

UNIDADE

5

# Os esforços gerenciais da Administração Pública e Sustentabilidade na Gestão por indicadores

*Esperidião Amin Helou Filho*  
Contribuição de *Paula Brügger*

# Objetivo

Nesta Unidade você estudará a gestão pública por resultados, o conceito de sustentabilidade expressa por índice e indicadores, e instrumentos autônomos de observação e avaliação de tais resultados – observatórios urbanos.

## Novos caminhos para Administração Pública

O ambiente contemporâneo exige instituições extremamente flexíveis e adaptáveis; instituições que produzam bens e serviços de alta qualidade, assegurando alta produtividade aos investimentos feitos.

[...] Neste ambiente, as instituições burocráticas, públicas e privadas que se desenvolveram durante a era industrial, parecem-nos cada vez mais deficientes (OSBORNE, 1994, p. 16).

O próprio enunciado das críticas ao Estado Burocrático estabelece diretrizes para um novo modelo. De outra parte, os números mais elementares relativos ao cenário social de nosso País há muito demonstram expressivos fracassos em Políticas Públicas essenciais. Esta circunstância deve ser levada em consideração, quando se procura a explicação sociológica da **hipertrofia\*** dos quadros burocráticos no Brasil e nos outros países latino-americanos, desde o início de sua formação.

Em grande margem, tal hipertrofia, representou uma forma de **cooptação\***, pela estrutura social, daquela parte do excedente populacional que, por ser mais diligente, provavelmente, se deixada a esmo, procuraria dedicar-se a temerárias atividades, prejudiciais à estabilidade social. Mesmo assim, o desemprego sempre foi considerável no Brasil. Por exemplo, a paisagem social de Escada, um município de Sergipe, era assim descrita, em 1877, por Tobias Barreto: Sobre estas três mil almas, ou melhor, estes três mil ventres, é probabilíssimo o seguinte cálculo:

- 90% de necessitados, quase indigentes;
- 8% dos que vivem sofrivelmente;
- 1,5% dos que vivem bem;
- 0,5% dos ricos em relação (RAMOS, 1983, p. 272-273).

### GLOSSÁRIO

**\*Hipertrofia** – [De hiper- + -trofia.] Aumento de tamanho de órgão, ou de parte de órgão. Fonte: Ferreira (2004).

**\*Cooptação** – do verbo cooptar, verbo transitivo direto; 1 admitir (alguém) em uma corporação, instituição etc., dispensando-o das formalidades e condições usuais de admissão; agregar. Transitivo direto; 2 fazer com que (alguém) se associe; aliciar, atrair. Fonte: Ferreira (2004).

A eficácia do “jeito” reflete a vigência de uma estrutura de poder altamente oligarquizada. A industrialização, acarretando o surgimento de classes sociais diferenciadas e a exigência de serem adotadas normas universalísticas na elaboração de decisões governamentais, pois que a indústria não subsiste sem o predomínio da racionalidade nas relações sociais – a industrialização restringe e tende a anular a eficácia do “jeito”. Por isso, o “jeito” é tanto mais eficaz quanto mais o exercício do poder público se acha submetido a interesses de famílias ou de clãs, no sentido lato do termo. Onde domina a política de clã, pode-se sempre dar um “jeito”, a despeito da lei ou contra ela. “Obviamente, a prática do “jeito” foi, no Brasil, mais usual ontem do que hoje”. (RAMOS, 1983, p. 289)

A dualidade da economia e da sociedade no Brasil não é acidental. É exigência objetiva do modo histórico pelo qual o país se articula com o mundo, enquanto, internamente, não tiver um conteúdo econômico-social equivalente ao dominante no exterior. A cada economia dominante no mundo corresponde, no interior do Brasil, uma economia dominante de grau inferior àquela. (RAMOS, 1983, p. 308)

A busca de um modelo gerencial capaz de traduzir em resultados positivos a sua eficiência constitui o atual desafio da administração pública. Este é o sentido da administração gerencial defendida por autores modernos (Bresser Pereira, Osborne e Goubler). A procura do ajustamento da gestão pública a técnicas consideradas vitoriosas pela gestão privada, isto é, técnicas bem sucedidas no “Mercado”, conduzem os nossos esforços às formas modernas da administração por resultados.

