foco em políticas públicas, em administração pública, em gestão pública, em gestão de políticas públicas e em gestão social, tendo centralidade nas políticas públicas tanto em termos de pesquisa como de formação, voltada tanto à compreensão do processo de política pública (*policy studies*) quanto para uma orientação para a prática (*policy analysis*).

Consolida-se assim o processo de institucionalização de um novo campo — o “campo de políticas públicas” tendo em vista que, satisfeitas as condições de institucionalização de um campo científico, apontadas pela literatura, quais sejam: delimitação de um objeto específico, articulação entre ideias e apoio material, construção de um discurso e de uma agenda comuns, estabeleceu-se a base de identidade entre os integrantes do movimento.

2.1.2 Políticas Públicas

Meny & Thoenig (1992), consideram política pública como o resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental. Ruz (1997) defende que políticas públicas, justamente pelo fato de serem públicas, possuem um caráter imperativo, sendo, portanto, uma de suas características centrais o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público. Conforme Hogwood & Gun (1984) para que uma política seja considerada pública é necessário que ela tenha sido gerada ou pelo menos processada dentro de uma estrutura governamental, a partir de seus procedimentos, influências e organizações.

Dye (1984) segue a mesma linha, mas acrescenta uma interessante ideia, tendo em vista que, para o autor, “política pública é o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Portanto, a não ação também se constitui em elemento de análise. O autor desta forma, introduz a questão e o debate acerca das escolhas das ações, das intencionalidades por trás destas e do que de fato é prioridade para o modelo de sociedade e o delineamento dos projetos adotados. No que tange ao processo avaliativo, por exemplo, cabe ressaltar que a partir dessa ampliação do conceito de política pública, este tem seu espectro ampliado, tendo em visto que se passa a ser possível avaliar as implicações, não só do que foi feito, mas também da não ação do Estado.

Meny & Thoenig (1992) apresentam de forma sucinta, vez que necessária nos países de anglo-saxões, a distinção entre politics e policy, já que estes diferem dos países latinos, onde o termo ‘política’ é usado de diversas maneiras:

O termo *Politics* conforme os autores, trata dos fenômenos da luta pelo poder, da concorrência entre os diversos atores (partidos, categorias sociais, grupos de interesse e indivíduos) no exercício de influência e para a ocupação de autoridade em algum âmbito territorial.

Por outro lado, o termo *Policy*, faz referência a um marco orientador para a ação ou para um programa.

Neste ponto, cabe trazer a definição dos autores para programa, inclusive pelo fato de tratar-se de um conceito importante para caracterizar a ampliação do entendimento que temos da atribuição constitucional da CGU, tratada no presente trabalho. Conforme os autores Programa é um dos atributos inerentes à concepção de políticas públicas, sendo os demais atributos, o conteúdo, a orientação normativa, o fator de coerção e a abrangência social. Para os autores, o atributo Programa está ligado ao fato de que uma política pública não se reduz a um ato concreto e isolado, mas a atos que articulam-se em torno de eixos específicos que formam denominadores comuns, como por exemplo, o problema tratado, o setor de intervenção e as tomadas de decisão. Portanto, quando dizemos que um governo possui uma política significa que ele decide e realiza um conjunto de intervenções, escolhendo as atividades realizadas ou negligenciadas em um determinado campo de atuação.

Desta forma, o termo *Policy* é usado em política pública quando são analisados os atos e os não-atos da autoridade pública, em relação a um problema

ou setor da competência desta. Políticas, portanto, podem ser consideradas como outputs resultantes das *Politics*.

2.1.3 Rede de Políticas Públicas e o Modelo de Coalizão de Defesas

De acordo com Bonafont (2004) *apud* Vicente (2014) outra perspectiva relevante, além da análise institucional, é a que trata das Redes de Políticas Públicas. A autora considera a existência de várias definições de política pública, afirmando que em todas, o governo se configura como elemento essencial. De fato, não se pode falar em políticas públicas sem a intervenção de governo, tendo em vista que estas não se desenvolvem seguindo um processo linear, como por exemplo, a simples introdução de um problema na agenda não implica necessariamente a passagem à etapa seguinte, qual seja a da análise de alternativas. Ou, em outro exemplo, a tomada de decisão nem sempre é precedida de uma discussão consensual entre atores políticos e privados. Para a autora, as ações que se desenvolvem em cada etapa não têm início e fim claramente definidos. Para a autora, as políticas públicas estão constantemente definindo-se e redefinindo-se, de forma continuada, em um processo de retroalimentação e em função de mudanças no contexto no qual se desenrola a ação. O processo de elaboração de políticas públicas, constitui-se na prática, em um processo complexo, com limites incertos e caracterizados pela interconexão existente entre políticas.

De acordo com Vicente (2014) entender as políticas públicas como um processo de negociação e interação entre o Estado e grupos sociais gera um debate que domina boa parte da disciplina até os dias de hoje. Para o autor, o objetivo deste tipo de análise é captar a distribuição do poder político na sociedade e as implicações desta distribuição na tomada de decisões e no desenvolvimento de políticas, políticas estas que surgem como resultados desta integração conflituosa entre grupos sociais.

Para Bonafont (2004) *apud* Vicente (2014) a distribuição de poder na sociedade determina como se resolve o conflito e qual será a relação dos participantes uma vez em curso uma determinada ação, sendo que as políticas, não são resultados de especialistas à margem da sociedade, seguindo uma dinâmica pluralista, caracterizada pela participação aberta e competitiva de grupos sociais que

interagem entre si, visando impor os seus interesses e preferências sobre os demais.

O processo analítico favorece o aprimoramento de políticas a longo prazo (VICENTE, 2014). O processo de elaboração de políticas públicas se explica não somente a partir da mobilização de grupos sociais, como também a partir da forma com que se institucionalizam as relações de poder entre atores no tempo, indo ao encontro do modelo institucional de análise de políticas (VICENTE, 2014).

De fato, na abordagem do neoinstitucionalismo, entende-se que as instituições possuem importante influência no modo com que se articulam os interesses e as preferências dos atores, seus objetivos e sua capacidade de influenciar o resultado político. Portanto, conforme Vicente (2014), a política não pode ser entendida somente como resultado de indivíduos racionais que atuam de acordo com seus interesses particulares, tendo em vista que as instituições se constituem em elemento essencial para a compreensão da ação individual, com vida própria, definindo interesses, crenças e ideias e disponibilizando instrumentos para influenciar no contexto.

Conforme Vicente (2014, 2015) processo político deve ser entendido no contexto de redes e comunidades políticas, pois da análise do conjunto de convicções, valores, ideais e fatores sócios econômicos é que se elucidam quais critérios foram utilizados na construção do processo de formação de políticas. Para o autor, o processo de elaboração de políticas públicas é compreendido como um sistema no qual atuam indivíduos e organizações para a consecução de um objetivo em comum, entendendo que esta abordagem converge com a perspectiva pluralista de Paul Sabatier & Jenkins-Smith.

Conforme Sabatier e Jenkins-Smith (1993), políticas públicas são como sistemas de crenças (*beliefs systems*), incorporando teorias sobre como agir para atingir-se determinados objetivos, envolvendo ainda, valores, problemas e prioridades, relações causais e percepções acerca dos problemas e da intervenção. Esta abordagem relacionando crenças e políticas públicas contribui para melhoras a análise da influência dos vários atores no tempo.

Vicente (2015), tratando da abordagem do abordagem teórica da *Advocacy Coalition Framework* (ACF) ou Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), concebida por Paul Sabatier para estudar a formulação e os processos pelos quais as políticas públicas mudam ao longo do tempo, nos lembra que esta abordagem vem sendo

sistematicamente aprimorada desde que foi inicialmente desenvolvida em 1988 pelo autor (SABATIER,1988). O autor define uma coalizão de defesa como sendo composta por pessoas de uma variedade de posições (representantes eleitos e funcionários públicos, líderes de grupos de interesse, pesquisadores, intelectuais e etc.) que compartilham determinado sistema de crenças: valores, ideias, objetivos políticos, bem como formas de perceber os problemas políticos, demonstrando um grau de ações coordenadas ao longo do tempo.

O MCD presume que na esfera de cada subsistema os atores podem ser agregados, formando coalizões de defesa (normalmente entre duas a quatro coalizões), coalizões estas que são compostas por grupos de interesses, burocratas e legisladores das várias esferas de governo, pesquisadores e jornalistas que compartilham uma série de convicções e crenças normativas e causais e que desenvolvem uma atividade coordenada por um período de tempo considerável. Vicente (2015) ressalta que, a “cola” que mantém uma coalizão de defesa unida é o compartilhamento de crenças dos seus membros sobre assuntos políticos fundamentais, e ainda que formadas as coalizões de defesa, estas competem para traduzir suas crenças compartilhadas em políticas públicas ou programas governamentais.

Conforme Jenkins & Smith (1993) nesta competição, as coalizões de defesa mobilizam recursos políticos e participam de processos contínuos de aprendizagem política, denominados de *policy-oriented learning* ou aprendizado orientado à política pública, sendo este a permanente alteração de pensamentos e de comportamentos resultantes da experiência prática apoiada, permitindo, desta forma, revisões nos objetivos da política pública.

Vicente (2015) nos traz que a estrutura do MCD está focada em fatores que podem explicar como as mudanças políticas ocorrem dentro de um subsistema de política específica, incluindo a força e os eventos externos ao subsistema, como condições socioeconômicas gerais e os resultados eleitorais. O autor ressalta ainda que o mais importante é que o quadro analítico oferece a possibilidade de explicar a evolução da política como o resultado de aprendizagem política, isto é, analisando a importância da busca contínua pelos atores de coalizões que possam traduzir suas crenças em programas de ação para a política governamental. Conforme Jenkins & Smith (1999) o sistema de crenças de cada coalizão de defesa possui a seguinte

estrutura: crenças essenciais profundas, crenças essenciais políticas, e os aspectos secundários, que se ajustam a novos dados e experimentos.

Conforme Sabatier & Weible (2007), o *policy making* e o *decision making* resultam de uma ampla negociação entre as coalizões, com atores internos e externos ao governo, atuando em determinado subsistema de políticas públicas. De acordo com os autores, o MCD assume que as coalizões são atores fundamentais na análise das ações governamentais por três razões: a) porque elas constituem um arco de alianças que é capaz de sustentar politicamente os programas e as políticas públicas; b) porque as coalizões têm o conceito de mobilização como uma característica intrínseca a elas; c) as coalizões são importantes por estabelecerem relevantes espaços de debate e aprendizado com relação às políticas públicas, possibilitando antecipar mudanças e corrigir erros.

De acordo com Vicente (2015) o MCD sofre críticas de autores que argumentam que as crenças apenas são ecos das estruturas econômicas que, em última instância, definem os interesses. De fato, o próprio Sabatier reconhece que é quase impossível identificar os *verdadeiros* interesses dos agentes, considerando mais fácil identificar as convicções destes, tendo em vista que eles precisam se posicionar nos debates políticos. Conforme Vicente (2015) a literatura do MCD não é limitada em ideias, relevância ou esforço intelectual. Esta literatura do MCD segue expandindo-se em aplicações em diversas áreas geográficas e temáticas.

2.1.4 A Avaliação de Políticas Públicas

A avaliação de Políticas Públicas é uma área de conhecimento que teve seus estudos iniciados na década de 1950, nos Estados Unidos, sob a denominação de *policy science*, difundido-se para a Europa a partir da década de 1970 (FREY, 2000). Conforme Faria (2005), os estudos iniciais acerca de avaliação de políticas públicas preocuparam-se com a definição do conceito, bem como com os processos e os atores sociais envolvidos. De acordo com Trevisan & Van Bellen (2008), com a crise do *Welfare State* e as convulsões sociais e políticas enfrentadas que ocasionou o surgimento do *New Public Management*, o Estado é fortemente questionado e neste contexto de incertezas, surgem novas abordagens e teorizações acerca do processo e da gestão de políticas públicas.

Serapioni (2016) destaca várias razões para a afirmação da avaliação nos países ocidentais, assinalando: a) progressiva erosão de legitimação dos poderes públicos; b) crescente exigência dos cidadãos por transparência e participação; c) crise fiscal do Estado; d) pressão da União Europeia para avaliação dos recursos comunitários; e) crescente complexidade social.

Faria (2005) ressalta que em sua fase inicial as políticas públicas eram consideradas *outputs* do sistema político, restando a atenção dos investigadores nas demandas e articulações de interesse (*inputs*), com foco nos processos decisórios. No caso do Brasil, Trevisan & Van Bellen (2008) destacam que os estudos são recentes e que a ênfase recaiu na análise das estruturas e instituições ou na caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas.

Ramos e Schabbach (2012) destacam que na última década, propostas metodológicas de avaliação foram geradas por organismos internacionais de cooperação e financiamento, entre eles: Organizações das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial (World Bank), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD).

Ramos e Schabbach (2012) enunciam que além da preocupação com a efetividade, outras razões fomentaram a demanda por avaliações em nosso país, especialmente a partir dos anos 1990, quais sejam:

- a crise fiscal (diminuição da capacidade de gasto e a conseqüente pressão por aumento da eficiência);
- o fim do processo inflacionário, que reduziu as receitas financeiras dos governos;
- o aprofundamento da democracia e a entrada de novos atores sociais e suas reivindicações;
- a longa crise econômica brasileira que aumentou a desigualdade social e a busca por programas sociais públicos;
- a desestruturação da função de planejamento, que deixou os governantes sem elementos de informação e avaliação;
- por fim, a pressão dos organismos internacionais de fomento, pela aferição dos resultados dos programas sociais por eles financiados.

Ressalte-se que com exceção do fator inerente à desestruturação da função de planejamento, área em que houve avanços em termos de informação e elaboração nas décadas seguintes, em que pese as dificuldades enfrentadas atualmente, os demais fatores permaneceram atuais.

Ramos e Schabbach (2012, p. 1274) destacam, também, que:

Na última década do século XX verificou-se um abrangente movimento de reforma de Estado e de seu aparelho administrativo nos países desenvolvidos, que rapidamente proliferou para os demais. Tal movimento, conhecido como Nova Gestão Pública ou *New Public Management*, preconizava, em termos gerais, uma redefinição do papel do Estado e a implantação de mecanismos de gestão oriundos da iniciativa privada na administração pública. Em nosso país, o fato mais emblemático dessa nova orientação político-ideológica e gerencial foi a Reforma Administrativa promovida pelo governo federal em 1998, através da Emenda Constitucional nº 19.

É consenso que atualmente existe uma série de abordagens avaliativas, com teorizações diversas e diferentes perspectivas de análise, bem como com diversos fundamentos conceituais e epistemológicos (COSTA E CASTANHAR, 2003; FARIA, 2005; TREVISAN & VAN BELLEN, 2008; SERAPIONI, 2016). Serapioni (2016) ressalta que, em que pesem as múltiplas abordagens, há um consenso acerca do fato de que a avaliação utiliza a metodologia da investigação como um meio para determinar em que medida as políticas, os programas e os projetos sociais alcançam os seus objetivos.

Para Costa e Castanhar (2003) a avaliação é um conjunto de técnicas que adota conceitos diferenciados para se referir muitas vezes aos mesmos procedimentos. Sendo necessário avançar-se na teorização da prática e buscar os consensos necessários à construção de paradigmas conceituais, a fim de que cada esforço de avaliação não requeira o estabelecimento prévio de uma estrutura de referência para a análise. No entanto, mais de 10 anos após a publicação do artigo, apesar dos avanços, seguem as dificuldades advindas especialmente das peculiaridades e da complexidade inerentes ao processo da avaliação.

Diversos autores (OVRETVEIT, 1998; BELONI ET AL 2001; SERAPIONI, 2016) concordam que a avaliação não deve se restringir somente aos métodos e instrumentos inerentes ao processo de avaliação, sendo necessário o avanço metodológico-conceitual na área de avaliação de políticas públicas e que a avaliação desenvolva também uma teoria sobre os aspectos avaliados e de como obter

conhecimentos válidos acerca destes aspectos. Para Faria (2005), existe uma babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar significação à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas, considerando um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, incerteza e complexidade das questões.

As primeiras avaliações de programas sociais utilizavam métodos quase-experimentais sem randomização e o controle (SERAPIONI, 2016). Conforme Faria (2005) a partir dos anos 70 uma “era de ouro” da avaliação, assim denominada por Rossi e Wright (1984) que teria durado até o final da década de 1980, foi dominada por um paradigma metodológico experimental – “randomizado” e controlado tendo sido dinamizada por uma Ordem Executiva do presidente norte-americano, que determinava que os programas sociais fossem avaliados.

Serapioni (2016) destaca o conflito da perspectiva construtivista com a perspectiva positivista-experimental, a partir da proposição da análise qualitativa e do envolvimento dos atores, destacando o surgimento de abordagens como a avaliação responsável (STAKE, 1980) e a avaliação naturalística (GUBA E LINCOLN, 1989). Serapioni destaca ainda a proposição do paradigma da escolha (PATTON, 1980) e as abordagens multimétodos (GREENE E CARACELLI, 1997), como estratégias de intermediação entre as duas perspectivas conflitantes.

Serapioni (2016) analisando as diversas definições encontradas na literatura internacional, referentes à avaliação de programas e políticas sociais e educacionais, destaca três elementos que aproximam a maioria das definições apresentadas:

- a) a avaliação surge no sentido de formular juízos sobre o valor ou mérito de uma intervenção que visa modificar a realidade social das comunidades;
- b) é colocada ênfase na sistematicidade e rigorosidade dos procedimentos de recolha de dados que suportam o julgamento do mérito e valor das ações;
- c) confere-se destaque à avaliação como ferramenta indispensável para a tomada de decisões.

De acordo com Silva e Costa (2002) a utilização de estudos de avaliação de programas e projetos permite que o processo decisório seja dotado de maior racionalidade técnica e gerencial, sendo um poderoso instrumento de aperfeiçoamento do processo decisório, a partir do conhecimento sistemático e organizado do funcionamento dos programas, dos obstáculos existentes para sua

implantação no campo gerencial e operacional e dos resultados esperados e não esperados. Com efeito, a utilização de instrumentos adequados de avaliação de programas e projetos tende a obter maior qualidade no uso de recursos e melhorar a capacidade de gestão do Estado, por meio de informações e análises que permitam maior efetividade de suas ações, bem como um processo de formulação estratégica e de melhor gerência.

Conforme Silva e Costa (2002, p. 54):

Existem poucas evidências de que o papel reitor da avaliação tenha acompanhado as mudanças macroeconômicas da América Latina, em geral, dada a ausência de orientação para avaliação por parte dos governos e gerentes de programas e políticas governamentais relevantes. Apesar do esforço realizado, ainda se presta pouca atenção na importância da avaliação desde a etapa de desenho inicial e de formulação do projeto. Isso determina um papel secundário para os avaliadores – internos e externos à administração pública – e uma quase sempre deficiente designação de responsabilidade, nas organizações, com as funções de monitoramento e avaliação.

A análise de Relatórios de três países (Brasil, Chile, Argentina), Silva e Costa (2002) destacam que é consenso nestes documentos a preocupação em assinalar que os objetivos da função avaliação, como atividade governamental, diferenciam-se das atividades de auditoria ou monitoramento dos processos formais associados à administração pública. Conforme o estudo as atividades consideradas relevantes, foram aquelas que buscaram caracterizar validade, utilidade, eficiência e efetividade de programas e políticas, em termos dos seus resultados, impactos e repercussões econômicas e sociais.

Silva (1999) destaca que o interesse principal pela avaliação de atividades de governo é a preocupação com a efetividade, ou seja, com a aferição dos resultados esperados e não-esperados alcançados pela implementação dos programas. O segundo motivo é o de entender o processo pelo qual os programas alcançaram ou não esses resultados, analisando a dinâmica da intervenção estatal e os problemas concretos advindos da implementação. Por fim, como outros motivos relevantes, restariam ainda a aprendizagem organizacional das instituições públicas acerca das suas atividades, a tomada de decisão acerca da continuidade ou não dos programas e, ainda, a transparência, qualidade e accountability (responsabilização dos gestores por decisões e ações implementadas) na gestão dos recursos públicos.

Cunha (2006), no mesmo sentido, ressalta que o crescente interesse dos governos nos estudos de avaliação está relacionado às questões de efetividade, eficiência, *accountability* e desempenho da gestão pública, já que estes estudos se

constituem em ferramenta para gestores, formuladores e implementadores de programas e políticas públicas. Ressalta ainda que as avaliações de políticas e programas permitem que formuladores e implementadores tomem suas decisões com maior conhecimento, maximizando o resultado do gasto público, identificando êxitos e superando pontos de estrangulamento.

Para Belloni et al (2001) a construção do modelo de avaliação de uma política pública deve tomar em consideração seu caráter de instrumento do Estado para o desenvolvimento do bem-estar social. De acordo com os autores, a pesquisa avaliativa é em geral centrada na análise da adequação e relevância de políticas, programas ou projeto e tem como objeto de investigação, em geral uma ação ou intervenção, sendo que este tipo de pesquisa tem como objetivo o avanço do conhecimento de uma forma muito específica, pois está voltada para formulação de subsídios dirigidos à tomada de decisão e à intervenção, bem como visando também contribuir para o avanço conceitual. Ressalte-se que é o rigor conceitual e metodológico, o instrumento que dá suporte à formulação de juízos de valor consistentes e legítimos. A Avaliação, abrange, portanto, a formulação de uma sistemática metodológica científica e adequada ao objeto examinado, contemplando de modo claro, princípios e critérios de avaliação.