Neste sentido, conforme Pereira (2005), a administração pública gerencial emergiu na segunda metade do século passado como resposta à crise do Estado, como modo de enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado e como um instrumento de proteção do patrimônio público contra os interesses do *rentseeking\** ou da corrupção aberta. Mais especificamente, desde a década de 1960, ou pelo menos desde o início dos anos de 1970, cresceu a insatisfação, amplamente disseminada, com relação à administração pública

## GLOSSÁRIO

*\*Rentseeking* – quando uma empresa, organização ou indivíduo utiliza os seus recursos para obter um ganho econômico alternativo de outros sem quaisquer benefícios para a sociedade através de criação de riqueza.. Fonte: <http://www.investopedia.com/terms/r/rentseeking.asp>

burocrática. Algumas características básicas definem a **administração pública gerencial**. Fundamentalmente, ela é **orientada para o cidadão** e para a **obtenção de resultados**.

Conforme Sartor (1996, p. 156), o Estado, na **administração pública patrimonialista**, funciona como uma extensão do poder do soberano e os seus auxiliares – servidores – possuem *status* de nobreza real. Os cargos são considerados **prebendas\***. A *res publica* não é diferenciada das *res principis*. **Os reflexos desta concepção** de administração pública são a **corrupção** e o **nepotismo\***.

Por outro lado, Fogaça (*apud* SARTOR, 1996, p. 157) relaciona a administração pública patrimonialista ao sistema presidencialista, com sua origem e história associadas a uma visão patrimonialista e militar do Estado. Acrescenta que a história do presidencialismo brasileiro é indelevelmente a história da presença militar no Estado, e a história de uma concepção patrimonialista, retrógrada e atrasada do Estado. Exemplifica com o fato de que quando o **Marechal Deodoro da Fonseca** inaugurou a República, nomeou interventores estaduais, que, por sua vez, nomearam pessoas das suas relações, isto é, a eles vinculadas, para a organização do novo Estado republicano em todo o País.

As tendências favoráveis à gestão pública “testadas no mercado” baseiam-se também na possibilidade de **avaliar o desempenho** do aparelho de Estado. Quando se criam incentivos à **eficiência**, devem criar-se, também, meios de **avaliar diferentes alternativas**. Determinado programa funciona bem? Há alternativas melhores? A resposta a essas questões fundamentais depende basicamente de que se possa aferir resultados e adotar o critério de avaliação para orientar as decisões de política pública. Os serviços ao consumidor, sobretudo, dependem de que se possa oferecer informação suficiente para que os cidadãos-consumidores façam escolhas inteligentes. A avaliação do desempenho, portanto, é a pedra fundamental de muitas reformas.

## GLOSSÁRIO

**\*Prebenda** – [Do lat. *praebenda*, ‘coisas que devem ser dadas’.] Encargo ou tarefa desagradável, ingrata. Fonte: Ferreira (2004).

**\*Nepotismo** – [De *nepote* + *-ismo*.] Substantivo masculino. 1. Autoridade que os sobrinhos e outros parentes do Papa exerciam na administração eclesiástica. 2. Favoritismo, patronato. Fonte: Ferreira (2004).

### Para saber mais

**\*Manoel Deodoro da Fonseca (1827 – 1892)** – foi militar e político brasileiro, proclamador da República e primeiro presidente do Brasil (1891). Lutou contra a revolução praieira (1848 - 1849), como tenente do Exército enviado para Pernambuco. Fonte: <http://www.dec.ufcg.edu.br/biografias/>

Uma idéia ainda mais comum que circula atualmente no setor público é a de que “o cliente é o rei” – o mesmo que Theodore Levitt pregou ao setor privado na década de 60 e que Tom Peters reafirmou na década de 80. Hoje, os governos da Dinamarca e do Canadá estão tentando convencer os funcionários públicos a tratar seus clientes como clientes do setor privado, assim como o governo britânico, com sua iniciativa Direitos do Cidadão (MICKLETHWAIT; WOOLDRIGDE, 1998, p. 252).

Desde meados da década de 1980, os governos da Nova Zelândia e do Reino Unido vêm redefinindo drasticamente suas metas de desempenho e procedendo a avaliações de resultados. O modelo australiano é ligeiramente diferente e se concentra na avaliação de programas. Na Suécia, as autoridades optaram por relatórios anuais auditados. Os franceses instituíram “centros de responsabilidade”, nos quais estabelecem quem é responsável por quê. Outros governos tentaram ainda outras abordagens, mas em todos os casos o esforço para avaliar os resultados e usar esses dados para servir de orientação às decisões político-administrativas tem sido vital à revolução global da administração pública. (PEREIRA, 2005, p. 87)

Os traços comuns a todos esses esforços inovadores não são difíceis de identificar. A maioria dos governos empreendedores promove a competição entre os que prestam serviços ao público. Eles dão poder aos cidadãos, transferindo o controle dessas atividades da burocracia para a comunidade. Medem a atuação das suas agências, focalizando não os fatores utilizados, os insumos, mas sim, resultados. Orientam-se pelos seus objetivos – sua missão – em vez de regras e regulamentos. Redefinem seus usuários como clientes, oferecendo-lhes opções, entre escolas, programas de treinamento e tipos de moradia. Evitam o surgimento de problemas, limitando-se a oferecer serviços à guisa de correção ou remédio. Investem suas energias na produção de recursos, concentrando-se simplesmente nas despesas. Descentralizam a autoridade, promovendo o gerenciamento com participação. Preferem os mecanismos do mercado às soluções burocráticas. Detêm-se não só no fornecimento de serviços ao público, mas, também na catálise de todos os setores – público, privado e voluntário – para a ação con-

junta dirigida à resolução dos problemas da comunidade. (OSBORNE, 1994, p. 20-21)

Para Pereira (2005, p. 28), o desafio de transformar instituições burocráticas em inovadoras, capazes de eleger prioridades e agir com eficiência, incorporando métodos, idéias e procedimentos novos, deve receber estímulos e motivações mensuráveis. Se o bom ou mau resultado não for aferido objetivamente, teremos poucas chances de evoluir na administração gerencial. Por isso, Bresser salienta que a **administração pública gerencial** “é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados”.

Conduzir a mudança da administração burocrática para uma nova gestão pública exige novas competências dos dirigentes e dos gestores públicos. E antes disso: exige gerentes públicos profissionais. A gerência no setor público deve aproveitar o que houver de melhor em tecnologia gerencial – desenvolvida no setor privado – mas é necessário adaptar este conhecimento e tecnologia gerencial para as especificidades do setor público (ALECIAN; FOUCHER, 2001, p. 10).

A Administração Pública quer o melhor. Como organização, tenta conquistar uma eficácia cada vez maior. Como grupo profissional, os milhares de cidadãos inteligentes que trabalham todos os dias, anos a fio, querem construir o desenvolvimento do país e querem estar no topo da competência técnica. Como sistema, têm todas as condições para se aperfeiçoar. Chegou o momento de mudar, de dar resposta a tudo isso (SILVEIRA; TRINDADE, 1992, p. 206).

A par da construção de **processos de parcerias**, expressões próprias de **moderna visão de cidadania e participação social**, as modernas **técnicas de gestão** subordinam os resultados tão objetivos quanto possível à avaliação de seus procedimentos e sucessos. A capacidade de tornarem objetivos e mensuráveis os resultados de uma gestão fará a administração gerencial mais compreensível e disseminada, especialmente como método de gerenciamento.

## Modelos de Gestão

O termo “gestão” vem se disseminando no Brasil como substituto da palavra “administração”, para melhor interpretação do termo original norte-americano *management*. Conforme observações de Drucker (1973), a palavra *management* não é facilmente traduzida, denota, ao mesmo tempo, a função a ser cumprida; as pessoas que a executarão; um nível hierárquico e também, uma disciplina, um campo de estudo.