2.1.5 Avaliação: conceitos e ideias em debate

Castiel (1986) ressalta que a literatura científica na área da avaliação é confusa acerca dos termos e dos conceitos utilizados. Belloni et al (2001) defendem que é necessário desenvolver esforços conceituais e experiências, com vistas à elaboração de metodologias que possibilitem a avaliação da eficiência, da eficácia e da efetividade social de políticas públicas e ou de instituições. Para os autores, política pública é a ação intencional do Estado junto à sociedade e toda política deve ser sistematicamente avaliada do ponto de vista de sua relevância e adequação às necessidades sociais, além de abordar os aspectos de eficiência, eficácia e efetividade das ações empreendidas.

Costa e Castanhar (2003) utilizam como definição de avaliação a extraída do Manual do UNICEF (1990), que corresponde ao exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência,

efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. Esta definição é mais ampla em termos de critérios que leva em consideração com relação àquela de Belloni et al (2001) e de outros autores, mas não é exaustiva. Muitos outros critérios de avaliação podem ser adotados como, por exemplo, satisfação do beneficiário, análise de custo-efetividade, equidade, etc.

Costa e Castanhar (2003) defendem que o consenso termina na conceituação do que é a avaliação e quando se avança sobre os critérios de avaliação, dá-se lugar ao que se poderia chamar de um autêntico emaranhado conceitual, que representa um obstáculo ao uso mais frequente dessa ferramenta gerencial no setor público.

No entanto, autores como Ala-Harja e Helgason (2000) ressaltam que o conceito admite múltiplas definições, algumas delas contraditórias, em face da variedade de disciplinas (economia, formulação de políticas e procedimentos administrativos, estatística, sociologia, psicologia, etc.) e de instituições e executores, além da gama de questões, necessidades e clientes abrangidos no universo das avaliações. Os autores ressaltam inclusive uma preocupação de que o termo viesse a perder sua significação, tendo em vista os diversos termos e instrumentos utilizados na atividade avaliativa.

Existem resistências que ainda persistem quanto ao universo da avaliação. Algumas citadas por Ala-Harja e Helgason (2000) de que as avaliações representam um universo de muitas promessas que não chegam a se realizar, o fato de que alguns enxergam a avaliação como um modismo que cria muita burocracia e gera poucos resultados, ainda outros a vêem como algo essencialmente teórico, de pouca aplicação prática e, ainda, há quem receie que possa levar a um controle excessivo. Estes fatos e resistências ainda são notórios ao tratarmos do tema na atualidade.

Ramos e Schabbach (2012, p. 1273) enunciam e definem os polêmicos termos, de modo singelo e objetivo, ao tratarem da questão da avaliação no Brasil:

No Brasil, o crescente interesse dos governos com a avaliação está relacionado às questões de efetividade (alcance das metas, aferição dos resultados esperados e não esperados dos programas), ou eficácia (a maior produção), à eficiência (a um menor custo de produção, maior eficiência), ao desempenho e à *accountability* da gestão pública.

Para Belloni et al (2001), eficiência diz respeito ao grau de aproximação e à relação entre o previsto e o realizado, no sentido de combinar os insumos e

implementos necessários à consecução dos resultados visados. Refere-se à otimização dos recursos utilizados, sendo um indicador de produtividade das ações desenvolvidas. Eficiência, no sentido trazido pelos autores envolve a comparação das necessidades de atuação sobre o fenômeno e responde essencialmente à pergunta de como as ações são desenvolvidas. Sendo necessário para a formulação de indicadores a análise das necessidades de atuação sobre o objeto ou problema de investigação ou atuação (fenômeno).

Com relação à eficácia, Belloni et al (2001) entendem que esta corresponde ao resultado de um processo, contemplando também a orientação metodológica adotada e a atuação estabelecida na consecução de objetivos e metas em um tempo determinado, tendo em vista o plano, projeto ou programa originalmente proposto. Em se tratando de política pública, os autores ressaltam que eficácia não pode estar restrita simplesmente à aferição de resultados parciais, mas sim pelo grau de qualidade do resultado atingido. Cabe ressaltar, portanto, que eficiência e eficácia são conceitos inter-relacionados e interdependentes, com certo grau de autonomia entre eles. Eficácia, em função do resultado esperado tem a possibilidade de maximizar a eficiência, concretizando-se por esta última, que quando levada a seu limite de aprofundamento é condição para o alcance da eficácia. Portanto, o resultado alcançado é a resposta efetiva ao grau de eficiência e de eficácia aplicados no desenvolvimento da ação ou da política programada.

Belloni et al (2001) trabalham com o conceito de efetividade acompanhado do termo social. Os autores destacam que efetividade social é um critério de avaliação que procura dar conta dos resultados, tanto econômicos quanto sociais, da política pública, envolvendo várias dimensões, tais como: a) verificar quais são e como são estabelecidas as carências e as metas para se saber qual o padrão de referência; b) verificar entre os beneficiários, a presença de grupos não visados pelas ações da política; c) verificar se as ações propostas têm a ver com as necessidades dos beneficiários e da sociedade; d) verificar se as ações propostas diferem ou não do usualmente oferecido em atividades similares; e) verificar a forma e as condições em que ocorre a participação dos setores sociais envolvidos; f) verificar o potencial de mudança presente nas ações implementadas; g) examinar a interação das ações propostas com outras políticas governamentais.

Na abordagem de Belloni et al (2001), na concepção adotada para a avaliação externa, efetividade social tem a ver com os resultados objetivos e práticos

da política junto aos setores sociais visados. Neste sentido, a verificação de efetividade social envolve indicadores de caráter macrossocial, dificilmente disponíveis quando os resultados de uma política podem ser manifestos em prazos mais longos ou com elementos de maior complexidade.

Cunha (2006) define eficiência, como a relação entre custo e benefícios, onde se busca a minimização do custo total para uma quantidade de produto, ou a maximização do produto para um gasto total previamente fixado. Já eficácia seria a relação entre alcance de metas e tempo ou, em outras palavras, é grau em que se alcançam os objetivos e metas do programa, em um determinado período de tempo, sem considerar os custos implicados. Por fim, ao conceituar efetividade, a definem como a relação entre os resultados e o objetivo e citando Cohen e Franco (1994), efetividade “é a medida do impacto ou do grau de alcance dos objetivos.”

Os aspectos de efetividade, eficiência e eficácia são utilizados por Ramos & Schabbach (2012) para classificar os tipos de avaliação. Conforme os autores, existem diferentes maneiras de se realizar uma avaliação, por exemplo, a avaliação acadêmica, que é mais formal e enfoca a efetividade das políticas, seus impactos e benefícios e por outro lado a avaliação da implementação que privilegia o exame de sua eficiência e eficácia. Os autores destacam ainda o fato de que embora estudos neutros representem um mito, é a pesquisa avaliativa acadêmica que permite maior isenção e rigor científico.

Costa e Castanhar (2003) ressaltam que a avaliação sistemática, contínua e eficaz surge como ferramenta gerencial poderosa, fornecendo aos formuladores de políticas públicas e aos gestores de programas condições para aumentar a eficiência e efetividade dos recursos aplicados em programas sociais. Segundo os autores, a avaliação do desempenho de um programa requer ainda que se definam padrões de referência para julgar esse desempenho. Podendo ser absolutos (as metas estabelecidas por um programa são consideradas como o padrão a ser alcançado); históricos (comparam resultados de um período com o obtido em períodos anteriores); normativos, (comparam o desempenho de um programa com outros similares); teóricos, (os estabelecidos na própria elaboração do programa, sendo os resultados esperados, dado os recursos disponíveis); negociados ou de compromisso, (aqueles baseados em algum procedimento específico para sua fixação, geralmente decorrentes de acordo entre as partes envolvidas na gestão de programa e os formuladores). Os autores destacam ainda o fato de que o grande

desafio para a disseminação da prática da avaliação de projetos no setor público é, sem dúvida, encontrar formas práticas de mensurar o desempenho e fornecer ao responsável pela gestão dos programas sociais, bem como para os demais atores envolvidos, informações úteis para a avaliação sobre os efeitos de tais programas, necessidade de correções, ou mesmo da inviabilidade do programa.

Conforme Belloni et al (2001) a avaliação de uma política pública deve considerar alguns parâmetros referenciais de análise: política como um dos instrumentos de ação do Estado, conceitos e perspectivas político-filosóficas relativas à questão objeto da política, e a política específica tal como é formulada e implementada. Esta explicitação dos parâmetros conceituais referentes ao objeto avaliado é de extrema importância para a construção do projeto de avaliação de uma política pública. Os autores ressaltam que o processo de pesquisa avaliativa demanda compreensão e interação entre a equipe de avaliação externa e o seu objeto de estudo, em suas dimensões conceitual (teórico-prático) e sócio política, e o sucesso do processo deriva da habilidade – fundamental, por parte dos pesquisadores-avaliadores de trabalhar de forma interativa com informações qualitativas e quantitativas. De acordo com os autores, dados quantitativos resultantes de levantamento estatísticos ou de produtos de trabalhos, devidamente contextualizados, usados de forma integrada e complementar aos variados ângulos das informações qualitativas, possibilitam a formulação de análises mais consistentes e significativas, social e politicamente.

Tomando como base a realidade brasileira no âmbito de avaliação de programas no governo federal, não parece que estamos muito distantes da realidade observada por Sulbrandt em seus estudos.

Conforme (Sulbrandt, 1993) as experiências avaliativas podem ser caracterizadas de três maneiras:

a) Avaliação de metas: é a que objetiva medir o grau de êxito de um programa, levando em conta o alcance de metas previamente estabelecidas. Avaliação *ex-post facto*, requer que o programa ou uma etapa tenha sido concluído para se poder avaliá-lo. Avalia a realização de produção.

b) Avaliação de impacto: é a que objetiva identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo de um programa social, buscando verificar se os resultados esperados foram alcançados. Investiga a efetividade do programa

recorrendo a mecanismos que permitam estabelecer relações causais entre as ações de um programa e o resultado final obtido.

c) Avaliação de processos ou formativa: é a que investiga o desenvolvimento de programas sociais, visando acompanhar seus processos internos e medir a cobertura do programa e o grau em que está alcançando a população beneficiária.

2.1.6 A Avaliação institucional

A área da avaliação voltada para instituições ou políticas públicas é caracterizada pela similaridade interna, do ponto de vista metodológico, residindo a diferença entre elas no objeto de avaliação (BELONI et al., 2001)

A avaliação institucional objetiva tratar, de modo global e sistemático, uma instituição, analisando-se as políticas institucionais, os programas, projetos e a missão institucional. Na avaliação de uma política pública, as instituições não são objeto da avaliação, sendo examinadas apenas as políticas, os seus resultados e as consequências. Para os autores, dois objetivos são considerados como básicos a serem alcançados por uma avaliação institucional e de política pública. Em primeiro lugar ela deve promover uma autoconsciência da instituição ou da agência formuladora da política acerca dos limites e possibilidades de suas ações. Em segundo, formular informações e análises ou juízos sobre a política para uso da instituição avaliada, do governo e da sociedade. Esses objetivos são contemplados pelas dimensões quantitativas e qualitativas apreendidas mediante resultados da pesquisa avaliativa e por seu compromisso político.

De acordo com Beloni et al (2001) a avaliação institucional e de políticas públicas tornam-se mais relevante quando pode oferecer informações não apenas sobre impacto, mas sobre resultados ou consequências mais amplas e difusas das ações desenvolvidas, abrangendo o processo de formulação e de implementação das ações e os seus resultados, tornando-se instrumento essencial para tomada de decisão e para aperfeiçoar ou reformular as ações desenvolvidas. De acordo com os autores é extremamente complexo quando se trata de avaliar um órgão ou instituição, ou seja, quando o foco deixa de ser um projeto ou programa voltando-se para a instituição como um todo. O objeto de avaliação neste caso, é amplo e possui várias facetas. No entanto dois objetivos são considerados como básicos, a serem alcançados por uma avaliação institucional, em primeiro lugar ela deve promover

uma autoconsciência da instituição. O segundo seria garantir as informações necessárias para a tomada de decisão daqueles a quem a competência foi delegada.

A autoconsciência se dá na medida em que a avaliação permite aos indivíduos envolvidos conhecerem as limitações com as quais trabalham, bem como sugere um marco de identificação com os ideais buscados na construção da Instituição. Já no nível político assumir a avaliação implica na decisão da instituição de tomar para si a capacidade de intervir no seu processo de produção, proporcionando espaço à participação responsável e consciente, visando ao aperfeiçoamento das atividades realizadas pela instituição.

Belloni et al (2001) considerando os modelos que estabelecem aproximação entre avaliação institucional e educacional, citam que: a avaliação institucional deve buscar uma compreensão da realidade (Avaliação iluminativa de Parlet & Hamilton); deve estar voltada para o processo decisório (Avaliação voltada para tomada de decisão de Stufflebean); deve responder a questionamentos (Avaliação responsiva de Stake); e ainda, possibilitar a identificação de mérito ou valor (avaliação de mérito de Scriven).

Segundo Aguilar & Ander-Egg (1994), avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destina-se a identificar obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa. Neste sentido Belloni et al (2001) definem avaliação como um processo que permite compreender, de forma contextualizada, isto é, visa uma compreensão global do objeto e não apenas uma visão diagnóstica ou uma comparação entre previsto(metas) e realizado(resultados), ou ainda o estabelecimento de ranking. Tal compreensão deve estar enraizada social e historicamente no contexto sócio-político-econômico do objeto ou política avaliada.

Estas definições implicam considerar a avaliação como um processo sistemático (envolvendo múltiplas observações e instrumentos) de análise de um programa, instituição, atividade, ou objeto compreendendo de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento. Implicando também em uma clara definição do objeto avaliado, elencando suas características e particularidades.

2.1.7 A Avaliação e o Ciclo PDCA

Para Costa e Castanhar (2003) o processo de avaliação será facilitado e mais útil se baseado em um planejamento consistente, capaz de estabelecer: relações causais entre atividades e produtos e resultados de forma a permitir o alcance das metas. Conforme os autores, espera-se que as atividades de fato contribuam para o alcance dos objetivos. Assim, é a factibilidade dessas relações causais que dá conta da consistência do planejamento e permite esperar que a intervenção numa instância (ou variável) particular desse processo, produza um determinado efeito numa instância (ou variável) mais abrangente, como, por exemplo, no objetivo de um determinado programa.

Costa e Castanhar (2003) destacam que a condição de possibilidade da avaliação é a consistência do planejamento e de que se deve ter sempre em mente que a inovação administrativa importante é praticar a administração por desempenho e não a aferição do desempenho. Conforme os autores, as dificuldades metodológicas acabam levando à utilização de indicadores que se aplicam aos aspectos da produção dos programas (alcance das metas, ou objetivos) levando os gestores de programas públicos a caírem na armadilha de considerar os processos de aferição, especialmente os de produção, como um fim em si mesmo.

Mendes (2001) salienta que as burocracias públicas tradicionais além de terem se tornado complexas, com características centralizadoras e estruturas rígidas, não têm sido orientadas para o atendimento das necessidades dos cidadãos, ou para a eficácia e efetividade, enfocando mais aspectos como a produtividade e eficiência. Belloni et al (2001) vão na mesma linha ao ressaltar que as metodologias adotadas, em geral, concentram-se na aferição de impacto quantitativo, objetivo e imediato das ações desenvolvidas, oferecendo poucos subsídios para a apreciação de resultados de políticas e ações institucionais, especialmente quando as atividades avaliadas têm resultados ou consequências difusas.

Avaliar segundo Belloni et al (2001) não trata apenas da comparação entre o proposto e o alcançado tendo em vista que esta metodologia é considerada insuficiente em face de não possibilitar a contextualização bem como uma análise mais profunda acerca. Os autores entendem avaliação como um processo sistemático de análise de uma atividade, fatos ou coisas que permite compreender,

de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento.

A avaliação, portanto, é um processo que está bastante ligado à fase de planejamento, onde são formulados os objetivos e identificados parâmetros e critérios que deverão ser usados na fase de avaliação. Além disso, é a partir da avaliação que se pode identificar os progressos alcançados em determinada direção com relação aos objetivos traçados, bem como é a partir dela que poderão ser elaboradas recomendações e correções de rumos, que serão reincorporadas ao planejamento.

A sigla PDCA significa, em português, (Planejamento, Direção, Controle, Avaliação) mas, origina-se do inglês (Plan - Planejar, Do - Executar, Check - Verificar, Act – Agir). O PDCA é uma perspectiva que surgiu inicialmente na gestão privada. Conforme Pacheco et al. (2010) o Ciclo PDCA é uma metodologia desenvolvida por Walter Shewhart na década de 30, tendo sido consagrada por Willian Deming a partir da década de 50, onde foi empregado com sucesso nas empresas japonesas para o aumento da qualidade de seus processos, sendo por isso também conhecido como Ciclo de Shewhart ou Ciclo de Deming. O PDCA é uma metodologia que tem como função básica o auxílio no diagnóstico, análise e prognóstico de problemas organizacionais, sendo extremamente útil para a solução de problemas, tem como foco a melhoria contínua e como objetivo principal melhorar os processos de gestão, sendo por isso também conhecido como Ciclo da Qualidade.

O ciclo PDCA também pode ser usado como uma forma de conceber etapas de uma política pública, possibilitando o melhoramento contínuo na prestação de serviços públicos, ou na consecução de outras políticas, incluindo a ideia de um processo cíclico e retroalimentável. O Ciclo PDCA inicia com o planejamento da ação, e na etapa seguinte, o que foi planejado é executado, surgindo daí a, terceira fase que é a necessidade de checagem constante das ações implementadas. A partir da fase do Check, com a análise e comparação das ações com aquilo que foi planejado, o gestor reinicia o processo implantando medidas para correção das falhas que surgiram no processo, produto ou no nosso caso na política pública. Portanto, cabe ressaltar que a etapa de a avaliação pode ser considerada uma das mais importantes fases do ciclo PDCA. A figura abaixo ilustra as etapas do Ciclo do com algumas das principais ações de cada etapa:



Figura 2 - Modelo Conceitual das Etapas do PDCA - Fonte: Periard, 2011.

A migração do Ciclo de PDCA da esfera privada para a pública ocorre a partir da utilização de uma perspectiva mais gerencial. No Brasil essa migração foi iniciada especialmente a partir da implantação do Plano Diretor da Reforma do Estado, implantado nos governos de FHC. Conforme documentos referenciais do Plano, o Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública em suas diretrizes definido como o principal instrumento de aplicação do plano de reforma, incluía em suas diretrizes de adesão os elementos constantes no ciclo PDCA.

Cabe ressaltar que o Ciclo PDCA, tem em sua essência o conceito de ciclo, qual seja, o de giro constante, sem um final obrigatório, sendo desejável, a partir das ações corretivas, um novo planejamento para a melhoria, reiniciando-se todo o processo. Ou seja, trata-se de um processo com retro-alimentação que possibilita que os achados da avaliação sejam reincorporados ao programa, sistema ou serviço avaliado. No campo das políticas públicas, portanto, o PDCA contribuiu para uma visão integrada do ciclo de políticas públicas, com foco no gerenciamento de planos governamentais contribuindo para o monitoramento e avaliação.

2.1.8 O Ciclo de Políticas Públicas

Partindo de uma análise que leva em conta a dimensão temporal de políticas públicas, Secchi (2014) considera que o processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*) pode ser analisado a partir de um ciclo de políticas

públicas (*polycycle*). O autor divide o *policy cycle* em sete fases, ilustradas na figura a seguir:

Ciclo de políticas públicas



Figura 3 – Ciclo de Políticas Públicas - Fonte: Secchi, 2014.

As sete fases consideradas pelo autor são caracterizadas como segue:

Identificação do problema: corresponde a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível. Para Secchi (2014) um problema torna-se público quando há diferença entre aquilo que se gostaria que fosse e a realidade..

Formação da agenda: é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes, existindo dois tipos de agenda: a) política, que seria o conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública; b) formal ou institucional, que seria aquela que elenca os problemas e temas que o poder público já decidiu enfrentar.

Construção de alternativas: é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos. O autor ressalta que um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas, por diversos caminhos, podendo o *policy maker* se utilizar de quatro mecanismos, sendo três com indução comportamental, a Premiação, a Coerção e a Conscientização e um quarto, sem influenciar o comportamento diretamente, que seria a busca de Soluções Técnicas:

Tomada de decisão: caracteriza-se pelo momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas, surgindo assim os denominados pelo autor, modelos de racionalidade.

Implementação da política pública: o autor ressalta que é importante estudar essa fase para que seja possível a visualização, por meio de instrumentos analíticos mais estruturados, dos obstáculos e das falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de política pública. O autor nesta fase cita Sabatier (1986) ressaltando os dois modelos de implementação de políticas públicas, quais sejam, o modelo *top-down*; caracterizado pela separação clara entre os momentos de tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas. E ainda o modelo *bottom-up*: que se caracteriza por uma maior liberdade dos agentes públicos e da rede de atores em auto organizarem-se e modelar a implementação de políticas públicas.