Embora de origem latina, o sentido atual da expressão *management*, gerenciamento, é fixado habitualmente em inglês, para designar a atividade que consiste em conduzir, dirigir um serviço, uma instituição, uma empresa. Os múltiplos empregos deste termo remetem a idéias subjacentes na definição moderna de gerenciamento: a de treinamento, de exercício, aprender a utilizar este ou aquele instrumento com maior ou menor habilidade.

[...] O gerenciamento é a atividade que consiste em conduzir, a partir de um contexto dado, um grupo de homens e mulheres que busquem atingir um ou diversos objetivos em comum, de acordo com as finalidades da organização (ALECIAN; FOUCHER, 2001, p. 21-22).

O substantivo “modelo”, de acordo com Ferreira (2003), possui várias definições, entre elas: aquilo que serve de exemplo ou norma; molde; objeto destinado a ser reproduzido por imitação; ato que, por sua importância ou perfeição, é digno de servir de exemplo; impresso com dizeres apropriados para cada fim, utilizado em escritórios, empresas, bancos, etc.; conjunto de hipóteses sobre a estrutura ou o comportamento de um sistema físico pelo qual se procuram explicar ou prever, dentro de uma teoria científica, as propriedades do sistema.

Para o termo Modelo de Gestão, de acordo com Caulliriaux e Yuki (2004, p. 20), o objetivo subjacente à expressão é claro: “nomear a referência que guia o processo de ajuste e evolução de uma dada solução, para a forma de estruturar e coordenar o trabalho de gerir a organização ou parte dela”.



Designa, essencialmente, uma representação idealizada sobre como deveria ser a realidade do funcionamento da gestão a ser efetivamente praticada.

O Modelo de Gestão deve compreender soluções para melhor orientação da ação empreendedora, no âmbito da organização; deve, portanto, tratar de assegurar sua eficácia, sua capacidade de alocar e usar corretamente os recursos, dada a evolução do ambiente e da própria organização. Neste caso, o Modelo de Gestão se articula com o próprio processo de concepção e conformação da estratégia da organização, de forma dinâmica e interativa, teórica e praticamente. (CAULLIRAUX; YUKI, 2004, p. 21).

Pereira (1995) caracteriza Modelo de Gestão como um **conjunto** de conceitos e práticas que, orientadas por uma **filosofia central**, permite a uma organização **operacionalizar** todas as suas atividades, seja no âmbito **interno** como no **externo**. No âmbito interno tem-se a organização (estrutura organizacional; cultura organizacional; relações políticas, de interesses e de poder; estilo de liderança), no âmbito externo o ambiente (ordem social; cultura; economia e política; tecnologia).

Rodrigues e Anastácio (2002) descrevem as variáveis que possuem relações com os modelos de gestão, e que não podem passar despercebidas quando se aborda o tema:

- **Ambiente Externo** (refere-se aos fenômenos externos como tecnologia, legislação, política, economia, demografia);
- **Ambiente Técnico e Institucional** (concorrência, desempenho organizacional, normas internas, *benchmarking\**);
- **Estratégia** (ação para alcançar os objetivos, rumo);
- **Estrutura** (oferece suporte à estratégia, refere-se às organizações enxutas e flexíveis, hierarquia reduzida);
- **Pessoas** (ênfase na competência e na habilidade);
- **Política e Cultura Organizacional** (identidade organizacional, conflitos, crenças, valores, base moral, ética);
- **Liderança** (processo de comportamento diário);

## GLOSSÁRIO

*\*Benchmarking* – é um processo contínuo de comparação dos produtos, serviços e práticas empresariais entre os mais fortes concorrentes ou empresas reconhecidas como líderes. É um processo de pesquisa que permite realizar comparações de processos e práticas “companhia-a-companhia” para identificar o melhor e alcançar um nível de superioridade ou vantagem competitiva. Fonte: <http://www.guiarh.com.br/z59.htm>

- **Processos e tarefas** (conjunto de recursos e atividades para transformar insumos em produtos, agregando valor); e
- **Tecnologia** (ênfase na Tecnologia da Informação – TI).

Na Gestão Pública, a dimensão estratégica da gestão é particularmente complexa. Por um lado, as questões associadas à transitoriedade dos mandatos e à limitada governabilidade sobre os andamentos das ações dos diversos atores relevantes já levaram mais de um analista a formular modelos alternativos, frente aos tradicionais. Por outro lado, o caráter empreendedor do gestor público se vê usualmente bastante limitado pelos marcos legais e normativos que regem sua ação, para não falar da usual restrição de recursos, o que o obriga a considerar, em sua estratégia, o valor para o público que sua contribuição original poderia criar além do resultado compulsório definido no âmbito destes marcos (CAULLIRAUX; YUKI, 2004, p. 22).

Os estudos concernentes aos modelos de gestão demandam pelo resgate de vários autores, entre eles Kotter (1997), Collins e Porras (1995), Motta (2002), Peter e Waterman Jr. (1986), Morgan (1996), Crainer (2000), entre outros. Por intermédio da pesquisa acadêmica, análise de estudos de casos e de empresas de consultoria especializada pode-se formar um acervo de conhecimento e ser acionado pelos gestores interessados em desenvolver a gestão da organização de sua responsabilidade.

## Gestão por resultados

Governar ou conduzir é algo muito complexo, que não pode ser reduzido inteiramente a uma teoria, É uma arte, mas não é pura arte. Para governar requer-se cada vez mais um certo domínio teórico sobre os sistemas sociais (MATUS, 1997, p. 59).

Na opinião de Osborne (1994), os governos são famosos pelos seus formulários e pelos números que não têm fim. Vista de fora, a atividade governamental parece atribuir grande atenção à estatística. Os funcionários públicos estão sempre fazendo contas ou preparando algum relatório estatístico. No entanto, a maior parte dessas contas

tem relação com insumos: quanto é despendido, quantas pessoas são atendidas e que serviços cada pessoa recebeu. Muito raramente elas se relacionam com “resultados”.

No governo, a avaliação de resultado não é tarefa simples, pois avaliar um resultado, seja ele qual for, não é como saber qual foi o lucro de uma empresa, por exemplo. É necessário um período de tempo para desenvolver medidas, ou critérios de avaliação adequados que atendam as necessidades existentes de maneira clara e objetiva.

A avaliação de políticas públicas não constitui um exercício formal “desinteressado”, à semelhança de um cálculo de custo-benefício. Ela está fortemente ancorada num conjunto de valores e noções sobre a realidade social partilhados pelos membros relevantes de uma maioria de governo – aí incluídas elites políticas e burocráticas – que permite distinguir a “boa” da “má” política (RICO et al., 1998, p. 11).

Às vezes, o que se mede é o que a agência produziu, não a sua utilidade, ou seja, os resultados efetivos do seu trabalho. Os resultados ora são definidos de forma limitada, levando os funcionários a se concentrar em alguns dos objetivos que a organização quer atingir, ora de forma muito ampla, com um número grande de critérios que os funcionários não sabem em que se concentrarem (OSBORNE, 1994, p. 379).

Trata-se de evolução considerável: a administração pública passa a subordinar seus **rumos, esforços e direção** a um conjunto de **informações e aferições** que interagem como se constituísse um norte. Mais do que regras e regulamentos, são os resultados – objetivos, palpáveis, concretos – que regem o conjunto das ações de gestão, sobretudo a pública.

Para Ardant (1953), em geral, a administração ignora as condições de funcionamento e os resultados de seus serviços. Ela trabalha, quase sempre, sem plano de conjunto, sem um programa real. O controle dos serviços é raramente suficiente. E, ainda, esta lista está incompleta. Seria conveniente acrescentar a ausência de espírito científico e a insuficiência da responsabilidade.

Este conjunto de desacertos enseja a afirmação de Nieto:

*A res pública* está organizada de tal maneira que torna inúteis os esforços individuais dos dirigentes mais competentes,

incluindo as melhores decisões dos partidos políticos que ocupam o poder. Assim, montou-se uma excelente organização de desgoverno (NIETO, 1988, p. 174).

Popovich (1998) define que um dos principais fatores que geram a necessidade de mudanças nas organizações do governo é a percepção de desperdício e ineficiência, uma vez que grande parte dos cidadãos acredita que o setor público é ineficiente e não é efetivo na provisão de: segurança, educação, empregos e oportunidades. Soma-se a isso um aumento da exigência dos clientes que esperam mais e demandam mais, traduzindo-se na necessidade de melhor qualidade, mais serviços e maior produtividade.