Avaliação: é o processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como, sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática. (SECCHI, 2014)

Extinção da política pública: esta etapa origina-se com base em três causas: quando o problema que originou a política é percebido como resolvido; quando os programas, as leis ou as ações que ativavam a política pública são percebidos como ineficazes; ou quando o problema perdeu importância. (GIULIANI, 2005 *apud* SECCHI, 2014)

2.1.9 Algumas Experiências Internacionais em Avaliação

Conforme Cavalvanti e Otero (1997), a partir de 1993, transformou-se em Lei nos Estados Unidos, o *Government Performance and Results Act* (GPRA), legislação com o objetivo de desenvolver a gerência no nível federal e o processo decisório do Congresso, aumentar a confiança do público no governo e realizar uma reforma no desempenho dos programas. Estabeleceu ainda a obrigatoriedade de planejamento estratégico e de mensuração de desempenho no governo federal, com planos estratégicos plurianuais e planos anuais de desempenho para as agências federais, a partir de setembro de 1997.

Conjuntamente com a edição do GPRA e com as reformas no governo federal americano, o enfoque das agências volta-se para os clientes, integrando abordagem de inspiração empresarial, onde o cliente é aquele que se tenta satisfazer.

Conforme Cavalcanti e Otero (1997) os clientes são, na verdade, as pessoas que usam os parques nacionais, as florestas; pessoas que são elegíveis para os benefícios de seguro social; pessoas cujas vidas são reduzidas pelo desemprego, analfabetismo, crime, poluição e problemas das cidades grandes. Este tipo de abordagem coloca as pessoas na frente das atividades e os padrões de bons serviços à clientela devem ser obtidos com a própria clientela, verificando o que desejam. Cabe destaque que abordagem em de inspiração empresarial tem sido objeto de estudos críticos, que indagam sobre a conveniência da transferência de conceitos como o de “clientes” para o governo e da compatibilidade entre esta “visão” e a realização de outros objetivos e valores públicos, (Kettl 1995; Wamsley, 1990).

De acordo com Cunha (2006) os Estados Unidos têm tradição em avaliação, que é praticada em nível federal, estadual e municipal. Os órgãos responsáveis pela implementação dos programas realizam suas avaliações, e o Congresso freqüentemente legisla sobre a realização de avaliações em larga escala. O *General Accounting Office* (GAO), que assessora o Congresso nas funções de supervisão do Poder Executivo, realiza um grande número de auditorias de desempenho e avaliações de programas. Ainda conforme Cunha (2006) uma quantidade considerável do que é chamado de avaliação de programas pelos governos estaduais e locais nos Estados Unidos é mais similar à mensuração de desempenho do que à avaliação em profundidade, ou seja, lidando somente com os resultados estimados, sem tentar identificar quão importante é o programa para os resultados alcançados, nem se estes se devem à existência do programa ou a outras motivações.

Com efeito, Cavalcanti e Otero (1997) confirmam que o foco em resultados, foi fator determinante dos mecanismos de planejamento e gerência das agências de governo nos EUA com a implementação em larga escala do processo de avaliação de programas, seja pelo controle externo federal exercido pelo *General Accounting Office* (GAO), seja pelos controles internos executados pelos *Inspector General Offices* (IGO), seja no âmbito das agências executoras, nos seus processos de monitoramento e avaliação dos programas.

Cavalcanti e Otero (1997) apresentam as bases conceituais da atividade de avaliação de programas públicos, por ocasião da GPRA, e colocam a realização de Auditoria de desempenho como sendo a avaliação do desempenho de uma

organização governamental, programa, atividade ou função, a fim de gerar informações aos órgãos competentes para decisões relacionadas a ações corretivas que se façam necessárias.

Classificam que a auditoria de desempenho pode ser desdobrada em auditoria de eficiência e auditoria de programa. Sendo que a auditoria de eficiência focaliza o exame do uso dos recursos pela entidade de forma econômica e eficiente, a causa das práticas antieconômicas e a observância da legislação atinente à eficiência.

A auditoria de eficiência se vale, fundamentalmente, de mecanismos de avaliação de processo e de custos. Enquanto a auditoria de programa enfatiza o exame do alcance pelo programa dos resultados ou benefícios estabelecidos pela legislação que o instituiu; da efetividade das entidades, programas, atividades ou funções; bem como da observância, pela entidade executora, da legislação aplicável ao programa. A auditoria de programa se vale fundamentalmente de técnicas de avaliação de impacto e de monitoramento de desempenho. A auditoria de desempenho pode importar em auditoria de eficiência, auditoria de programa ou de ambas.

Conforme Bresser-Pereira (1996), no governo de Margaret Thatcher na Grã-Bretanha, o gerencialismo foi aplicado ao serviço público imediatamente após a posse do novo governo e levou a uma reforma administrativa profunda e bem-sucedida. Uma série de programas adotados contribuíram para tornar o serviço público na Grã-Bretanha mais flexível, descentralizado, eficiente e orientado para o cidadão, sendo um dos programas cruciais o *Citizens Chart*, que a exemplo dos EUA, toma o indivíduo, em termos econômicos, como consumidor (ou usuário) e, em termos políticos, como cidadão.

De acordo com Cunha (2006) o serviço público britânico tradicional passou por uma transformação profunda, perdeu os traços burocráticos e adquiriu características gerenciais. Com efeito, o poder do serviço público civil foi diminuído para fazer o aparato de estado responder mais prontamente às decisões políticas; práticas de gerência do setor privado foram introduzidas, para promover a economia e a eficiência no governo; e os cidadãos tiveram a sua liberdade de escolha aumentada quanto à entrega de serviços públicos, contrapondo-se ao controle e dominação do estado sobre os projetos públicos.

Bresser (2006) ressalta que o maior risco deste tipo de reforma é ser vista como hostil ao funcionalismo público e, assim, não conseguir obter a cooperação dos servidores. Conforme o autor, na Grã-Bretanha a reforma foi possível por duas razões: porque, ao final da década de 70, a cúpula do funcionalismo e os principais consultores de administração pública percebiam claramente a urgente necessidade de uma reforma e porque Margaret Thatcher estava decidida a reduzir os custos da administração pública, tendo sido possível, assim, uma espécie de coalizão entre governo e os escalões superiores do funcionalismo.

Conforme Cunha (2006) o gerenciamento dos recursos e dos programas requer que servidores públicos, gerentes e equipe de funcionários, estejam preparados para demonstrar as habilidades básicas de risco, de inovação, e de planejamento criativo. Segundo a autora, estas transformações do setor público foram adotadas mais entusiasmamente por alguns do que por outros, encontrando-se tentativas de reforma com graus variados de sucesso em países como o Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, Canadá e os Estados Unidos.

2.1.10 Considerações acerca da Institucionalização da Avaliação em Políticas Públicas

A pesquisa avaliativa, segundo Weiss (1998), foi a primeira abordagem predominante na administração pública e surgiu, de forma destacada, ao longo da década de 60.

Conforme Derlien (2001), a função de informação prevaleceu durante a fase de decolagem do movimento de avaliação na década de 1960, estando a avaliação a cargo dos departamentos do governo responsáveis pelo projeto e implementação das políticas de reforma. Já na década de 1980, durante o segundo estágio da institucionalização, esta visava ajudar a fazer uma alocação racional do orçamento, deixando os administradores dos programas de serem os atores principais, passando este papel aos escritórios de auditoria e Ministérios da Fazenda ou unidades centrais, responsáveis pela elaboração geral do orçamento.

Derlien (2001) discorre também acerca das duas etapas da institucionalização da avaliação em nível mundial. Segundo o autor, durante a década de 1990, três tendências podem ser observadas no processo de institucionalização da avaliação de programas nos países da OCDE: um primeiro movimento de avaliação dos anos

1960 e 1970 (EUA, Canadá, Suécia e Alemanha) que estava intimamente ligado ao processo de planejamento e programação e, portanto, ao papel dos gerentes de programas. Um segundo movimento surgiu na década de 1980, nos Países Baixos, na Noruega no Reino Unido durante o mandato de Margareth Thatcher, tratando de questões de produção. Conforme o autor, em ambos os casos, o papel dos auditores externos tornou-se importante, tendo a abordagem da avaliação variado na década de 1980, migrando de uma operação interna do governo para ser uma questão para os parlamentos. Juntamente com isso, os atores também variaram, passando o Parlamento a ser o principal centro de atividade e, os gabinetes de auditoria que antes informavam ao Parlamento, foram incluídos no sistema.

Portanto o autor defende que a ênfase política sobre a avaliação de políticas públicas preponderou sobre a função de informação nos anos 60, onde a melhoria dos programas era o objetivo e a avaliação foi mais utilizada como mecanismo de feedback. Já nos anos 80, foi a função realocação que preponderou, sendo que, durante esta segunda etapa de institucionalização, o objetivo era a alocação racional de recursos no processo orçamentário. Já na década de 1990, a preponderância política na avaliação de políticas públicas passa para a função de legitimação (ALAHARJA E HELGASON, 2000; DERLIEN, 2001; TREVISAN & BELLEN; 2008).

Essa migração da preponderância é ocasionada por fatores político-econômicos, implicando e implicado na e (pela) mudança dos atores dominantes. Esta influência da nova administração pública é percebida na década de 1990 quando os avaliadores se convertem em auditores que privilegiam a medição dos resultados, sendo a avaliação aplicada às novas questões, como os contratos por exemplo. (ALAHARJA E HELGASON, 2000; FARIA, 2005; TREVISAN & BELLEN; 2008).

Isto pode ser evidenciado, por exemplo, em pesquisas que se dedicaram a explorar a institucionalização da avaliação e suas ondas (WOLLMANN, 2003, VEDUNG, 2012). A partir dos anos 60 prevaleceu um otimismo sobre a capacidade do Estado de resolver os problemas da sociedade mediante o uso de métodos e técnicas racionais de programação governamental, associadas ao conhecimento gerado a partir de estudos científicos. Nesse contexto, a pesquisa avaliativa era um tipo de pesquisa social aplicada, que poderia resultar no aumento da racionalidade do processo de formulação de políticas, possibilitando melhores decisões sobre o

planejamento do programa e a alocação orçamentária. Esses propósitos iniciais da avaliação fundamentaram o que podemos chamar de a primeira onda da avaliação, que ocorreu principalmente na Europa e nos EUA, mas que teve impacto nos países em desenvolvimento, especialmente na América Latina, com o surgimento de grandes planos nacionais ou setoriais de desenvolvimento que eram, em maior ou menor medida acompanhados de modelos e práticas avaliativas das mais diversas (WOLLMANN, 2003). Com o agravamento da crise macroeconômica e a necessidade de ajustes fiscais, nas décadas de 70 e 80, a avaliação passa a ser vista como um meio auxiliar dos governos no corte de gastos do setor público, correspondendo à segunda onda de avaliação. Conforme o autor, a terceira onda da avaliação inicia no final dos anos 80 tendo sido influenciada ainda mais pela crise fiscal e pelo movimento da Nova Gestão Pública, predominante nos anos 90. Conforme Wollmann (2003) a terceira onda da avaliação teve início no final dos anos 80 e foi ainda mais pressionada pela crise fiscal e pelo movimento da Nova Gestão Pública, predominante nos anos 90. Ressalte-se, ainda, a atuação e a pressão externas exercidas por órgãos como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional que a partir da promoção e a disseminação de práticas de avaliação, passaram a pressionar pela institucionalização da avaliação.

Vedung (2012) realiza uma leitura diferente das ondas de avaliação, efetuada a partir dos paradigmas que sustentam as abordagens da avaliação, classificando 4 ondas a partir de 1965 até o presente. a) onda científica; b) onda dialógica; c) onda neoliberal; e, d) onda baseada na evidência.

Conforme o autor, na primeira onda, as avaliações eram conduzidas como uma pesquisa científica, em que se tinha como premissa o uso racional dos seus resultados pelos tomadores de decisão. Esta onda, no início dos anos 70, foi substituída pelas avaliações orientadas às necessidades e com a participação dos *stakeholders*, sendo orientada pelo diálogo, daí sua denominação, e sua utilização era para melhoria dos programas e subsidiar as decisões; A partir do avanço da onda neoliberal com o advento da *New Public Management* a partir do final dos anos 70, a avaliação passa para uma ênfase de governança orientada para o gerenciamento por resultados e *accountability*. Já a quarta onda inicia-se a partir do ressurgimento de uma onda científica, levando em conta uma explícita hierarquia de métodos e cuja ênfase é exercida nos modelos experimentais e científicos.

CAPÍTULO III - A ABORDAGEM METODOLÓGICA

3.1 Considerações Metodológicas

Uma pesquisa nasce da inserção no real e busca extrair da realidade dinâmica e complexa, um extrato/objeto a ser pesquisado, sendo que esta extração pode se dar de forma mais estática, tal qual um retrato ou, ainda, mais dinâmica, como um filme. No entanto, esta extração da realidade não é de fácil consecução. Pelo contrário, a ciência vem tratando, debatendo, crescendo e se desenvolvendo, justamente, a partir de dicotomias incrustadas nos embates ontológicos e epistemológicos acerca das possibilidades desta consecução (BERGER & LUCKMAN, 2004; PECCI et al., 2006).

Hall (2003) defende que devemos ampliar a gama de métodos utilizados na política comparada, tendo em vista que a ciência social é um esforço difícil. Para o autor, nós percebemos o mundo apenas vagamente, e todas as técnicas para testar teorias causais são imperfeitas.

Mahoney apud Ventura (2016) apresentam três condições específicas em que os métodos quantitativos se tornam inadequados para produzir inferências causais na ciência política. A primeira, o fato de que a análise estatística está voltada para entender os efeitos das causas, valendo-se de métodos de regressão como teste de hipóteses, por exemplo. Em pesquisas onde o interesse recairia sobre a causa dos efeitos restaria mais adequada a utilização do método qualitativo. A segunda condição reside no fato de que pesquisas quantitativas, geralmente estão voltadas a estabelecer hipóteses de causalidade generalizáveis, no entanto, muitos fenômenos políticos são singulares, logo a natureza da explicação é aplicada apenas àquele fenômeno. Já a terceira condição, considera pesquisas que levam em conta contextos, contingências e interações entre elementos de agência e institucionais, sendo, nestes casos a pesquisa qualitativa mais adequada. A exemplo do trabalho de Ventura (2016) entende-se que esta pesquisa se enquadra nas três condições.

Neste contexto, precisamos de mais, e não menos, armas em nosso arsenal metodológico. De fato, diversos autores parecem concordar com esta ampliação, como, por exemplo, Denzin (1978); Gioia & Pitre (1990); Flick (1992); Lewis & Grimes (1999); Morgan (2007). Portanto, ao que tudo indica, a combinação de

abordagens e a utilização de variados instrumentos, parece possuir uma melhor capacidade de reconhecimento e de captação da realidade e da dinâmica social.

Gioia e Prite (1990), por exemplo, ao discorrerem em artigo acerca da adoção de uma perspectiva multiparadigmática, na construção de teoria no campo dos Estudos Organizacionais, a partir da seminal obra de Burrell e Morgan (1966), utilizaram os quatro paradigmas desta e propuseram as bases do que mais tarde foi aprofundado e sistematizado por Lewis & Grimes (1999) e que viria a ser consagrado como metatriangulação. No presente trabalho, não fomos tão longe, tendo em vista que a metatriangulação requer a aplicação fiel de paradigmas múltiplos para explorar suas disparidades e interações. Mas não fugimos ao desafio de enfrentar dados, fatos ou interpretações conflitantes, em vez de evitá-los ou ignorá-los.

Para tanto, buscamos a mesma fonte utilizada por Gioia e Prite (1990), uma vez que os autores descrevem que trilharam caminhos a partir do percurso e da descrição teórica da triangulação de Denzin (1978).

Denzin (1978) argumenta que uma hipótese testada com recursos de diferentes métodos poderia ser considerada mais válida do que uma hipótese testada unicamente com o uso de um único método, definindo triangulação como uma combinação de métodos de estudo de um mesmo fenômeno.

Conforme Azevedo et al. (2013) o interesse pela triangulação para a realização de pesquisas não é um fenômeno recente, mas ainda hoje a triangulação é tema de grande debate e discussão. Não obstante, conforme os autores, a história da investigação científica encontra-se repleta de tentativas para combinar ou mesclar num mesmo estudo, diferentes métodos de coleta, análise e interpretação da informação.

De acordo com Azevedo et al. (2013), a triangulação pode combinar métodos e fontes de coleta de dados qualitativos e quantitativos (entrevistas, questionários, observação e notas de campo, documentos, além de outras), assim como diferentes métodos de análise dos dados: análise de conteúdo, análise de discurso, métodos e técnicas estatísticas descritivas e/ou inferenciais, etc. Conforme os autores, seu objetivo é contribuir não apenas para o exame do fenômeno sob o olhar de múltiplas perspectivas, mas também, enriquecer a nossa compreensão, permitindo a emergência de novas ou mais profundas dimensões.

De acordo com Marcondes & Brisola (2014) o termo triangulação pode ser utilizado em três dimensões diferenciadas, sendo a primeira dimensão a utilizada para avaliação aplicada a programas, projetos, disciplinas. Já com relação à coleta de dados, a triangulação permite que o pesquisador possa lançar mão de três técnicas ou mais com vistas a ampliar o universo informacional em torno de seu objeto de pesquisa. Por fim, conforme os autores, numa terceira dimensão, tem-se o emprego da triangulação para análise das informações coletadas. Nesse sentido, a técnica prevê dois momentos distintos que se articulam dialeticamente, favorecendo uma percepção de totalidade acerca do objeto de estudo e a unidade entre os aspectos teóricos e empíricos, sendo essa articulação a responsável por imprimir o caráter de cientificidade ao estudo.

3.2 O Desenho Metodológico

Em obra referencial acerca do Estudo de Caso, Yin (2010) relata que o Estudo de caso é apenas uma das várias maneiras de realizar a pesquisa de Ciência Social. Conforme o autor, o Estudo de Caso, como qualquer outro, possui pontos fortes e limitações, e possui caráter complementar aos outros tipos de pesquisa.

De acordo com Yin (2010), nos estudos de caso a riqueza do fenômeno e a extensão do contexto da vida real, exigem que os investigadores enfrentem uma situação tecnicamente distinta: existirão muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, sendo em resposta, uma tática essencial, usar múltiplas fontes de evidência, de forma que os dados convirjam de modo triangular. Ressalta também que o método também é relevante quando suas questões exigirem uma descrição ampla e “profunda” de algum fenômeno social. Para Yin (2010) o método do estudo de caso permite que os investigadores retenham as características holísticas e significativas da vida real, citando entre seus exemplos, os processos organizacionais e administrativos e o comportamento dos pequenos grupos.

Conforme Yin (2010) os estudos de caso podem ser classificados de acordo com a finalidade como exploratórios, mas também descritivos e explanatórios. Para Yin (2010) a decisão de usar o método de estudo de caso ou a pesquisa histórica, tendo em vista que ambos, respondem ao mesmo tipo de questão de pesquisa

(como, por quê?), e não exige controle de evento comportamentais, está na 3ª questão, qual seja, o foco em eventos contemporâneos.

Yin (2010) afirma que se deve ser capaz de identificar algumas situações nas quais os dois métodos podem ser considerados. Salvo melhor juízo, trata-se do presente trabalho, tendo em vista que, em que pese seu foco contemporâneo, não deixará de levar em conta inúmeros aspectos da história institucional da CGU, sua trajetória e as implicações de suas atribuições, dentre elas a avaliação.

Por fim, a partir da riqueza e do volume de dados coletados e ainda da necessidade de estabelecimento de um corte temporal para a presente pesquisa, inclusive adequado e compatível aos desafios constantes de uma dissertação de mestrado, estabeleceu-se o escopo de análise a partir do surgimento da Corregedoria-Geral da União, em 2002, até o final do exercício de 2014.

3.3 A Coleta de Dados

Inicialmente, realizamos pesquisa bibliográfica com levantamento dos principais trabalhos correlatos, produzidos no Brasil, especialmente aqueles que tivessem como tema a Controladoria-Geral da União e a Avaliação de Políticas Públicas ou Programas de Governo.

A partir da leitura destes trabalhos, foi construído um banco de dados contendo informações e discursos relacionados ao tema enfrentado, inclusive excertos de discursos de informantes da alta administração constantes em outros trabalhos acadêmicos. Com efeito, entende-se serem estas informações relevantes e de domínio público, tendo em vista constarem em trabalhos publicados, com garantia do anonimato dos informantes/declarantes e que, obviamente, para serem utilizadas no presente trabalho foram devidamente datadas e contextualizadas no banco de dados construído.

Após, esta busca de trabalhos com objeto de estudo e/ou temas correlatos, pesquisou-se em bancos de dados nacionais e internacionais, trabalhos acadêmicos que tivessem utilizado como suporte referencial alguma das vertentes teóricas do Neoinstitucionalismo, com atenção em especial àqueles que abordaram o Institucionalismo Discursivo. A partir destas informações, foi construído um banco de dados de trabalhos acadêmicos, contendo informações, dados, citações e discursos, relacionados ao tema examinado, inclusive com excertos de discursos de

informantes da alta administração e de servidores da CGU, utilizados em outros trabalhos.

Foi realizado também um levantamento e análise documental normativa das principais leis e decretos governamentais que criaram, moldaram e modificaram a instituição Controladoria-Geral da União nos 12 anos de escopo do presente estudo. Quando possível, por ocasião da coleta de normativos enviados ao Congresso Nacional, foram obtidos, inclusive, os documentos contendo a exposição de motivos. Por fim, foram coletados e analisados e incluídos neste mesmo banco de dados, os Relatórios de Gestão da CGU, disponíveis no sítio eletrônico da CGU, referentes a todos os exercícios analisados no escopo de 2002 a 2014. Este levantamento foi organizado em um Banco de Dados denominado de Normativos Coletados.

Por fim, foi construída uma terceira fonte de informação. Procedeu-se ao levantamento e à transcrição e ao fichamento de excertos de alguns discursos Presidenciais, de ministros da Controladoria-Geral da União, ou outras autoridades, em eventos de assinatura e/ou lançamento de algumas destas leis, ainda eventos de tomadas de posse ou de lançamento de programas ou atividades referente ao cumprimento de atribuições da CGU, bem como pronunciamentos em abertura de eventos nacionais ou internacionais, com organização, envolvimento ou participação da CGU. Alguns discursos ou pronunciamentos e participações em Audiências Públicas, tanto ministerial, quanto de algum membro da Alta Administração, como, por exemplo, Secretário Federal de Controle ou Secretário-Executivo, também foram encontrados e coletados.

Na construção desta terceira fonte de informação, foram coletadas, ainda, manifestações de parlamentares federais, especialmente em anais do congresso nacional, relacionados a fatos e/ou normas considerados como marcos importantes no processo de evolução institucional da CGU ou ainda relativos à Avaliação de Programas e Políticas Públicas. Embora o presente trabalho, em princípio, não fosse trabalhar com a mídia impressa e/ou televisiva, alguns discursos, entrevistas ou artigos de autoridades, relativos ao tema, considerados importantes para a construção e entendimento do contexto analisado, também foram coletados e incluídos.

Denzin (1978) relacionou quatro tipos de triangulação: triangulação de dados, triangulação do investigador, triangulação da teoria, e a triangulação metodológica. No presente trabalho, restringimos a dois deles, quais sejam a triangulação de

dados e de métodos de coleta. Conforme o autor, a triangulação de dados significa coletar dados em diferentes períodos e de fontes distintas de modo a obter uma descrição mais rica e detalhada dos fenômenos. Quanto à triangulação metodológica, essa refere o uso de múltiplos métodos para obter os dados mais completos e detalhados possíveis sobre o fenômeno. Com relação à triangulação metodológica, Denzin (1978) distinguiu dois subtipos: a triangulação "dentro do método" e a triangulação "entre métodos", sendo a, primeira, a utilização de diversas técnicas dentro de um determinado método para coletar e interpretar dados. A Figura 4 ilustra a triangulação de dados e de métodos de coleta realizadas no presente estudo:



Figura 4: Triangulação de dados e métodos. Fonte: (Elaboração do Autor a partir de Denzin, 1978).

3.4 Plano de Análise

O Institucionalismo Discursivo foi selecionado como marco central teórico do presente estudo, tendo em vista que este se propõe a explicar o processo político tanto pelos aspectos ideacionais discursivos, como por meio dos aspectos institucionais, uma vez que o papel das ideias na construção de interesses e valores, bem como a centralidade do discurso e da persuasão como elemento de legitimação das políticas em regimes democráticos são negligenciados por outras

abordagens das políticas públicas (SCHMIDT & CRESPIY, 2010). As autoras lembram que os agentes não se movem baseados em cálculos teóricos estáticos e imutáveis, mas é a partir dos discursos reflexivos que redefinem seus interesses, bem como as normas que eles consideram legítimas em suas relações e interações.

A Figura 5 ilustra algumas das dicotomias presentes nas pesquisas em Administração e da Ciência Políticas, que foram levadas em conta para as escolhas metodológicas, na opção teórica do Institucionalismo Discursivo e ainda na execução do plano de análise e no tratamento dos dados do presente estudo:

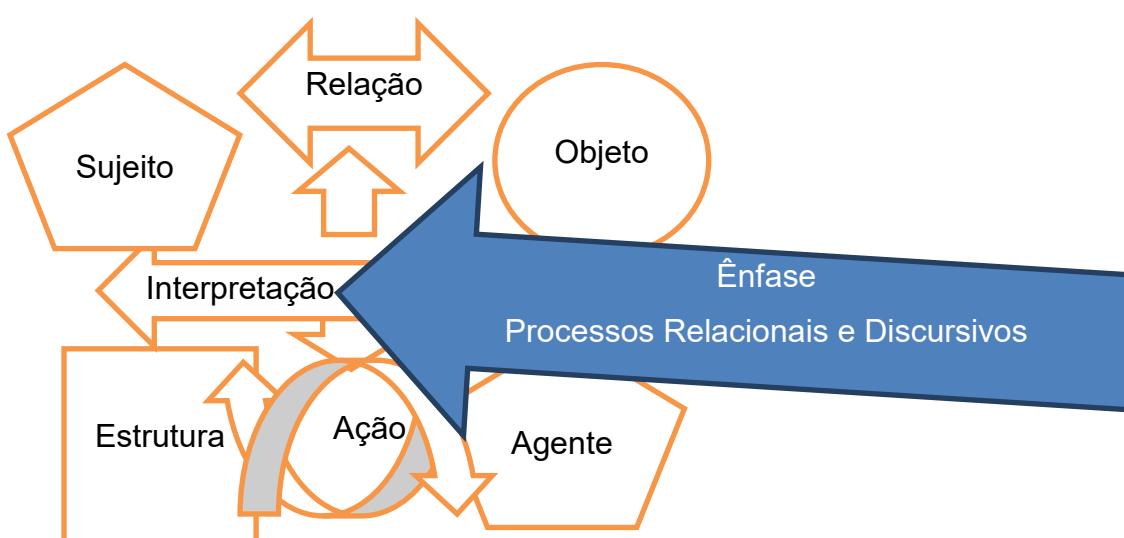


Figura 5: Dicotomias/Tensões consideradas nas escolhas metodológicas e teórico-referenciais. Elaboração do Autor.

Schmidt (2008) ressalta que a habilidade ideacional dos agentes pode ajudar na explicação de comportamentos a partir de ideias sobre interesses, regularidades ou normas, integrando esses elementos, conforme a habilidade discursiva dos agentes. Sendo o conceito de discurso mais abrangente do que o de ideias, e definido tanto em termos de seu conteúdo como em relação aos seus processos interativos. Desta forma temos 2 dimensões, a representativa que seriam as ideias representadas transmitidas no discurso e a dimensão interativa, onde se verifica a veiculação, ou seja, quem veicula, para quem, quando, onde, como e por que, as ideias são transmitidas.

Dentre inúmeros trabalhos analisados, Ventura (2016) foi um destes que também fez sua opção pelo Institucionalismo Discursivo. Ventura (2016) elaborou para cada discurso extraído do material de pesquisa, uma ficha a fim de representar

os discursos encontrados de maneira mais analítica, incluindo as dimensões interativas e representativas elencadas por Schimdt (2008), e incluindo uma categoria de análise a partir da caracterização dos discursos.

A ficha utilizada pelo autor serviu como base para a elaboração da ficha que utilizamos, ilustrada a seguir:

Quadro 1: Modelo de Ficha Analítica

Código	Corresponde a uma numeração simples para identificar cada discurso
Tipo de documento	Pronunciamento Ministerial, Pronunciamento Parlamentar, Midiático (Notícia, Coluna de Opinião), Pronunciamento da Alta Administração, Exposição de Motivos no envio de Leis
Contexto	Informações relevantes acerca do contexto em que foi produzido o Discurso analisado.
Quem?	Corresponde ao agente que propagou o discurso
Para quem?	Corresponde aos destinatários do discurso propagado
Onde?	Corresponde ao ambiente institucional onde o discurso foi propagado
Como?	Corresponde à forma como o discurso foi propagado
Quando?	Corresponde ao momento em que o discurso foi propagado
Por que?	Corresponde à razão pela qual o discurso foi propagado
O que?	Corresponde às ideias encontradas no discurso propagado.
Caráter geral do discurso (categorias de análise)	Deriva do conjunto de ideias encontrado no discurso, podendo assumir seis classificações: Avaliação de Programas e/ou Políticas Públicas; Combate à Corrupção; Melhoria da gestão, Transparência e Prevenção à Corrupção; Ouvidoria e Correição.

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Ventura (2016).

Ventura (2016) utilizou em seu trabalho, como categoria de análise e caráter geral dos discursos, o enquadramento da tensão entre eficiência e controle na institucionalidade das contratações públicas com orçamento sigiloso.

Na nossa adaptação, incluímos o campo contexto, adaptamos os tipos de documentos coletados e alteramos as categorias de análise, obtidas a partir das classificações do caráter geral do discurso.

O contexto institucional de emergência do discurso é importante na explicação do surgimento e na evolução das políticas públicas (SCHMIDT & CRESPIY, 2010). Por isso, a utilização do Institucionalismo Discursivo na investigação da *res pública*, com ênfase nos momentos discursivos, permite não apenas explicar a legitimidade das políticas, mas também os fenômenos de resistência, a construção dos interesses subjetivos e as percepções normativas dos

agentes. No entanto, a análise do contexto é uma tarefa complexa, enfrentada a partir da inclusão desta dimensão na adaptação procedida à ficha analítica de Ventura (2016).

De fato, os objetos do nosso estudo, especificamente a CGU e o instituto da avaliação, não são instituições que navegam sozinhas em um mar de discursos. Com efeito, trata-se de uma instituição, a Controladoria-Geral da União, parceira e concorrente de inúmeras outras instituições, princípios, interesses, assim como a Avaliação, mais especificamente da Avaliação de Programas ou Políticas Públicas, reguladas e instituídas no ordenamento jurídico-político-institucional do Estado Brasileiro. Não há, portanto, como estudar, isoladamente, discursos e instituições. A presença do Estado e sua influência, neste jogo de embates, conflitos e interesses, necessariamente, precisa ser considerada.

Hall & Taylor (1996) ressaltam que os debates travados entre o estruturo-funcionalismo e as teorias dos conflitos, sob a forma de variantes pluralistas e neomarxistas conduziram numerosos deles a dedicar uma atenção particular ao Estado, que deixa de ser um agente neutro arbitrando interesses concorrentes, passando a um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos. E de fato, como já vimos em diversas passagens do presente estudo, não é só o embate do estruturo-funcionalismo e das teorias dos conflitos que retiram o papel de neutralidade do Estado.

Conforme Mello (1999), a existência do Estado somente tem sentido se o interesse a ser buscado e defendido for o interesse público. De fato, o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular é (ou pelo menos, deveria ser) princípio geral do direito inerente a qualquer sociedade. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse individual surge no século XIX, juntamente com as ideias e conceitos de busca do bem comum e de justiça social. Na Constituição Federal Brasileira, estes conceitos encontram-se insculpidos no artigo 37, visando a enaltecer e fornecer as condições para o princípio da supremacia do interesse público.

A Figura 6 representar (sem ser exaustiva) os elementos utilizados no modelo de análise do contexto, com destaque para os elementos Estado, Instituições, a CGU, a Avaliação e as Políticas Públicas e Programas na presente pesquisa.

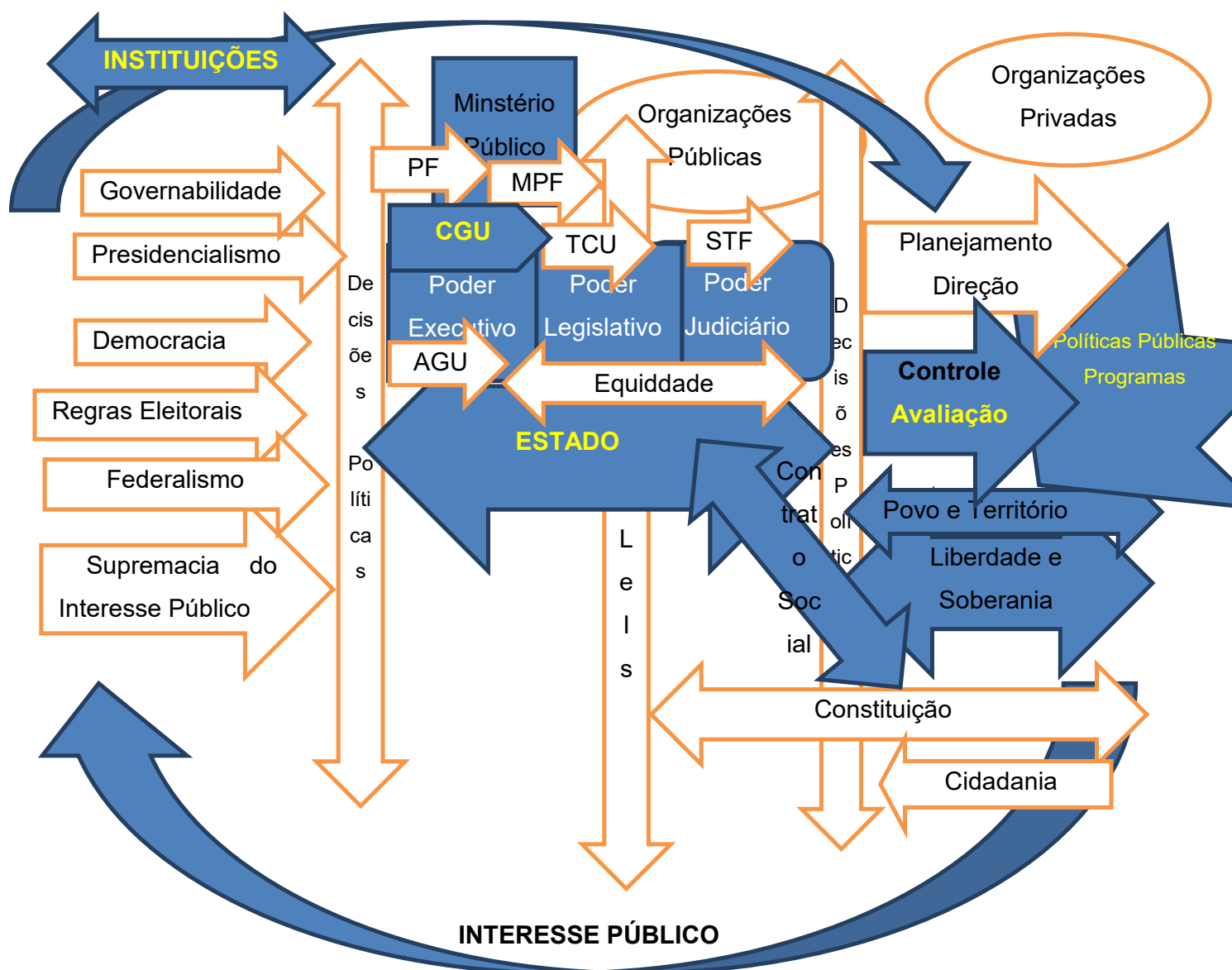


Figura 6: Esquema Geral de Análise de Contexto. Fonte: Elaboração do Autor.

Denzin (1978) identificou duas categorias de triangulação metodológica, uma a triangulação "dentro do método" ou "intramétodo", sendo a outra, a triangulação "entre métodos" ou "intermétodos." A triangulação "dentro do método" se utiliza de diversas técnicas dentro de um determinado método para coletar e interpretar dados. A Figura 7 ilustra a triangulação metodológica de análise de dados utilizada no presente trabalho

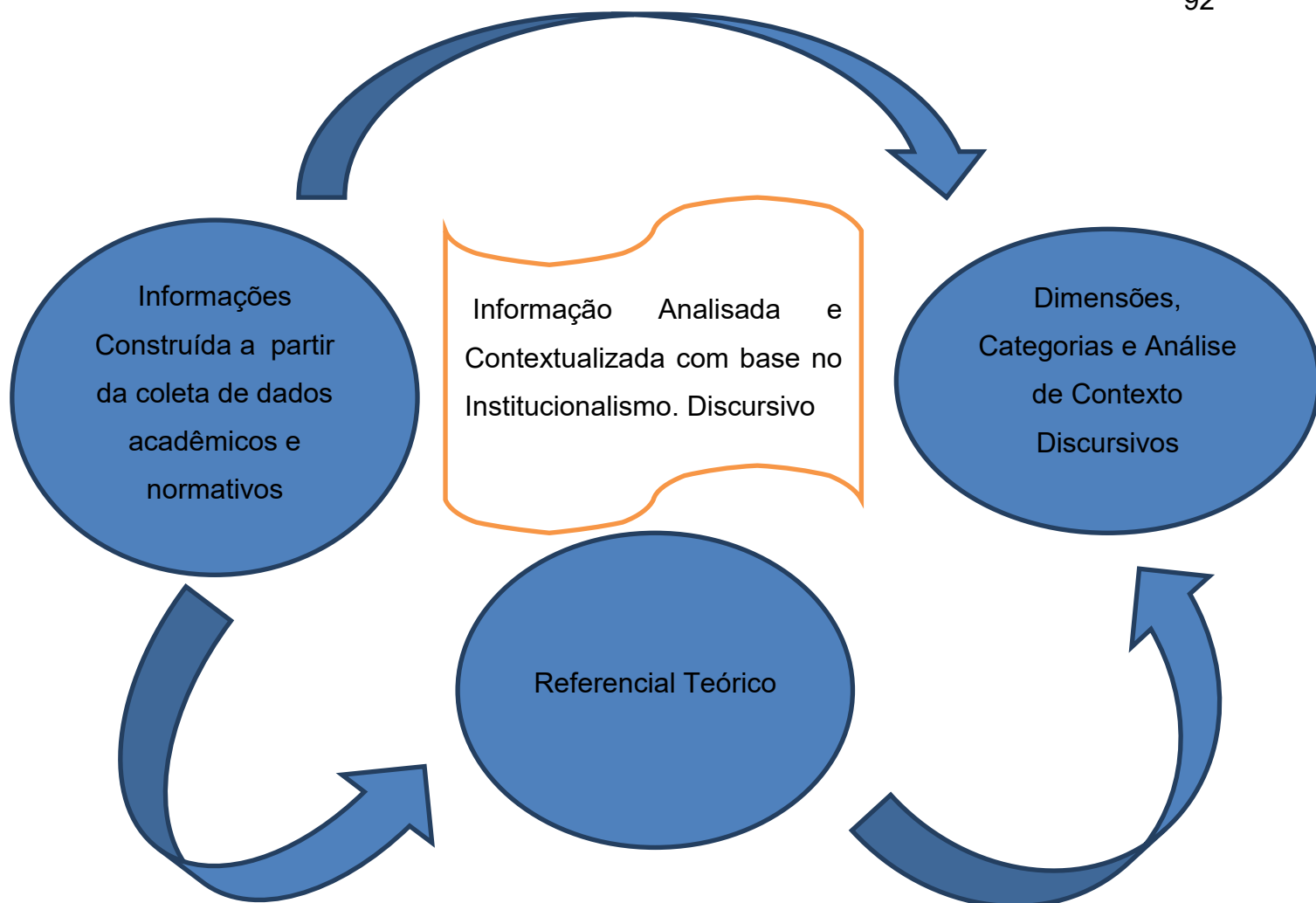


Figura 7: Análise por Triangulação. Fonte: Elaboração do Autor.

CAPÍTULO IV

4. DISCUSSÃO E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo são apresentados e discutidos os resultados obtidos com a presente pesquisa. Norteados por todas as preocupações empíricas e todos os conceitos teóricos até aqui expostos e utilizando o método de abordagem descrito no capítulo anterior passamos a discorrer acerca da reflexão realizada quanto aos processos de institucionalização da Controladoria-Geral e a análise efetuada com relação à atribuição de Avaliação de Programas dentro da Instituição.

Reforçamos nosso apoio a uma abordagem pluralista que leve em conta o contexto, com a utilização de diversas fontes de dados, sendo conduzidos, costurados, articulados pelo referencial teórico do Institucionalismo Discursivo. Entendemos que uma perspectiva mais ampla, focada nas ideias pode obter uma explicação mais completa da gênese institucional e, principalmente, das suas mudanças.

Schmidt & Radaelli (2004) defendem uma mudança ideacional na análise de políticas teóricas e em lugar de argumentar por instituições e interesses, colocam seu olhar nas variáveis ideacionais no contexto de instituições baseadas em interesses variáveis, enfatizando o discurso (e não as noções mais gerais de "ideias" ou de "conhecimento").

O discurso é aqui definido em termos de conteúdo, como um conjunto de ideias políticas e valores, e em termos de uso, como um processo de interação focado em formulação de políticas e comunicação (Schmidt 2000a; 2000b; 2002). O discurso deve ser estabelecido em um contexto institucional, não apenas como um fator entre uma série de fatores salientes, mas também em termos de configuração, isto é, em termos da vasta gama de regras, culturalmente enquadrada, com dependências de caminhos institucionais e com padrões de desenvolvimento historicamente moldados, discurso este que afeta a formulação de políticas em qualquer cenário sócio-político (Schmidt & Radaelli, 2004).

Conforme Schmidt & Radaelli (2004), este tipo de abordagem ao discurso representa outra forma de "análise institucional, o "institucionalismo discursivo", sem descartar e estando em par, com os outros três institucionalismos – as vertentes da escolha racional, vertente histórica e a sociológica (Hall e Taylor, 1996). Os autores

ressaltam que, no que tange ao Institucionalismo Discursivo, a questão é quando o discurso é importante, ou seja, quando é que causa influência na mudança política, redefinindo interesses em vez de meramente os refletir.

No presente estudo, nosso ponto de partida como objeto foi a institucionalização da CGU e a atribuição de avaliação de programas, mas à medida que avançamos a dimensão político-institucional da CGU e sua relação com o Estado Brasileiro, fizeram-se presentes por estarem empiricamente conectadas. De fato, as ações institucionais da CGU não são produzidas no vácuo, mas em uma arena onde alta administração e demais membros, com visões distintas dos caminhos a seguir, com valores e princípios distintos, projetam seus interesses e discursos. Do mesmo modo, ações institucionais tem reflexos e dão origem a outros discursos, midiáticos, de parlamentares, servidores e gestores públicos, por exemplo, com visões, valores e princípios distintos.

Nesta apresentação e discussão de resultados, portanto, tomamos as ideias e discursos como princípio organizador tentando identificar outros fatores mediadores vistos como condições antecedentes ou consequentes, tentando incorporar o discurso junto a um relato histórico-institucional, advindo, desta tentativa, a expressão **processo histórico e discursivo** constante do título do presente estudo.

Identificamos, no material analisado, diversos momentos de gênese e/ou mudança, caracterizados por discursos e ideias nestes 12 anos de escopo do presente trabalho, a riqueza do material coletado e as inúmeras possibilidades que se apresentam/apresentaram a partir das triangulações e das possibilidades analíticas, inclusive pela amplitude do modelo, são extremamente desafiadoras. No entanto, cabe ressaltar que por questões de adequação a uma dissertação de Mestrado, delimitaremos, de maneira mais sucinta do que gostaríamos, a nossa apresentação neste momento.

Na primeira parte apresentamos uma noção do contexto e de algumas das condições antecedentes à criação da Corregedoria, bem como do período em que esta vigeu, qual seja, até maio de 2003, enfatizando as ideias e discursos.

Na segunda trataremos da emergência e da consolidação da CGU, de suas funções, atribuições e suas implicações para a institucionalização da instituição.

Na terceira, analisamos e discutimos o processo de integração da SFC à Controladoria-Geral da União e na quarta, apresentamos algumas das tensões discursivas institucionais observadas no material analisado. Por fim, na parte 5

discutimos a atribuição da Avaliação de Programas e sua ligação metodológico-operacional com a SFC.

4.1 A Origem e a vigência da Corregedoria-Geral da União

Uma das ideias que mais aparece no material coletado é a ideia “**corrupção**”. Com efeito, seja aliada a termos positivos como “combate” e “prevenção” ou negativos como “corruptos” e “corruptores”, a ideia permeia não só o material coletado, como tem estado fortemente presente no noticiário nacional dos últimos anos, especialmente neste período de escopo em que discorreremos acerca do processo histórico e discursivo de origem da CGU.

A fim de melhor ilustrar a análise do contexto político-institucional e a importância da ideia “**corrupção**” na origem institucional da CGU, transcrevemos abaixo, excertos do Portal de Notícias Terra, publicado com o título “Lembre o escândalo que afastou ACM do Senado”, acerca do fato que permeou o noticiário político a partir do final de 2000 e durante o primeiro semestre de 2001, denominado escândalo do “Painel eletrônico do Senado”:

No início de 2000, o então senador Jader Barbalho (PMDB-PA) entrou na disputa à presidência do Senado para sucessão de ACM, que era seu inimigo político. ACM lançou a candidatura de Arlindo Porto (PTB-MG) para tentar impedir a vitória de Barbalho. A disputa envolveu uma série de ataques entre os candidatos e aliados. As acusações contra Barbalho eram de envolvimento em fraudes da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e de participação em um caso de desvio de recursos do Banco do Estado do Pará. Já em 2001, depois de meses de discussões públicas em Plenário e o enfraquecimento político pela falta de apoio do então presidente Fernando Henrique Cardoso, ACM resolveu levar as acusações contra Barbalho ao Ministério Público Federal. Em fevereiro de 2001, a revista *Isto É* publica uma reportagem sobre a visita de ACM ao procurador da República no Distrito Federal. No diálogo, o senador baiano falou que sabia como votaram os senadores por ocasião da cassação de Luiz Estevão. (...) Logo depois da reportagem, ACM negou o diálogo e disse que o painel é inviolável. No entanto, uma perícia comprovou que a voz gravada era dele. (TERRA, 2007)

Seguindo com a ideia de moldar o contexto político-institucional em que surgiu a Corregedoria-Geral da União, instituição que consideramos como o marco inicial no processo de institucionalização da Controladoria-Geral da União, e lembrando que no dia 15 de Fevereiro de 2001, tomou posse como Presidente da Câmara dos Deputados do Congresso Nacional, o, à época, Deputado Federal, Aécio Neves.

O cenário político daquele ano começou conturbado, como costuma ser no Estado Brasileiro, especialmente na aproximação de eleições (aproximação especialmente na política brasileira, uma vez que restavam mais de 20 meses).

Seguem alguns excertos extraídos da transcrição do tradicional Programa de Entrevistas “Roda Viva” da TV Cultura, (programa em que o entrevistado responde a questões feitas por jornalistas especializados (no caso, 8), no programa de 27 de março de 2001, a fim de ilustrar o contexto político de surgimento da CGU:

Comentarista do programa ao apresentar o entrevistado:

Aécio Neves enfrentou Inocêncio de Oliveira, do PFL em uma das mais disputadas eleições já vista na Câmara, que ainda teve a influência da acirrada disputa pela presidência do Senado entre Antônio Carlos Magalhães [(1927-2007) senador baiano ligado originalmente ao regime militar, e que manteve influência nos governos democráticos posteriores], do PFL [Partido da Frente Liberal, e Jader Barbalho, do PMDB [Partido do Movimento Democrático Brasileiro]. A disputa no Senado levou o PMDB a se aliar ao PSDB, em um acordo que representou a derrota do PFL nas duas casas do Congresso. Ganhou Jader no Senado e ganhou Aécio Neves na Câmara Federal.(Programa Roda Viva, 2001)

Jornalista na introdução da primeira pergunta formulada:

O senhor assumiu a presidência da Câmara dos Deputados, em um momento, não sei se a palavra...conturbado, delicado, complicado enfim, mas a situação é complexa, tanto nas relações entre o governo e o legislativo, quanto mesmo em relação à imagem que a Câmara e o Senado projetam sobre a nação. CULTURA, 2001)

Jornalista 2, em uma das perguntas formuladas:

Já que o senhor fala tanto nesse reencontro da sociedade com o Congresso, a última pesquisa DataFolha publicada agora no domingo diz que 84% das pessoas querem uma CPI [Comissão Parlamentar de Inquérito] da corrupção. Isso também não é um encontro com a sociedade, favorecer a instalação de uma CPI nesse momento? (CULTURA, 2001)

Jornalista 3, em outra das perguntas formuladas:

O senhor não acha que é também interferência de um poder em outro, no caso do poder executivo no Congresso, no legislativo, a ação em curso pelo governo federal para impedir novas adesões da base governista ao requerimento de CPI da oposição? Desde a semana passada, o próprio presidente tem pegado o telefone e ligado para os seus deputados ou para os senadores para evitar uso da CPI (CULTURA, 2001)

Deputado Aécio Neves, respondendo à pergunta acima:

Olha, eu preferiria que isso não ocorresse, Tereza, mas nós estamos vivendo um momento político delicado. O presidente tem uma visão em relação a essa questão, às consequências que ela poderia ter, inclusive, na situação econômica do Brasil hoje, e achou por bem falar diretamente com algumas figuras do Congresso, com as quais ele tem boa relação. Essa pesquisa a qual Eliane se refere mostra também que as pessoas não vinculam o presidente da

República a essa denúncia de corrupção. Pessoas querem, óbvio que em qualquer país, em qualquer parte do mundo, onde você perguntar, que se apure denúncias de corrupção, todos vão querer que se apure, não quer dizer que todos concordam que o presidente, o governante é corrupto. No caso do Brasil, é claro que não é. (CULTURA, 2001)

Foi neste contexto de conturbação que, em 02 de abril de 2001, o Presidente da República, por meio da Medida Provisória nº 2.143-31, de 02.04.2001, instituiu a Corregedoria-Geral da União. Abaixo, excerto de notícia da agência Estado, publicada às 16:09 do dia 02/04/2001, acerca do fato:

O presidente Fernando Henrique Cardoso anunciou há pouco a criação da Corregedoria Geral da União, com o objetivo principal de dar celeridade aos processos de apuração de irregularidades no âmbito do governo federal. FHC também anunciou o nome indicado para assumir o cargo, a procuradora Anadyr de Mendonça Rodrigues, que estava ao lado dele durante seu pronunciamento. Segundo FHC, a corregedoria terá uma "atuação matricial", fazendo integração entre os vários órgãos do governo que atuam no combate à corrupção, entre eles a Polícia Federal, a Receita Federal, o Ministério Público e a AGU. (Agência Estado, 02/04/2001)

O excerto seguinte, do dia 03/04/2001 de articulista da "Folha on line" traz a posição de parlamentar federal ao ato de criação da Corregedoria-Geral da União:

A oposição no Congresso não gostou da criação da Corregedoria Geral da República, anunciada ontem pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. "É um tremendo retrocesso. O que me surpreende é que nós estamos chegando à conclusão de que o avanço no poder judiciário é introduzir o controle externo, porque o interno não funciona. O Executivo quer fazer o contrário: instituir o controle interno e utilizá-lo para evitar o controle externo", afirmou o senador José Eduardo Dutra (PT-SE), líder do bloco de oposição na Casa.

Ele afirmou ainda que a medida do governo não vai inviabilizar a CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) da corrupção. O trabalho da corregedoria seria para evitar que futuras denúncias venham a se transformar em escândalo, sendo que os casos apontados no requerimento da CPI já são escândalos", disse Dutra.

"O objetivo do governo é fazer uma cortina de fumaça e desviar a atenção da CPI."(FOLHA, 2001)

Muito embora as acusações relatadas acima pela oposição, os discursos institucionais da Presidência da República e da própria Corregedoria-Geral da União, sempre foram no sentido de negar esta acusação, conforme consta nos excertos abaixo, extraídos da Carta Presidencial entregue à Corregedora-Geral designada no dia 02 de abril de 2001, na qual se verifica a presença da ideia do combate à corrupção no nascimento da Corregedoria.

Além da ideia de combate à corrupção, os excertos também ilustram outras ideias, constantes entre as mais importantes no material coletado, sendo que uma

delas vai ao encontro da ênfase do presente trabalho, qual seja a ideia de **“instituição”**.

Outra importante ideia que já está presente no que poderíamos chamar a carta de fundação da CGU é a ideia de **“transparência”**. A terceira ideia é a ideia da **impunidade**. Por fim, a quarta, que aparece aqui no último excerto transcrito, vem a ser a ideia que no ano seguinte, permitiu a aquisição da “musculatura” necessária para o grande salto institucional da CGU, a ideia **controle**.

Tenho a satisfação de confirmar sua designação para exercer as funções recentemente criadas de Corregedor-Geral da União, com nível de Ministro de Estado.

Nada é mais importante neste momento para o funcionamento da democracia e o respeito às instituições republicanas do que combater deslizes funcionais, a corrupção e a impunidade.

A impunidade é a irmã gêmea da corrupção. Em conjunto são a hidra que destrói a democracia. Permitem que os demagogos confundam o joio com o trigo e, conscientemente ou não, ajudem a corrupção, disseminando o descrédito das instituições.

(...)

Transformar as CPI's – que são instrumento essencial da democracia para desvendar problemas reais quando ocultados ou obstruídos pelo Executivo – em aríete político eleitoral é desmoralizar as instituições.

(...)

Embora nunca tenha sido dada tanta responsabilidade e autoridade a uma instância no Poder Executivo para assegurar o permanente combate à corrupção, a função para a qual nomeio V. Exa. não será fácil: a de tudo fazer para que os desvios apontados cheguem à conclusão.

Para tanto, V. Exa. deverá coordenar e dar visibilidade e transparência às ações que o governo vem empreendendo no combate à corrupção para que a opinião pública acompanhe seu desenvolvimento e se informe dos resultados.

(...)

Isso, sem falar do enorme esforço na área da informatização e crescente acesso público a informações sobre ações e contas do Governo.

(..)

Seu trabalho dará novo impulso às práticas de controle, transparência impessoalidade que vimos adotando desde o início do meu Governo e terá a força da autoridade presidencial no âmbito do Executivo.

(Carta Presidencial entregue à Corregedora-Geral designada, no dia 02 de abril de 2001).

O caráter de fundação e de orientação de rumo a seguir, ou seja, de trajetória, para a instituição nascente e que mais tarde redundaria na instituição CGU que hoje conhecemos, constantes nos excertos acima são notáveis. Estas ideias se transformaram em importantes, funções, programas ou componentes da estrutura administrativa da CGU. A ideia de Combate à Corrupção, por exemplo, norteia o surgimento de funções (como a de Operações Especiais, por ex.), programas (Programa de Fiscalização por Sorteio Público) e de uma Secretarias (como, exemplo a de Correição).

Conforme os excertos acima, verifica-se que junto à ideia de Transparência já aparece o embrião daquilo que redundaria em uma das ferramentas de maior sucesso, inclusive com reconhecimento internacional, mas que só vai ser disponibilizada para a população no final do ano de 2004, o Portal da Transparência. A ideia de Transparência irá nortear, também o surgimento de uma das importantes Secretarias, a Secretaria de Prevenção à Corrupção e Informações Estratégicas-SPCII, componente da estrutura administrativa da CGU, hoje denominada Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção-STPC.

Em Dezembro de 2001, com 8 meses de existência da CGU, foi editado o primeiro Relatório de Gestão da nova Instituição. A apresentação do Relatório escrito pela Ministra Corregedora, volta a nos dar mais elementos da importância das ideias no processo histórico discursivo da Controladoria-Geral da União.

Transcrevemos abaixo alguns dos excertos que ilustram as ideias que, por meio do Discurso Institucional propagaram-se entre os atores que consolidaram a Instituição. Além do fortalecimento das ideias, especialmente do combate à corrupção e transparência, já ilustradas, pelo menos, mais duas ideias importantes aqui aparecem **cidadania e ética**:

Ao instituir a Corregedoria-Geral da União, em abril de 2001, com a atribuição de supervisionar a apuração das irregularidades administrativas havidas no âmbito do Poder Executivo Federal, o Governo Federal pretendeu, inequivocamente, restabelecer a necessária confiança dos cidadãos nos Poderes Públicos.

(...)

Exercendo funções repressivas e preventivas, deve a Corregedoria-Geral a União constituir o sistema global coibidor dos desvios éticos e garantidor da regularidade interna de conduta no Serviço Público Federal.

(...)

Combater a corrupção é de fundamental importância. E não apenas por atendimento ao princípio da moralidade pública.

(...)

Acabar de vez com as irregularidades e com a corrupção no Brasil, ou em qualquer parte do mundo, é mera utopia.

(...)

Para se enfrentar esse antagonista, a mais poderosa das armas é a mudança de comportamento de todos — dos cidadãos e dos agentes públicos — para a voluntária adesão à integral transparência no trato da coisa pública. (Relatório elaborado pela Ministra Corregedora)

Abaixo um excerto do discurso do Presidente FHC, contido na introdução da sua “Mensagem ao Congresso Nacional”, enviada por ocasião da abertura da Sessão Legislativa, em fevereiro de 2002, que contém algumas das ideias importantes identificadas no presente trabalho, e que remetem, com ênfase, às

ideias de **transparência, publicidade, acesso à informação e participação cidadã**, conforme os excertos selecionados:

Tornar público, nesse contexto, não se limita à edição de relatórios ou balanços financeiros, que, via de regra, se mostram herméticos e incompreensíveis ao cidadão comum. Mais do que isso, a publicidade perfaz-se na transparência, concretiza-se na facilidade de acesso à informação, na irrestrita disponibilização dos meios e recursos de comunicação, no emprego de linguagem e de formas simples e claras, de tal sorte que a qualquer interessado seja possível compreender os motivos do ato.

(...)

Mais importante, a atuação da Corregedoria reforça o entendimento de que o estímulo à fiscalização, por parte do cidadão, é a melhor vacina contra os desvios de conduta na administração pública. (Discurso do então Presidente FHC)

A ideia de **cidadania**, que aparece na apresentação do Relatório de Gestão da então Corregedoria, ao final do exercício de 2001, voltará com mais ênfase, por ocasião da Apresentação do Relatório de Gestão de 2002, juntamente com as ideias de **transparência e de participação**. Os excertos abaixo ilustram estas ênfases:

A desejada transparência se fez presente principalmente pela disponibilização, ao fácil acesso dos cidadãos, de todos os procedimentos da atividade estatal (...)

As funções preventivas e repressivas dos procedimentos correccionais de desvios éticos e legais de conduta, bem como as ações de ouvidoria-geral (...) são exercidas fundamentalmente pela recepção de denúncias e manifestações de opinião do cidadão, em notável participação cívica (...)

É verdadeiramente o cidadão, em sociedade, o senhor do patrimônio público e o destinatário final dos serviços prestados pela Administração Pública.

Nada mais justo, pois, que possa o próprio cidadão participar dos atos da Administração Pública, seja indicando os que reputa mais importantes e a forma mais desejável de sua realização, seja fiscalizando as ações administrativas e apontando eventuais desvios.

Reside aí a mais nobre das ações da Corregedoria-Geral da União: estimular e contribuir com a participação popular, na administração da coisa pública. Essa é uma das mais belas faces da cidadania. (Relatório de Gestão de 2001)

O excerto abaixo, extraído do mesmo discurso traz à tona as ideias de **correição** (ideia que já havia nascido com a Instituição, daí o nome Corregedoria-Geral), a ideia de **ouvidoria**, com a migração da atribuição do Ministério da Justiça para a CGU e, ainda, remete a um dos fatos mais importantes ocorrido para a história institucional da hoje, qual seja, a integração da SFC à Controladoria-Geral da União, tema do qual trataremos em ponto específico do presente trabalho.

Exercendo inicialmente apenas a função correccional, na proteção ao patrimônio público, a Corregedoria-Geral da União teve acrescidas paulatinamente as funções de auditoria pública, fiscalização e avaliação de

gestão, com a **integração (*grifo nosso*)** da Secretaria Federal de Controle Interno, em sua estrutura orgânica e ao receber as atribuições de ouvidoria-geral, migradas do Ministério da Justiça, com exceção da matéria de direitos humanos. (Relatório elaborado pela Ministra Corregedora)

4.2 A emergência e a institucionalização da Controladoria-Geral da União

Segundo a Ministra Anadyr, Ministra-Chefe da então Corregedoria-Geral da União, na sua carta de apresentação ao Relatório de Gestão de 2002:

A condução das novas tarefas se deu com a preservação da doutrina original de intransigente defesa da transparência, como ferramenta de gestão. A desejada transparência se fez presente principalmente pela disponibilização, ao fácil acesso dos cidadãos, de todos os procedimentos da atividade estatal, numa verdadeira prestação de contas à opinião pública, especialmente acerca das atividades de investigação e repressão de ilícitos administrativos, na esfera do Poder Executivo Federal.

Como visto anteriormente e no excerto apresentado, muitas das ideias que nortearam a emergência da Controladoria-Geral da União já se encontravam presentes nos discursos anteriores e durante a existência, no governo de FHC, da Corregedoria-Geral da União. Mas, de fato, a instituição e a emergência da CGU como Controladoria-Geral da União, ocorreu após a posse do Presidente Lula no lugar de FHC, com a edição da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. A CGU, quando da sua criação, inicialmente reuniu as estruturas da Secretaria Federal de Controle Interno, Ouvidoria-Geral da União e da Corregedoria-Geral da União.

A Lei incluiu, ou melhor, manteve na estrutura da Presidência da República, a CGU, mantendo a mesma sigla que antes correspondia à Corregedoria-Geral da União e a partir daquela data, Controladoria-Geral da União. Merece destaque, a fim de ilustrar a força ou o prestígio com que emergia o “novo” órgão, o seguinte artigo: *“Art. 20. Deverão ser prontamente atendidas as requisições de pessoal, inclusive de técnicos, pelo Controlador-Geral da União, que serão irrecusáveis.”*

Anteriormente à edição da Lei nº 10.683, já havia sido nomeado, como Corregedor-Geral da União, o Exmo Sr. Francisco Waldir Pires de Souza que passou a ser o Ministro do Controle e da Transparência (e não Controlador-Geral da União, como disposto, inicialmente, no artigo 20). No seu período de atuação, conforme site oficial da instituição, entre 1º de janeiro de 2003 e 31 de março de 2006, o Ministro promoveu ampla estruturação do CGU. De fato, durante a gestão de Waldir Pires foram implementadas importantes políticas de controle da Administração Pública e de prevenção e combate à corrupção, destacando-se,

dentre elas, o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos-PFMPS. O programa realizava análise dos recursos federais transferidos a estados e municípios, a partir de um mecanismo de sorteio público utilizando a estrutura da Caixa Econômica Federal, para a definição, por amostragem, de regiões onde seriam realizadas as ações de fiscalização com relação aos recursos públicos federais ali aplicados.

O PFMPS foi uma das primeiras inovações nas atribuições e funções da CGU, sendo, provavelmente a inovação com maior responsabilidade pelas demais mudanças implantadas a partir dali, e principalmente, pelo aumento de visibilidade da CGU, naqueles primeiros anos de governo. A ideia de realização por meio de sorteios possuía elementos que contribuíram tanto para a sua ampla divulgação na mídia, como para a sua eficácia. Como qualquer um dos mais de 5.600 municípios poderia ser sorteado, a iniciativa contribuía para desarmar o discurso de “influência política” na escolha dos municípios ou unidades territoriais a serem fiscalizadas. A fim de atestar a lisura e a transparência, os sorteios realizados periodicamente no auditório da Caixa Econômica Federal e utilizando os mesmos equipamentos empregados em suas loterias, eram públicos, com o convite e o estímulo à participação de representantes da imprensa, dos partidos políticos e da entidade civil. Por outro lado, a iniciativa pretendia também funcionar como um instrumento inibidor da corrupção, visando a estimular entre os administradores práticas mais rigorosas de controle na correta aplicação do dinheiro público, tendo em vista o fato de que estes poderiam ter suas unidades de administração fiscalizadas, caso sorteados.

Abaixo transcrevemos alguns excertos do Discurso de Waldir Pires por ocasião do lançamento do Programa de Fiscalização de Municípios por Sorteio Público. Os excertos do discurso referido enfatizam 3 ideias fundamentais para as pretensões de uma sociedade equânime, **dignidade**, a ideia **republicana** e a de **combate à corrupção**:

Eu tenho a impressão de que neste País nós vivemos alguns instantes que são instantes-esquina da vida nacional. Essa é uma coisa que eu alimento, dentro das minhas reflexões. E quando cumprimento todas as cidadãs e todos os cidadãos que aqui se encontram, (...), eu tenho a impressão de que nós estamos realizando alguma coisa digna do instante que o País está vivendo. Digna de suas esperanças. Eu diria que são instantes cíclicos que o Brasil vive de tempos em tempos. Este é um deles.

(...)

A ideia republicana, no Brasil, é de que nós possamos dar a esse fenômeno da arrecadação do dinheiro do povo e da aplicação do dinheiro do povo

princípios que sejam legítimos. É preciso que isso esteja vinculado a uma ideia republicana e democrática do poder. Nós arrecadamos o dinheiro do povo para aplicar em benefício dos seus interesses, das suas necessidades.

(..)

Nós não podemos permitir a corrupção e a cultura da impunidade. Porque foi com a corrupção e a cultura da impunidade que nós chegamos afinal à construção de uma sociedade brasileira que é muito injusta, carregada de desigualdades, que separa populações. O que exprime, hoje, no Brasil uma posição que é profundamente difícil de ser justificada. (Discurso do então Ministro Waldir Pires)

Neste trecho, o Ministro profere duas ideias fundamentais para a movimentação da máquina pública, **mobilização e auto-estima dos servidores**:

Portanto, uma das tarefas básicas deste governo é a mobilização, em todos os rumos, em todas as frentes, no esforço comum de nós todos e na nossa determinação, de todos os cidadãos. Um governo fora do governo. Que estejamos comprometidos com uma sociedade melhor e com uma sociedade decente. Nós temos que nos voltar para isso.

(...)

O Presidente da República me deu a honra de me atribuir a tarefa de chefiar a Controladoria-Geral da União. Essa é uma função muito importante e muito digna. Ela dispõe de estrutura, de experiência, de um quadro de servidores que vem de longe - competente, preparado, idôneo, com funcionários de carreira, concursados. Nós nos juntamos para determinar uma modificação profunda nessa relação do que é o controle. (Discurso do então Ministro Waldir Pires)

O Ministro, neste mesmo discurso introduz duas ideias que serão muito difundidas nos anos vindouros de crescimento da Instituição, em programas como “Olho Vivo” e “Fortalecimento da Gestão Pública”, que são a ideia de **capilaridade** juntamente com a continuidade de uma ideia já proferida nos tempos de Corregedoria, a ideia de **participação cidadã**:

Mas o povo vive o município. É lá que ele deve ter o sentimento de sua participação. É lá que ele constrói sua cultura. E o desafio que está posto para este governo, que está posto para o povo brasileiro, para a juventude, para os pais e mães de família, é uma mudança de cultura em nosso País. É uma mudança de cultura, buscando incorporar em nosso País, em toda a sua população, o sentimento de que nós não podemos ter nenhuma complacência com qualquer desvio de dinheiro público. (Discurso do então Ministro Waldir Pires).

Estas ideias, já presentes desde o surgimento da instituição como Corregedoria, como já vimos e que se fortaleceram na gestão de Waldir Pires, contribuíram para a emergência, no ano de 2004, do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, um programa de capacitação de cidadãos para atuarem no controle social contribuindo para o processo de fiscalização dos recursos federais repassados, especialmente aos entes municipais. As ideias contribuíram, também

para a consolidação e a emergência do Portal da Transparência, ferramenta de transparência, acompanhamento da aplicação dos recursos federais e de prestação de contas governamental reconhecida e premiada no Brasil e no exterior. Conforme o site da instituição, o Portal da Transparência tornou-se referência internacional na área de dados governamentais, tendo sido reconhecido com o Prêmio UNDOC de Prevenção e Combate à Corrupção, em 2008, tendo o número de visitas anuais passado de cerca de 377 mil, durante o ano de 2006, para 14,7 milhões no ano de 2014.

Conforme ainda o site oficial da instituição, foi na gestão de Waldir Pires que os mecanismos de prevenção da corrupção ganharam uma maior dimensão e foram reunidos na Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas-SPCI, criada no início de 2006 e responsável, pela gestão, dentre outras iniciativas, do Programa Olho Vivo e o Portal da Transparência. Lembrando que algumas destas ideias e iniciativas que redundaram na criação da SPCI, secretaria específica da área de transparência e prevenção à corrupção e de estímulo ao acesso à informação e à participação da cidadã, já se encontravam presentes na gestão do Presidente anterior à criação da própria Controladoria.

Em 31 de março de 2006, o ministro Waldir Pires deixa o cargo de Ministro do Controle e da Transparência, para assumir o cargo de Ministro da Defesa, tendo início a gestão do Exmo. Sr. Jorge Hage, inicialmente como interino, confirmado como efetivo em junho do mesmo ano.

A seguir, da mesma forma que utilizamos excertos discursivos dos Ministros Anadyr Mendonça e Waldir Pires, com o intuito de, juntamente com o resumo histórico, demonstrar a presença de ideias importantes constatadas nos resultados aqui discutidos e apresentados, realizaremos um breve histórico-institucional ilustrado por um discurso proferido pelo Ministro Jorge Hage por ocasião da transmissão de posse do cargo de Ministro de Estado Chefe da Controladoria Geral da União, ao final do exercício de 2014.

Diferentemente dos discursos utilizados na apresentação dos períodos dos Ministros Anadyr Mendonça e Waldir Pires, o discurso do ministro Jorge Hage, em que pese eivado de ideias e princípios que norteiam a instituição, representa mais um resgate histórico e de apresentação da instituição e de alguns resultados ao novo Ministro e à Sociedade, mas que aborda de forma tangencial os processos de institucionalização da CGU. Nas palavras do próprio Ministro:

Não pretendo, nesta oportunidade, fazer um balanço exaustivo do que foi realizado nestes DOZE ANOS DE EXISTÊNCIA DA CGU, ou nos meus OITO ANOS COMO MINISTRO. (grifo original)

Apenas julgo do meu dever apresentar um breve resumo, para o ministro que chega, expondo-lhe de onde partimos, até onde chegamos e o que, a meu ver, ainda é preciso fazer para avançar mais. Esta última parte, peço que seja vista apenas como uma última contribuição, legitimada não por méritos meus, mas pela experiência vivida no dia a dia durante esse período.

A CGU vem fazendo o Brasil avançar no aprimoramento do Controle dos Recursos Públicos; na Luta Contra o Desperdício, os Desvios, a Improbidade e a Corrupção; avançar no Incremento da Transparência Pública, no Estímulo ao Controle Social, na Busca pela Melhoria da Gestão Pública e, portanto, na busca por Melhores Serviços Públicos. Sim, é a tudo isso que a CGU vem procurando responder. Não é este apenas um órgão de controle interno estritamente; e não é apenas uma agência anti-corrupção; é isso e é muito mais.

O excerto é extremamente ilustrativo dos resultados apresentados, uma vez que, presentes aqui muitas das ideias já apresentadas, seja no discurso Presidencial de FHC em 2002, nas comunicações da Ministra Anadyr Mendonça, em 2001 e 2002, ou ainda, no discurso de 2003 do Ministro Waldyr Pires. Cite-se como exemplo as ideias de **transparência, controle social, controle de recursos públicos, combate à corrupção, publicidade, acesso à informação, cidadania e participação cidadã**. O excerto apresenta aqui uma ideia importante, ainda não citada, mas que apareceu nos resultados encontrados, inclusive em oposição dicotômica, conforme será discutido posteriormente, qual seja a ideia de “**melhoria da gestão pública**.”

A fim de seguirmos a sequência histórica, apresentamos um excerto do discurso em referência que trata de iniciativa já aqui destacada como uma das mais importantes iniciativas institucionais da CGU, e que possui vinculação direta ao período de gestão anterior:

E os resultados têm sido significativos. A fiscalização dos recursos federais distribuídos para aplicação pelas quase 5.600 Prefeituras do país – desafio de dimensões encontradas em poucas nações – partiu da estaca zero para transformar-se em realidade corriqueira, apesar das limitações financeiras e humanas da Controladoria.

Já foram realizadas perto de 40 edições do Programa de Sorteio Público de Municípios, lançado em 2003, pelo Ministro Waldir Pires, meu antecessor nesta Pasta e que deu início a esta caminhada. Já foram mais de 2.000 municípios visitados, com cerca de 20 bilhões de reais fiscalizados somente nessa modalidade de controle. Isso sem computar os municípios alcançados por outras linhas de auditoria da CGU, como as Auditorias Especiais (que atingiram 80 municípios somente neste ano) e as de Avaliação de Programas de Governo.

Os excertos do discurso além de conter embutidas as ideias já ressaltadas, presentes e responsáveis pela iniciativa do PFMPs, resgatando um pouco do processo histórico da iniciativa, denotam também a sua importância e dimensão. Os excertos trazem aqui também, uma das poucas menções à ideia (objeto de análise do presente trabalho, qual seja a da atribuição de “**avaliação de programas**”) encontrada nos resultados apresentados em discursos de autoridade, ou seja, fora do contexto de relatórios técnicos e/ou internos.

De acordo com o site oficial da CGU, em 2008 a CGU instituiu para contribuir na produção de informações estratégicas em suporte direto às suas **quatro áreas de atuação** (grifo nosso), o Observatório da Despesa Pública-ODP, iniciativa que utiliza tecnologia de ponta no cruzamento de dados para monitoramento dos gastos públicos. A iniciativa, recebeu no ano de 2011 o prêmio *United Nations Public Service Awards*, reconhecimento internacional de excelência no serviço público concedido pela Organização das Nações Unidas (ONU).

A este respeito, o Ministro em seu discurso apresenta:

Suas atuais funções estão formalmente definidas segundo um agrupamento estrutural que as reúne, como se sabe, em 4 grandes blocos:

- a) O Controle Interno (que se realiza mediante acompanhamento dos grandes sistemas corporativos de compras públicas e execução orçamentária e financeira, e mediante auditorias de diversas espécies, concluídas com orientações e recomendações aos gestores, ou com indicação de possíveis responsabilidades); é tarefa da SFC;
- b) A Correição (que é o braço repressivo, acionável ante o cometimento de ilícitos, seja por agentes públicos, seja por empresas em sua relação com o Poder Público); tarefa da Corregedoria-Geral;
- c) O Incremento da Transparência e do Controle Social e o Estímulo a Boas Práticas no Setor Privado (entendidos como elementos mais gerais de uma política de Prevenção da Corrupção), são objeto da atuação de outra Secretaria específica, a STPC;
- d) e a função de Ouvidoria (que aqui é concebida sobretudo como canal direto de Participação Cidadã na atividade estatal, envolve o recebimento e análise das denúncias e dos pedidos de acesso à informação; tarefas da Ouvidoria Geral, que coordena ainda as Ouvidorias Federais).

Em suporte direto a essas áreas atuam ainda o Observatório da Despesa Pública, a área de Inteligência, a de Sistemas e Informações, além das indispensáveis áreas do apoio jurídico, da gestão interna, das comunicações e do assessoramento internacional.

Conforme o site oficial da instituição, durante a gestão do ministro Jorge Hage, a CGU se fortaleceu como órgão de controle interno, reunindo novas atribuições a partir da aprovação de importantes normativos na área de transparência e combate à corrupção.

De fato, o órgão foi responsável, por exemplo, pela articulação e monitoramento da Lei de Acesso à Informação – LAI, Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, que dispõe acerca dos procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto nos incisos XXXIII do artigo 5º; no inciso II do parágrafo 3º do artigo 37 e no parágrafo 2º do artigo 216, todos da CF. A Lei, implantada em um período de seis meses no âmbito do Poder Executivo Federal, em maio de 2012, com a disponibilização do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC), desenvolvido e gerenciado pela CGU. Conforme os dados oficiais, nos dois primeiros anos de vigência da LAI, o e-SIC recebeu mais de 176 mil pedidos, tendo 97,55% destes, sido respondidos em um prazo médio de 13 dias.

Ainda, no período de escopo do presente trabalho, outras importantes iniciativas legislativas, com a participação da CGU na elaboração, acompanhamento e monitoramento, foram sancionadas, tais como a Lei de Conflito de interesses e a Lei Anti-Corrupção.

A primeira, a Lei nº 12.813, sancionada em 16 de maio de 2013, que dispõe acerca das situações que configuram conflito de interesses envolvendo ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo Federal; os requisitos e restrições a ocupantes de cargo ou emprego que tenham acesso a informações privilegiadas; os impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego e, ainda as competências para fiscalização, avaliação e prevenção de conflitos de interesses.

A segunda, a Lei nº 12.813, sancionada em 1º de agosto de 2013 e que dispõe acerca da responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Consoante o parágrafo único do artigo 1º, o disposto na Lei aplica-se às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente. Com a edição dessa lei, o Brasil atendeu ao compromisso assumido, junto à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ao se tornar signatário da Convenção sobre o Suborno Transnacional. Além de atender a este e outros

compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, conforme o site oficial da instituição, a lei fecha uma lacuna no ordenamento jurídico do país ao tratar diretamente da conduta dos corruptores.

A Lei, dentre outras sanções, prevê a aplicação de multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo; publicação extraordinária da decisão condenatória; perdimento de bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtido pela infração; suspensão ou interdição parcial de atividades; dissolução compulsória da pessoa jurídica; proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas pelo prazo mínimo de um e máximo de cinco anos. A Lei também institui o instrumento do acordo de leniência, permitindo o ressarcimento de danos de forma mais célere, além da alavancagem investigativa. Ressalte-se que a instituição do acordo de leniência, gerou e tem gerado um grande debate institucional e jurídico no ordenamento do Direito Administrativo brasileiro, levantando questões instigantes e importantes, mas que são posteriores ao escopo do presente trabalho.

O excerto abaixo extraído do já citado discurso, remete à importância das iniciativas normativas supracitadas na institucionalização e na redefinição das atribuições da CGU, no cumprimento da sua missão institucional da CGU:

Mais recentemente o Brasil ganhou novos instrumentos de relevo para o enfrentamento da corrupção e o incremento da transparência pública. E, com eles, a Controladoria recebeu novas atribuições. Refiro-me à Lei de Acesso à Informação (a LAI), à Lei sobre Conflito de Interesses, e à Lei da Empresa Limpa (também chamada Lei Anticorrupção), que promove a responsabilização objetiva das empresas pelos atos de corrupção em que estejam envolvidas. Esse diploma legal, que entrou em vigor em 29 de janeiro de 2014, permite à própria Administração aplicar multa de até 20% do faturamento bruto a essas empresas, independentemente da intenção delituosa de seus dirigentes, tornando o empresário sério no maior interessado em prevenir a prática de ilícitos por seus prepostos.

De acordo com o site oficial, durante o período da gestão do Ministro Jorge Hage, houve fortalecimento do intercâmbio internacional no combate à corrupção, tendo a CGU assumido papel de destaque ao representar o Brasil na viabilização da Parceria do Governo Aberto-OGP, dividindo a direção da iniciativa, em 2011, com os Estados Unidos. No ano de 2012, a CGU organizou, em Brasília, a 15ª Conferência Internacional Anticorrupção – IACC na sigla em inglês, importante

evento dedicado ao debate e à troca de experiências referentes ao tema anticorrupção, evento que reuniu, diversos chefes de estado, representantes de governos, sociedade civil, acadêmicos, jornalistas e o setor privado. O excerto abaixo, ilustra e faz menção histórico-institucional a este período:

Também nestes últimos anos, o Brasil liderou, junto com o Estados Unidos e mais seis países a iniciativa internacional denominada Parceria por Governo Aberto (a OGP), que hoje já reúne mais de 60 nações, voluntariamente comprometidas a adotar novos avanços em transparência e participação social. Além disso, nosso país tem tido participação destacada em todos os eventos internacionais na luta global contra a corrupção, e tem sido anfitrião de alguns dos mais importantes encontros dessa espécie, credenciando-se, inclusive, como fornecedor de cooperação técnica e investigativa na matéria.

4.3 A integração CGU-SFC

A integração da SFC com a CGU iniciou-se, pouco tempo depois do envio da mensagem supra ao CN, por meio do Decreto nº 4.177 de 28 de março de 2002, restando 5 dias para que a CGU completasse um ano de existência. Não é o objetivo deste trabalho analisar a origem da ideia, o início do processo, as intenções e/ou os bastidores da mudança (Castro, 2008 e Santos 2013, ilustram algumas destas questões). Para um maior aprofundamento deste processo em relação à Secretaria Federal de Controle-SFC recomenda-se a leitura do capítulo 6 do excelente trabalho de Santos (2013).

Santos (2013) ao tratar do tema de origem da instituição (no que denominou de gênese da CGU, realizou entrevistas com a alta-administração da CGU, concluindo que não existe uma explicação simples acerca da origem da Instituição. Santos, ao tratar do tema, dividiu as posições dos entrevistados em dois grupos, ultrapassando uma abordagem funcionalista, tendo em vista que, citando Thelen (1999) esta perspectiva tangencia a origem das instituições e as coalizações materiais e ideológicas nas quais as instituições são fundadas.

O primeiro que denominou de criacionistas, considera a CGU como uma resposta governamental a escândalos imediatos de corrupção e como forma de evitar uma atitude de responsabilidade horizontal incisiva pelo Congresso. O segundo, denominou de evolucionista, considera a CGU como resultado de um

processo histórico advindo de várias crises que expuseram as fragilidades da estrutura de controle governamental.

Santos (2013) tomou-as como complementares, argumentando que a decisão de uma instituição num determinado momento, mesmo motivada por eventos imediatos será implementada considerando-se as estruturas anteriores, especialmente as suas práticas e regras. Para Santos, não há possibilidade de aparato institucional existente sendo desmontado para reconstruir uma nova estrutura, sendo isso verdadeiro, especialmente, para estados onde a democracia é prevalente (consolidada ou em consolidação), resumindo seu argumento, ao tomar emprestada a declaração de um de seus entrevistados: "não existe uma instituição totalmente nova no Brasil".

Santos ilustra, utilizando a declaração de outro de seus informantes que na visão dos criacionistas "a CGU era um objeto de barganha para evitar uma CPI, já que não havia intenção de reforçar uma lei anticorrupção". Conforme seu argumento, a CGU é uma instituição anticorrupção que foi proposta não para conter uma crise de corrupção, mas para resolução de uma crise de imagem do presidente. Esta posição, conforme já vimos anteriormente, vai ao encontro do discurso parlamentar oposicionista e de parte da posição adotada pela mídia, como por exemplo do próprio articulista da notícia apresentada anteriormente.

A explicação que Santos (2013) considerou evolucionista da CGU inclui o dinamismo em sua trajetória. De acordo com essa ideia, a CGU é um produto que já estava sendo desenvolvido muito antes de sua implementação.

Os excertos abaixo, extraídos do Discurso Presidencial do Presidente FHC, por ocasião da posse da Ministra Anadyr na Corregedoria-Geral da União, sinalizam a possibilidade desta hipótese, especialmente no que tange à atribuição de transparência:

A mesma coisa no Ministério do Planejamento. Nós criamos aí uma série de mecanismos para aumentar o controle da administração pública, e o controle externo exercido pelos tribunais. Nós fizemos o pregão eletrônico, que permitiu a redução de 22% do preço dos bens licitados. Isso não havia. Este governo fez isso através do Ministério de Planejamento. Há um projeto chamado "Brasil Transparente". É só olhar o que está acontecendo nisso para ver a ampla divulgação de contas e atos públicos, através da Internet. (...) Mas, na verdade, a base da informação é o governo que disponibiliza os dados. E tem que disponibilizar mesmo. (Discurso Presidencial por ocasião da posse da Ministra Anadyr)

Para Santos (2013) esta posição deve ser entendida não como resultado de uma política de melhoria, mas sim como outra tentativa construída com base no

anterior, no que já existia, no que resistiu. Neste trecho, Santos (Santos, 2013, p. 145) toma emprestada uma declaração de informante que resume seu argumento:

O que temos hoje (a CGU) é resultado de um histórico processo de crises que o país vem enfrentando desde os anos 90, CPIs, e impeachment do Collor. A CGU foi uma solução brasileira para o problema e vem moldando-se através de um processo experimental. (Tradução do autor)

Os resultados do presente trabalho parecem ir ao encontro da complementaridade de ambas as posições (“criacionista” e “evolucionista”) sugeridas por Santos (2013), no que tange à origem da CGU. No entanto, os resultados aqui obtidos parecem ir de encontro à essência da ideia de incorporação da SFC, defendida por ele e autores como Castro (2008). Castro (2008) usa o termo incorporação, Santos (2013) na maioria das vezes usa a palavra *incorporated* que remete à mesma ideia. Defendemos neste trabalho o uso do termo originalmente utilizado pela Ministra Anaduyr Mendonça na apresentação do Relatório de Gestão de 2002, grifado por nós no excerto anteriormente transcrito. Entendemos que “integração” se aproxima mais da ideia da continuidade da dinâmica e das relações de troca e conflitos que encontramos ao analisarmos os processos de institucionalização da Controladoria-Geral da União, bem como na análise da atribuição da Avaliação de Programas, *expertise* que, dentre outras, acompanhou a SFC nesta integração com a CGU. Entendemos que integração é mais aderente à realidade dos processos de institucionalização ocorridos inclusive com relação às expressões “*the process of adding the SFC*” ou “*merge*” usadas alternativamente por Santos (2013).

4.4 Tensões em Integração

Uma grande questão extraída das análises do presente trabalho, foi das diferenças discursivas no âmbito de uma Instituição que se quer única. A tensão discursiva identificada entre os discursos das diversas funções da Controladoria verificada especialmente no que tange aos discursos dicotômicos em defesa do “combate à corrupção” em oposição ao estímulo à busca de “melhoria da gestão”.

Esta tensão identificada facilmente no ambiente institucional pelos profissionais da casa, restou demonstrada no peculiar e instigante trabalho de Marx (2015, p. 59), conforme análise do autor:

Os órgãos de controle interno parecem se deparar com questões duais que remetem a escolhas de alternativas do foco de sua atuação, entre um controle contábil ou administrativo, entre um controle positivo ou negativo entre controle da legalidade e/ou do desempenho, entre se concentrar mais em auditorias regulatórias ou auditorias operacionais, entre focalizar sua atuação no combate à corrupção ou no aprimoramento da gestão.

Essa dualidade é encontrada tanto na percepção dos auditores em relação à sua função, quanto na atuação do órgão de controle, que ora atua como órgão avaliador, mediante realização de auditorias operacionais, ora atua como órgão repressivo, por meio da realização de ações investigativas e operações especiais.

Marx (2015), ainda analisa diferentes percepções identificadas nas entrevistas realizadas com servidores da CGU que atuam em diferentes atividades do órgão, tanto na realização direta de auditorias e fiscalização, quando na revisão de relatórios, planejamento e atividades de direção e assessoramento superior.

O autor identificou servidores para os quais a percepção de que o aprimoramento da gestão era a atividade primordial, bem como, aqueles em que apesar de terem apontado o aprimoramento da gestão como sendo a função primordial do órgão, consideram que o aprimoramento e o combate à corrupção são atividades complementares, não excludentes e que uma é consequência da outra, pois zelar por uma gestão eficiente e eficaz é uma forma de se combater a corrupção. Abaixo duas declarações discursivas de alguns dos servidores entrevistados por Marx que ilustram as percepções identificadas.

Questionado acerca de sua opinião sobre o papel primordial da CGU, conforme Marx (2015, p. 69) um servidor em uma Unidade Regional, manifestou-se como segue:

Acho que isso até hoje não está bem definido na casa. Inicialmente o papel foi de aprimoramento da gestão, desde quando foi implementada a SFC dentro daquele foco que está no art. 74 da Constituição. Porém, com advento da CGU, ela passou a atuar como uma agência anticorrupção. Desde então, o papel tem se mostrado de difícil discernimento entre uma coisa e outra. Então o que deu realmente visibilidade à CGU foi de fato o combate à corrupção, mas a gente ainda não tem isso definido. (Servidor A)

Outra manifestação, conforme Marx (2015, p. 74) ocorreu em entrevista concedida em Brasília/DF, por servidora, Chefe de Divisão de Coordenação:

Eu acho que a casa está passando por um processo de transição. Quando eu entrei aqui eu percebia mais isso, que os nossos relatórios eram mais cheios de falhas, só apontava as falhas. Hoje a gente já começa a identificar boas práticas também. E identificar riscos, a probabilidade de um acontecimento, uma coisa mais proativa até para poder auxiliar o gestor no futuro numa tomada de decisão. Então eu acho que isso caracterizava um passado, essa questão de a gente ter que identificar mais falhas, mas hoje

a casa já está passando por um processo de identificação dos riscos”.
(Servidor B).

Outra questão extraída das análises do presente trabalho encontrada em discursos, em trabalhos acadêmicos (Olivieri, 2008; 2010) ou ainda em declarações prestadas por servidores no contexto de trabalhos acadêmicos, remete à uma diferença discursiva com relação aos aspectos positivos ou negativos da extinção das Secretarias Controle Interno (Cisets), em que pese o fato ter ocorrido em meados da década de 1990. Os excertos a seguir, do discurso do Ministro Jorge Hage, trazem um dos lados desta dicotomia:

Como visto, é inegável que o Brasil evoluiu enormemente nos últimos 12 anos, na construção e aplicação de um diversificado instrumental de Controle, Transparência, Prevenção, Integridade Institucional e Repressão, para a defesa do Estado e do Patrimônio Público. (...)

Mas, de outro lado, não há como ignorar o quanto ainda falta percorrer, no caminho que se tem pela frente. A sensação que tenho é de que completou-se um ciclo; chegou-se ao limite possível com o desenho e o modelo de controle atual. É claro que tudo o que existe pode e deve ser aperfeiçoado. E certamente o será, pela nova gestão, sob a liderança do novo ministro, possuidor que é de todas as credencias para tanto.

Para que se faça possível, porém, dar agora um novo passo realmente adiante, creio ser necessária uma mudança de patamar na estrutura do Sistema de Controle do Poder Executivo Federal. Além de medidas outras, de outra natureza, às quais me referirei no final.

Essa mudança deve começar pela Complementação do Sistema de Controle Interno. Como já tive oportunidade de dizer, em sua formatação atual, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo não chega a ser propriamente um “sistema”. E se o é, é incompleto. “Sistema administrativo” é, por definição, algo integrado por um conjunto de órgãos, com algum grau de vinculação ou relação entre si. Em geral, tem-se um Órgão Central, vários órgãos setoriais e, por vezes, órgãos seccionais. O atual “sistema” de controle só conta praticamente com o Órgão Central (a Secretaria Federal de Controle, da CGU). Os Setoriais que existiam (as CISETs) foram extintos em décadas passadas (certamente em nome do “enxugamento neoliberal do Estado”), restando apenas três, por razões muito peculiares (no MD, no MRE e na PR).

Nos demais Ministérios não se tem mais que um único Assessor Especial de Controle Interno, cuja insuficiência dispensa maiores comentários.

Tentamos, sem sucesso, obter ao menos a transformação desse assessor único em uma Unidade de Assessoria, com uma equipe mínima para cuidar do Controle em cada Pasta. Mas sempre estive convencido de que é necessário muito mais que isso, principalmente nos Ministérios que operam grandes volumes de Transferências e que teriam o dever de acompanhar sua aplicação, seja à distância, por meio de sistemas eletrônicos, seja, muitas vezes, *in loco*. Outro tanto vale para as Pastas com grandes investimentos diretos em Obras ou Equipamentos e que hoje são carentes de condições razoáveis de Controle Primário.

4.5 A Avaliação de Programas e a *expertise* da SFC

Abaixo, transcrevemos outro excerto do discurso do Presidente FHC, proferido na sua “Mensagem ao Congresso Nacional” em fevereiro de 2002, remetendo às ideias de **controle social, avaliação de programas, avaliação de resultados, equidade**:

Além de gastar mais, o Governo passou a gastar melhor na área social: com equidade crescente na alocação de recursos; buscando com persistência a universalização do acesso a serviços básicos de boa qualidade; com focalização do gasto nos grupos mais pobres e vulneráveis, mediante programas especiais; combinando inteligentemente programas de proteção e de promoção social; usando a descentralização das ações e as parcerias governo-sociedade para potencializar os recursos federais; investindo na avaliação de resultados e no controle social para eliminar os desvios e desperdícios na execução dos programas. (Discurso do Presidente FHC, 2002)

Interessa-nos neste ponto particular, o saber, a *expertise* que aporta à nova instituição, a partir da publicação do Decreto, juntamente com a SFC. A SFC, conforme Olivieri (2008), por meio das reformas da década de 1990, se estruturou como órgão burocrático de monitoramento das políticas públicas. Para Olivieri (2010) o processo de centralização e fortalecimento do controle interno a partir da elevação da CGU ao status de ministério, contribui fundamentalmente para a superação da ineficiência do controle interno em face da estrutura institucional que prevaleceu até meados dos anos 1990, caracterizada pela descentralização da atividade de controle na Administração Pública Federal. APF. Esta descentralização caracterizava-se pela existência de Secretarias Controle Interno (Cisets) em cada ministério. Conforme a autora, essa subordinação hierárquica ao ministro ao qual deveriam controlar, inviabilizava, na prática, uma atuação efetiva de controle, auditoria e indicação, e correção de erros e irregularidades.

Para Olivieri (2008) a extinção das Cisets e a reconfiguração das atividades de auditoria e fiscalização (a criação da fiscalização como técnica de auditoria e da criação do programa de fiscalização nos municípios, por exemplo) significaram a re-fundação do sistema de controle interno no sentido de construir a capacidade de avaliar a gestão das políticas públicas em função de seus resultados. A título ilustrativo, a autora ressalta que o principal efeito da criação da fiscalização e do programa de fiscalização foi um aumento expressivo do volume das ações de

controle da SFC, aumentando quase quatro vezes entre 1995 e 2000, passando de 5.199 ações de controle para 19.008.

De fato, a SFC conforme documento ENAP (2001), possuía toda uma Metodologia de Avaliação da Execução de Programas e da ação governamental, vinculado ao PPA e baseada no Planejamento Estratégico Situacional de Matus (MATUS, 1993; BARCELLOS, 2011), expertise esta que a SFC levou junto consigo para a CGU, a partir da publicação do Decreto nº 4177/2002.

Em 2003, no primeiro Relatório de Gestão da CGU após a integração da SFC, por ocasião da apresentação das principais atividades, este foi o trecho apresentado, no que tange à avaliação de programas:

AValiaÇÃO DA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO E DA GESTÃO DOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS FEDERAIS

Em cumprimento às atribuições legais e regimentais, no que concerne à avaliação da execução dos programas de governo e da gestão dos administradores públicos federais, foram realizadas 23.108 ações de controle, sendo 19.943 fiscalizações e 3.165 auditorias, em todos os Estados, abrangendo 1.388 municípios, representando um grau de cobertura geográfica de 25% dos 5.560 Municípios do País, com distribuição apresentada na Tabela IV. As ações de controle realizadas no Distrito Federal, entretanto, ficaram fora da tabela para evitar que os resultados distorcessem os dados. (Relatório de Gestão da CGU, 2003)

Em 2004, este foi o trecho apresentado, no que tange à avaliação de programas:

Avaliação da execução dos programas de governo e da gestão dos administradores públicos federais

Em cumprimento às atribuições legais e regimentais, no que concerne à avaliação da execução dos programas de governo e da gestão dos administradores públicos federais, foram realizadas 17.273 ações de controle, sendo 13.907 fiscalizações, 2.981 auditorias de avaliação de gestão e 385 auditorias contábeis, em todos os Estados, abrangendo 756 municípios, representando um grau de cobertura geográfica de 13,6% dos 5.560 municípios do País(...). (Relatório de Gestão da CGU, 2004).

Já em 2005, o excerto do Relatório, realiza uma distinção bastante importante, com relação aos trabalhos realizados, de avaliação da execução da gestão dos agentes públicos, com relação à avaliação de programas, ou seja, com a avaliação dos resultados e metas, alcance de objetivos e inúmeras outras características próprias e pertinentes ao instituto da Avaliação de Programas que discorreremos neste trabalho. Este foi o trecho constante no Relatório de 2005:

Avaliação da Execução dos Programas de Governo e da Gestão dos Gestores Públicos Federais

Atribuição constitucional do Controle Interno, a avaliação da execução de programas de governo, por limitações na capacidade operacional, tem sido desenvolvida, principalmente, por meio das ações de controle advindas do

Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos, onde são coletados dados que indicam tendências a respeito da execução dos programas/programações de governo.

A auditoria de avaliação da gestão dos agentes públicos busca comprovar a legalidade e traz uma avaliação dos resultados obtidos pelos gestores federais quanto à eficácia e eficiência da gestão das áreas operacional, orçamentária, financeira, patrimonial, de suprimento de bens e serviços, bem como os controles internos dos órgãos e entidades da administração federal. Trata, ainda, do exame da consistência das folhas de pagamento, dos processos de aposentadorias e pensões, assim como dos registros de admissão e desligamento de servidores públicos federais. A avaliação de Gestão constitui-se em uma verdadeira síntese crítica da totalidade das ações desenvolvidas pelos gestores. (Relatório de Gestão da CGU, 2005)

Em 2013, este foi o excerto que extraímos do Relatório de Gestão, no que tange aos temas de AEPG e de Políticas Públicas.

No cerne da linha de **Avaliação da Execução de Programas de Governo (AEPG)**, a CGU acompanha e avalia a execução dos programas de governo e o desempenho dos gestores públicos, a fim de contribuir para que os resultados das políticas públicas sejam alcançados. Os trabalhos são constituídos pelas fases de tomada de decisão, de planejamento, de execução, de monitoramento e de avaliação que permitem selecionar adequadamente as políticas públicas a serem avaliadas, com base em uma matriz de risco; delimitar o escopo de avaliação; obter evidências de modo a subsidiar

a avaliação; recomendar melhorias para a política pública e avaliar a execução do programa de governo. No exercício de 2013, buscou-se o aprimoramento dos instrumentos de planejamento e de acompanhamento da execução das ações de controle, visando otimizar o tempo de execução e de finalização dos relatórios, permitindo, assim, maior agilidade no envio desses documentos ao gestor federal.

Na linha de **Avaliação da Gestão dos Administradores**, a CGU desempenha um conjunto de atividades relacionadas à comprovação da legalidade e à avaliação dos resultados, quanto a eficácia e a eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração federal. Para isso, realiza, conforme elencado na tabela anterior:

- as auditorias anuais de contas que visam verificar as informações prestadas pelos administradores públicos federais, bem como analisar os atos e fatos da gestão, com vistas a instruir o processo de prestação de contas;
- as auditorias de acompanhamento da gestão para agregar valor à gestão, prevenir desvios ou evitar a má aplicação de recursos públicos;
- as auditorias nos contratos e financiamentos externos e nos projetos de cooperação técnica internacional objetivando a avaliação de desempenho e conformidade dos contratos de empréstimo e doação firmados com organismos internacionais de financiamento, bem como de projetos de cooperação técnica internacional executados por órgãos e entidades da administração pública federal em parceria com organismos internacionais cooperantes; o monitoramento dos gastos de pessoal a fim de verificar a legalidade dos pagamentos dos servidores públicos federais no âmbito do Poder Executivo. (. (Relatório de Gestão da CGU, 2013)

Nos excertos acima apresentados, em que pese o tema AEPG estar presente em todos os Relatórios de Gestão, com resultados apresentados pela Instituição

desde a integração da SFC em 2002; este saber, esta expertise, pouco variou nestes muitos anos de história da CGU. Ressalte-se, também, que com relação ao material discursivo analisado verificou-se uma quase ausência, (especialmente com relação ao discurso institucional) dos temas da Avaliação da Execução de Programas-AEPG ou de Avaliação de Políticas Públicas.

Com relação às ideias de **integração e articulação**, transcreve-se excerto do já citado discurso de transmissão de posse do Ministro Jorge Hage, em 2014:

Sobre essas funções, que a CGU hoje exerce, importa salientar que, tão importante quanto tê-las foi fazê-las operar de forma integrada e intercomplementar: os trabalhos de auditoria sendo precedidos e apoiados por um trabalho de mineração e cruzamento de dados nos grandes sistemas corporativos do governo, capaz de apontar caminhos, riscos e modus operandi de fraudes que se repetem; os resultados das Auditorias, por sua vez, fornecendo elementos à Corregedoria para, no passo seguinte, instaurar os processos punitivos que lhe cabem; as Denúncias de cidadãos, recebidas pela Ouvidoria sendo triadas para que as mais consistentes deflagrem diretamente ações correccionais ou, quando necessário, sejam pontos de partida para uma ação de Auditoria; e assim por diante... É assim que funciona hoje a CGU.

Mas isso precisou, ainda, ser integrado com outras funções, que cabem a outras instituições de defesa do Estado, o que foi feito mediante parcerias buscadas, desde cedo, com o Ministério Público, com a Polícia Federal, com o TCU, com a AGU, com o COAF, com o CADE e com outros órgãos de relevo.

Tal articulação é fundamental, até porque a corrupção é fenômeno multifacetado e complexo, que exige diversas formas e instrumentos de ação para seu adequado enfrentamento.

O trecho acima ilustra o que se corroborou a partir do material analisado, qual seja, que em relação à ideia “**combate à corrupção**”, houve integração e articulação, tanto no âmbito interno da instituição, como em relação ao âmbito externo. No entanto, dentro do escopo do material analisado, ou seja, até o final do exercício de 2014, não foram encontrados elementos discursivos significativos que corroborassem e estimulassem a integração e articulação, tanto interna quanto externa, com relação aos temas, ou ideias, “**avaliação de programas**” e ou de “**avaliação de políticas públicas**”.

Cabe aqui lembrar, que a estratégia do planejamento situacional de Matus parte de uma articulação planejamento/governo que visa resgatar o planejamento como método de governo. Logo a ideia de Governo em Matus é uma ideia ampliada e que requer uma integração entre direção e planejamento (AZEVEDO, 1992). Do material pesquisado, conclui-se que, no caso analisado, Controle e a Avaliação encontram-se distantes da Direção e do Planejamento, descaracterizando a figura teórica do Ciclo PDCA na gestão pública brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Eis nosso argumento no presente trabalho. Indo ao encontro de Schmidt (2008; 2013; 2015); Hay (2006); Schmidt & Radaelli (2004); Schmidt & Crespy (2010); Ventura (2016): Ideias importam. Ideias permitem que o discurso cumpra o seu papel na aprendizagem institucional, qual seja o de servir não só como ponte entre estrutura e agência, entre instituição e ator, mas também como vetor de incentivo de mobilização para a ação, em uma espécie de conexão de potência dinâmica.

Conforme Schmidt & Radaelli (2004) cabe aos atores políticos determinar o que é um bom ajuste e uma boa forma. O discurso, segundo os autores, deve operar em todos os fatores mediadores e considerar as preferências dos atores, uma vez que a mudança de política também depende da disposição/ prontidão com que os principais atores políticos e / ou o público são capazes de reformar os costumes. Conforme os autores, o discurso pode ajudar a criar uma abertura à mudança de política, alterando a percepção dos atores, dos problemas políticos, legados políticos e "ajustes", influenciando suas preferências e, assim, reforçar suas políticas institucionais e sua capacidade de mudar. O discurso é central porque auxilia na tentativa de integrar a estrutura e agência - e assim explicar a dinâmica da mudança.

No presente trabalho, vimos os discursos que circularam, especialmente nos anos iniciais da Controladoria-Geral da União, como fundamentais para o desenvolvimento das novas funções da Instituição, especialmente no âmbito das funções de Combate à Corrupção, Atividades Investigativas, Operações Especiais. Da mesma forma, as ideias que redundaram na criação de Secretaria específica de transparência e prevenção à corrupção, de estímulo ao acesso à informação e à participação da cidadã, com programas como o Programa Olho Vivo e Fortalecimento da Gestão Municipal, dentre outros, em que pesem colocadas em prática durante as gestões do Ministro Waldir Pires, já se encontravam presentes nos embrionários discursos, inclusive anteriores à criação da própria Controladoria.

Com relação às áreas de Ouvidoria e Correição, identificamos a força das ideias, como por exemplo no discurso no Programa de Formação de Ouvidorias-Profoco, e em outros momentos ou programas de incentivo ao crescimento das

Ouvidorias, ou ainda no crescimento e na manutenção de uma estabilidade (consoante pôde ser observado nos Relatórios de Gestão analisados) das atividades de Correição.

No que tange à integração da SFC, os resultados vão ao encontro dos resultados de Santos (2013), tendo em vista que trazem à tona os efeitos da mudança, com a instituição maior e mais antiga, a SFC, sendo remodelada pela menor instituição a fim de atender os desafiadores interesses institucionais da CGU. Verificou-se que esta integração (como aqui defendido) foi percebida de maneira distinta por ambas instituições, tendo sido processado por meio de conflitos de identidade institucional, de disputas de poder e ainda de preocupações com a continuidade institucional, especialmente por parte dos membros da SFC que não aderiram facilmente ao discurso institucionalizante da Corregedoria-Geral da União. Neste sentido, as análises do presente trabalho, não autorizam a colocar-se verbos no passado com relação a este processo, mas sugerem novos estudos a serem realizados, a fim de confirmar que se trata de integração e que apesar de uma longa lista de bons resultados conjuntos, não houve ainda, incorporação, adição ou fusão da SFC pela CGU.

Com relação aos conflitos e tensões discursivas que encontramos nesta análise do processo histórico e discursivo da instituição e das diversas atribuições constitucionais e funções operacionais, especialmente entre os discursos vinculados às ideias “combate à corrupção” e “melhoria da gestão pública”, os resultados apontam para uma disputa de poder e de recursos comum em um ambiente institucional profissional, em que pese, talvez, um tom excessivo.

O levantamento efetuado a partir dos normativos, dos discursos e do conteúdo dos Relatórios de Gestão estudados revelou uma diferença entre discursos e ideias da SFC e as demais Secretarias da Instituição. De fato, atribuições e funções, executadas essencialmente pela SFC, como Auditorias, Avaliação da Execução de Programas de Governo-AEPG, Tomadas de Contas Especiais e outras, com arcabouço técnico-normativo mais específico, tem uma estrutura discursiva institucional que difere dos discursos e ideias que estimularam a emergência das novas atribuições e funções constitucionais.

Como visto, estas ideias e discursos mobilizaram, envolveram e conduziram a um crescimento institucional, fortemente verificado desde a origem da CGU, a partir das atividades de Transparência, Prevenção e Ouvidorias, por exemplo, de forma

oposta à forma engessada e hermética do discurso construído em torno, por exemplo da AEPG, no âmbito da Instituição. A análise dos Relatórios de Gestão demonstrou este engessamento, esta limitação na apresentação dos resultados da AEPG. De fato, as apresentações limitaram-se a um discurso que, basicamente, não variou em todos estes anos, limitando-se a declarar o nº de programas analisados ou, como em alguns períodos, em lugar de programas, o nº de ações de governo.

Os resultados confirmaram a importância dos discursos e das ideias para o crescimento institucional e no processo de institucionalização da CGU, especialmente nas atribuições de transparência, prevenção, combate à corrupção e ouvidorias, seja restringindo outros discursos e ideias, seja mobilizando, persuadindo acerca da necessidade ou adequação de um determinado curso de ação. Marx (2012) ressalta o fato de que os órgãos de controle interno parecem se deparar com questões duais que remetem a escolhas de alternativas do foco de sua atuação, ora atuando como órgão avaliador, ora como órgão repressivo, por meio da realização de ações investigativas e operações especiais. Neste sentido os resultados vão ao encontro do estudo de Marx (2012), na medida em que apontam que a CGU em seu processo de institucionalização e consolidação, atuou mais com relação ao braço repressivo. No entanto, recomendável a realização de novos estudos, com o intuito de obter confirmação tanto com relação a estes resultados.

O pressuposto inicial do presente trabalho, o de que existe um processo de institucionalização da CGU e de suas atribuições e de que a atribuição de avaliação de programas se encontra em estágio diferente de institucionalização em relação às outras atribuições constitucionais e funções da CGU, parece confirmado, embora a realização de novos estudos seja recomendada.

Os resultados indicaram poucas iniciativas conjuntas entre o Planejamento (MPOG) e o Controle (a CGU), caracterizando uma distância indesejada, diversa da recomendada em um ciclo PDCA, efetivamente integrado e com objetivos comuns. Estas conclusões vão ao encontro do trabalho de Braga & Machado (2015), que ressaltam a importância de uma ação sistemática que possibilite a inclusão de informações do controle acerca das reflexões sobre o PPA, bem como da óbvia e desejada retroalimentação no planejamento governamental para a construção de pontes entre as funções, fortalecendo as políticas públicas.

Por fim, entendemos que a partir dos resultados apresentados cabe lembrar da reflexão proposta por Silva e Costa (2002), já anteriormente citada. Os autores ao analisarem relatórios de três países (Brasil, Chile, Argentina) concluíram que os objetivos da função avaliação, como atividade governamental, diferenciam-se das atividades de auditoria ou monitoramento dos processos formais associados à administração pública, concluindo que as atividades relevantes foram aquelas que buscaram caracterizar validade, utilidade, eficiência e efetividade de programas e políticas, em termos dos seus resultados, impactos e repercussões econômicas e sociais.

REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. **Em Direção às Melhores Práticas de Avaliação**. Brasília, Revista do Serviço Público, ano 51, n. 4, out./dez., 2000.

AZEVEDO, A.C. **Avaliação de desempenho de serviços de saúde**. Rev. Saúde Pública [online], v. 25, n. 1, pp. 64-71; 1991.

AZEVEDO, C. **Planejamento e Gerência no enfoque estratégico-situacional de Matus**. Cad. Saúde Pública [online], v. 8, n. 2, pp. 129-133; 1992.

AGUILAR, M.J.; ANDER-EGG, E. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Trad. Jaime A. Clasen; Lúcia Mathilde E. Orth. Petrópolis: Vozes, 1994.

BARCELLOS, E.S. **Contribuições dos Apontamentos do Programa de Fiscalização de Municípios a partir de sorteios públicos da Controladoria-Geral da União para a Avaliação da Atenção Básica em Saúde – Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, São Leopoldo, 2011.**

BELLONI, I.; MAGALHÃES, H.; SOUSA, L. C. **Metodologia para avaliação de políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. São Paulo, Cortez, 2001.

BERGER, P.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. Petrópolis: Vozes, 2004.

BOURDIEU, P. **O campo científico**. In: ORTIZ, Renato (Org.). A sociologia de Pierre Bourdieu. São Paulo: Olho d'Água, 2003.

BRAGA, M.V., MACHADO, C.M.R **Desafios na retroalimentação do Planejamento: obstáculos e sinergias com as ações dos órgãos de controle**. In: Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir/organizador. José Celso Cardoso Jr. – Org. – IPEA. Brasília. 2015.

BRANDÃO, I. **Resenha: Political creativity: reconfiguring institutional order and change**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº19. Brasília, pp. 303-310, janeiro-abril, 2016.

BRASIL. **Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE Brasília. 1997.

CARVALHO, Cristina; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; LOPES, Fernando. **Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações.** In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 25. Anais. Foz do Iguaçu: Anpad, 1999.

CARVALHO, C.A.; VIEIRA, M. M.F. **Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação.** In: (Orgs.). Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional. Recife: Edufepe, 2003.

CARVALHO, Cristina Amélia; GOULART, Sueli; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. **A inflexão conservadora na trajetória histórica da teoria institucional.** In: ENANPAD, 28. Curitiba, 2004. Anais. Curitiba: Anpad, 2004.

CASTIEL, L.D. **Considerações acerca da utilização da epidemiologia na avaliação dos sistemas de saúde.** Cad. Saúde Pública [online], vol.2, n.2, pp. 184-190, 1986.

CASTRO, L. **Sem ódio e sem favor: formação de juízos técnicos na Secretaria Federal de Controle Interno.** Dissertação. Sociologia. Universidade de Brasília, Brasil. 2008.

CAVALCANTI, B.S.; Otero, R.B. **Novos Padrões Gerenciais no Setor Público: medidas do governo americano.** Brasília, ENAP, 1997 (Texto para Discussão).

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais.** Petrópolis: Vozes, 1994.

CONTANDRIOUPOLOS, A.P. **Avaliando a institucionalização da avaliação.** Ciência e Saúde Coletiva, 2006; 11:705-11.

COSTA, Frederico L. da; CASTANHAR, José C. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, set/out. 2003.

COSTA, E. A. **Gestão estratégica: da empresa que temos da empresa que queremos.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CULTURA, TV. **Programa Roda Viva**, 2001. Transcrição disponível em:

http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/372/entrevistados/aecio_neves_2001.htm

[m](#)

CUNHA, C.G.S. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Secretaria de coordenação e planejamento. RS 2006.

DERLIEN, H. **Uma Comparación Internacional em la Evaluación de las Políticas Públicas**. Brasília, Revista do Serviço Público, ano 52, n.1, jan./mar., 2001.

DIMAGGIO, P.J. & POWELL, W.W. **“The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”** American Sociological Review 48:147-60.

DIMAGGIO, P. J., POWELL, W.W. 1991. **Introduction**. W. W. Powell and P. J. DiMaggio, eds. The New Institutionalism in Organizational Analysis. The University of Chicago Press, Chicago, IL, 1–40.

ELISBERTO, E. et al. **Contribuindo com a institucionalização da avaliação em saúde: uma proposta de auto-avaliação**. Cad. Saúde Pública. Rio de Janeiro, v. 24, n. 9, p. 2091-2102, Sept. 2008.

FARAH, M. F. S. **Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas"**. Revista de Administração Pública, 50(6), 959-979. 2016.

FARIA, C. A. P. **A política da avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.20, n.59, p.97-109, out. 2005.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e Mudança Social**. (Coordenação da trad.) Izabel Magalhães. Brasília: UNB, 2001.

FAIRCLOUGH, N. (2001b) **“The dialectics of discourse”** Textus XIV, Lancaster.

FERNÁNDEZ, V. A. & BIOCCA, S. M. **Evaluación en salud pública**. Rev. Salud públ., Buenos Aires, 9/10:31-41, 1966/67.

FLICK, U. **Triangulation revisited: strategy of validation or alternative?** Journal for the Theory of Social Behavior, 1992.

FLIGSTEIN, N. **Habilidade social e a teoria dos campos**. RAE - Revista de Administração de Empresas, v. 47. n. 2, p. 61-80, 2007.

FOLHA, Jornal Folha de São Paulo “Folha on line”, 2001. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u17983.shtml>

FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**. 7 ed. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

FOUCAULT, Michel. **A Arqueologia do Saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e políticas públicas, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 21, p. 211-259, ISSN 0103-138, jun 2000.

GETTIER, E. **"Is Justified True Belief Knowledge?"** Analysis, v. 23. Disponível em: <http://www.ditext.com/gettier/gettier.html>.

GRANOVETTER, M. **Economic action and social structure: The problem of embeddedness**. American Journal of Sociology, 91(3), 1985.

GRAYLING, A C. **Epistemology**. Bunnin and others (editors); The Blackwell Companion to Philosophy. Cambridge, Massachusetts: Blackwell Publishers Ltd, 1996.

GREENE, J. E., CARACELLI, V. (1997), **Advances in mixed-method evaluation: the challenges and benefits of integrating paradigms**, *New Direction for Programme Evaluation*, n. 74, San Francisco: Jossey-Bass.

GIOIA, D. A.; PITRE, E. **Multiparadigm perspectives on theory building**. Academy of Management Review, v. 15, n. 4, p. 584-602, 1990.

GUBA, E., LINCOLN, Y., **Fourth Generation Evaluation**. Newbury Park, Sage Publications, 1989.

HALL, P. **Aligning ontology and methodology in comparative research**, in: J. Mahoney e D. Rueschemeyer (orgs.), *Comparative historical analysis in the social sciences*, Nova York, Cambridge University Press; 2003.

HALL. P. & TAYLOR, R. **Political Science and the Three New Institutionalisms**, *Political Studies* 44, 1996.

HAY C. **Constructivist Institutionalism**. In: Rhodes R, Binder S, Rockman B, orgs. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press, 2006, p. 56-74.

HUISMAN, D.; **Dicionário dos filósofos**, São Paulo, Martins Fontes, 2001.

IMMERGUT, E.M. **"The Theoretical Core of the New Institutionalism"**. *Politics & Society*, vol. 26, nº 1, pp. 5-34, 1998.

KETTL, D. F., DILULIO, J.J. (editors). **Inside the reinvention machine**. Washington: The Brookings Institution, 1995.

LEWIS, M; GRIMES, A. **Metatriangulation: building theory from multiple paradigms**. *Academy of Management Review*, v. 24, n. 4, p. 672-690, 1999.

MACHADO-DA-SILVA, C. L., FONSECA, V. S.; CRUBELLATE, J. M. **Estrutura, Agência e Interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização**. RAC, Edição Especial 2010, art.4, 2010.

MARCONDES, N. A. V; BRISOLA, E. M. A. (2014) **Análise por Triangulação de Métodos: um referencial para pesquisas qualitativas**. *Revista UniVap*, v. 20, p. 201-208, 2014.

MARCH & OLSEN, "The New Institutionalism. Organizational Factors in Political Life". *American Political Science Review*, 78, 1984.

MELO, I.F. **Análise do discurso e análise crítica do discurso: desdobramentos e intersecções**. *Letra Magna*, 2009.

MENDES, V.L.P. **Inovação gerencial na administração pública, cidadania e direitos dos Brasileiros**. *Organizações & Sociedade*, 8(22), 2001.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. **Institutionalized organizations: formal structure as myths and ceremony**. *American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MEYER, J.W., and SCOTT, R. 1983. **Organizational Environments: Ritual and Rationality**. Beverly Hills, CA: Sage.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. São Paulo. Editora Atlas, 1995.

MINAYO, M. C.S., **O desafio do Conhecimento, pesquisa qualitativa em Saúde**, Rio de Janeiro: Editora HUCITEC, 2006.

MORGAN, G. **Paradigmas, Metáforas e solução de quebra-cabeças na teoria das organizações**. In: CALDAS, M.P; BERTERO, C. O. (Coord) *Teoria das Organizações*. São Paulo: Atlas, 2007.

NORTH, D.C. (1993) **Institutional Change: A Framework of Analysis**. In: S.-E. Sjostrand (ed.). *Institutional Change: Theory and Empirical Findings*. M.E. Sharpe, Armonk, NY, USA, 1993.

OLIVIERI, Cecília. **Política e burocracia no Brasil: o controle sobre a execução das políticas públicas**. Tese de Doutorado. EAESP/FGV. São Paulo, 2008.

OLIVIERI, CECÍLIA. **A lógica política do controle interno – O monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro.** São Paulo: Annablume, 2010.

OVRETVEIT, J. **Evaluating health interventions: an introduction to evaluation of health treatments, services, policies and organizational interventions.** Open University Press, Milton Keynes, Bucks, 1998.

PATTON, M.Q. **Qualitative evaluation methods.** Beverly Hills: Sage, 1980.

PECI, A.; VIEIRA, M. M. F. and CLEGG, S. R. **A construção do "Real" e práticas discursivas: o poder nos processos de institucionaliz(ação).** *Revista de Administração Contemporânea*, vol.10, n.3, 2006.

PERES, Paulo Sérgio. **Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política.** *Rev. bras. Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, nº. 68, Oct. 2008.

PERIARD, G. **O Ciclo PDCA e a Melhoria Contínua.** Disponível em <http://www.sobreadministracao.com/o-ciclo-pdca-deming-e-a-melhoria-continua>

PINHO, J. A. G. **Reforma do Aparelho do Estado: Limites do Gerencialismo frente ao Patrimonialismo.** *Organizações & Sociedade*. N. 12. V. 5. Maio/agosto 1998.

POWELL, W., **The New Institutionalism**, in S. Clegg and J. Bailey (eds.), *International Encyclopedia of Organization Studies*, Thousand Oaks, CA, Sage, 2007.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. **O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil.** *Revista de Administração Pública*. Vol. 46, n.5, p. 1272-1294, 2012.

RAMOS, R. **O problema da avaliação em Saúde Pública.** *Rev. Saúde Pública* [online]. 1974, vol.8, n.3, pp. 305-314.

ROCHA, P.M. et al. **Avaliação do Programa Saúde da Família em municípios do Nordeste brasileiro: velhos e novos desafios.** *Cad. Saúde Pública* [online]. 2008, vol.24, suppl.1, pp. 69-78.

ROSSI, P. H. & WRIGHT, J. D. Evaluation research: an assessment. *Annual Review of Sociology*, 10: 331-352, 1984.

SANDERS, E. **Historical Institutionalism.** In: Rhodes R, Binder S, Rockman B, orgs. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press, 2006.

SANTOS, R. A., **Institutionalising Anti-Corruption in Brazil: The Path of the Controladoria-Geral da Uniao (CGU)**. (Thesis), Department of Politics, University of Sheffield, Sheffield, 2013.

SCHMIDT, V. A. (2000a). **'Democracy and Discourse in an Integrating Europe and a Globalizing World'**, *European Law Journal*, 6:3, 277–300.

SCHMIDT, V., **"Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse"**, *Political Science*, vol. 11, no. 1, 2008.

SCHMIDT, V. **From Historical Institutionalism to Discursive Institutionalism: Explaining Change in Comparative Political Economy**. Paper prepared for presentation at the 104th Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, August 27, 2008b.

SCHMIDT, V. **"Discursive Institutionalism: Understanding Policy in Context"**, in Frank Fischer and Michael Orsini (eds.), *Handbook of Critical Policy Studies*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2015.

SCHMIDT, V.A. **'Values and Discourse in the Politics of Welfare State Adjustment'**, in Fritz W. Scharpf and Vivien A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy*. 2000b.

SCHMIDT, V. A. **The Futures of European Capitalism**. Oxford: Oxford University Press. 2002b.

SCHMIDT, V. A. **A Curious Constructivism: A Response to Professor Bell**. *British Journal of Political Science*, n. 42, v 03. 2012.

SCHMIDT, V. A. e CRESPIY, A. **Néoinstitutionnalisme discursive**. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2010.

SCHMIDT, V. A. e RADAELLI, C.M. **Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues**, Vol.27, No.2, 2004, pp.183-210

SCOTT, W. R. **"The adolescence of Institutional Theory"** *Administrative Science Quarterly*, 32(4): 493-511. 1987

SCOTT, W.R. **The Organization of Environments: Network, Cultural and Historical Elements** em J. W. MEYER e W. R. SCOTT *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. London: Sage Publications. 1992.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and organizations: ideas and interests**. Aufl., Los Angeles, California, 2013.

SCOTT, W. R.; CHRISTENSEN, S. (Eds.). **The institutional construction of organizations**. London: Sage Publications, 1995.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análises, Casos Práticos**. Editora Cengage Learning, São Paulo, 2014.

SERAPIONI, M. **Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas**. *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Vol. XXXI, pág. 59-80, 2016.

SELZNICK, Philip. **A liderança na administração: uma interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.

SILVA, Pedro L. B.; COSTA, Nilson R. **A Avaliação de Programas Públicos: reflexões sobre a experiência brasileira**. Relatório Técnico. Cooperação Técnica BID-IPEA. Brasília, IPEA, 2002.

SILVA, C.; AGOSTINO, I.; SAYMON R.; FROTA, P.; DAHER, R. **A utilização do método PDCA para melhoria dos processos: um estudo de caso no carregamento de navios**. *Revista Espacios*, n. 2, v. 38, 2017.

SILVA, Pedro L. B. (coord.) **Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários: relatório final**. Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Campinas, NEPP-UNICAMP, 1999.

STAKE, R.E. (1980), **Programme evaluation, particularly responsive evaluation**. In: W.B.Dockrell & D. Hamilton (eds.), *Rethinking educational research*: London: Hodder & Toughton.

STEINMO, S. **Taxation and Democracy. Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State**. New Haven. Yale University Press, 1993.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen & LONGSTRETH, Frank. **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

SUCHMAN, Mark C. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*. n. 3, v. 20, 1995. p. 571-610.

SULBRANDT, J. **La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales**. In: KLIKSBURG, Bernardo (Org.). *Pobreza: un tema impostergable*. México: Fondo de Cultura Economica, 1993.

THALER, R.; SUNSTEIN, C. **Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness**. Yale University Press, 2008.

TERRA, **Portal de Notícias**, 2007. Disponível em:
<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,O11704517-EI306,00-Lembre+o+escandalo+que+afastou+ACM+do+Senado.html>

THELEN, K.; STEINMO, S. **Historical institutionalism in comparative politics**. In: Thelen K, Steinmo S, Longstreth F, orgs. Structuring Politics: historical institutionalism en comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

TOLBERT, P.; ZUCKER, L. G. **The institutionalization of institutional theory**. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Eds.). Handbook of Organization Studies. London: Sage Publications, 1996.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. V. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. *Revista de Administração Pública*. n. 3, v. 42, 2008. p. 529-550,

VEDUNG, E. Four waves of evaluation diffusion. *Evaluation Connections*., 2012. p. 4-5

VENTURA, O. **Rigidez ou flexibilidade governamental?** Discursos anti-corrupção e pró-eficiência sobre contratações com orçamento sigiloso. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. UNB, Brasília, 2016.

VIEIRA DA SILVA, L.M.; FORMIGLI, V. L. Avaliação em saúde: limites e perspectivas. *Cad. Saúde Pública* [online]. n.1, vol.10, 1994, pp. 80-91.

VIEIRA DA SILVA, L.M. Avaliação do processo de descentralização das ações de saúde. *Ciênc. Saúde Coletiva* [online]. n. 2, v. 4, 1999, pp. 331-339.

VIEIRA-DA-SILVA, L.M. et al. Análise da implantação da gestão descentralizada em saúde: estudo comparado de cinco casos na Bahia, Brasil. *Cad. Saúde Pública* [online].. n. 2, v. 23, 2007pp. 355-370.

WAMSLEY, Gary L. et al. **Refounding public administration**. California: Sage Publications, 1990.

WILLIAMSON, Oliver E. **Transaction cost economics and organization theory**. In: WILLIAMSON, Oliver E. (Ed.). Organization theory: from Chester Barnard to the present and beyond. New York, Oxford University, 1995. Cap. 9, p. 207-254.

WOLLMANN, Hellmut. **Evaluation in public-sector reform: toward a 'third wave' of evaluation?** In: WOLLMANN, Hellmut (Ed.). Evaluation in public sector reform. Cheltenham, Northampton: Edgar Elgar, 2003. p

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Regional Office for Europe — **Methods of evaluating public health programmes: report on a symposium**, Kiel, 1967. Copenhagen, 1968. (WHO/EURO-0375).

ZUCKER, L. **The Role of Institutionalization in Cultural Persistence**. American Sociological Review, n. 421, 1977. pp. 726-743.