É nesse sentido que muitos governos estão introduzindo o que Drucker (1973) chamou de “administração por objetivos”: declarações de missão, descrevendo objetivos abrangentes; contratos fixos, especificando o que se espera que os funcionários façam e medidas de desempenho, medindo sua eficácia em exercer as funções esperadas (MICKLETHWAIT; WOOLDRIGDE, 1998, p. 252).

Assim contextualizada, a gestão por resultados tem sido erigida como forma moderna e competente por autores como Sylvie Trosa. A noção de que, perseguindo a evolução de indicadores objetivamente expressos toda a máquina administrativa se moverá compromissada é assumida por esta autora, discutindo a necessidade de a administração pública gerenciar-se não mais por *inputs* (recursos), mas sim por resultados, sejam eles quantificáveis, tangíveis e imediatos (serviços oferecidos) ou impactos voltados aos usuários.

As transformações do serviço público se originam cada vez menos de ideologias *a priori* e mais da necessidade de se enfrentar profundas mudanças sociais, econômicas e tecnológicas. De acordo com Trosa (2001), a gestão pública por resultados compreende os seguintes desafios:

- **os efeitos da globalização:** empresas com bom desempenho funcionam em rede, podem ser multiculturais, o que lhes dá capacidade de flexibilidade, enquanto as funções públicas são, na maioria das vezes, muito nacionais em suas informações e sua sociologia;

- **diversidade crescente das expectativas dos usuários:** as normas universais da função pública nem sempre permitem considerar a diversidade de usuários. Alguns funcionários foram formados com a idéia de que só existia uma boa solução, pois as outras eram ruins;
- **maturidade das análises provenientes da sociedade civil:** em todos os países o debate trata da legitimidade do Estado, porque o Estado não parece mais capaz de uma redistribuição social eficaz, mas também porque seu ambiente mudou;
- **necessidade de prestar contas:** numerosos serviços públicos não são mais aqueles monstros de burocracia, mas sim corpos de funcionários devotados ao serviço público. Em todos os países, ainda hoje e certamente em graus diversos, não nos damos conta de modo realmente satisfatório quanto: aos serviços que oferecemos, em que prazos, com que nível de qualidade;
- **os funcionários querem dispor de meios para suas responsabilidades:** se os servidores devem adaptar a complexidade dos textos à diversidade dos usuários, a consequência será que cada vez mais as decisões serão tomadas em nível descentralizado. A base terá mais poder de apreciação do que a cúpula; e
- **o crescimento dos prestadores de serviço público:** a transformação do serviço público será mais radical do que jamais o foi. Da mesma maneira que as formas de emprego se diversificam, também o serviço público irá se diversificar. O serviço público evolui da pirâmide hierárquica à constelação de atores diversificados. (TROSA, 2001, p. 37).

Debates têm agitado o cenário internacional sobre o que seria a gestão por resultado de um serviço público. Rydlewki e Guandalini (2005) citam o caso do Reino Unido, que vem implementando, desde 1997, uma reforma, inspirada na Holanda, visando aumentar a produtividade e à melhoria da qualidade dos serviços públicos.

A primeira etapa dessa implementação deu-se com o estabelecimento de alguns princípios. Depois, colocou-se em prática ações pontuais e objetivas, como:

- metas nacionais de desempenho, mensuráveis e disponíveis para comparação pelo público;
- clara definição de responsabilidades entre as entidades públicas;
- aumento da flexibilidade, por meio da simplificação de processo e da redução da burocracia; e
- oportunidade de escolha por parte do público em relação aos provedores de serviços.

Na Holanda, ainda com Rydlewki e Guandalini (2005), estabeleceu-se a meta de reduzir 25% dos entraves burocráticos do serviço público no prazo de quatro anos.

Ações como as do governo britânico e holandês representam a busca por melhores resultados de desempenho dos indicadores sociais e também econômicos. No Brasil, os entraves que cerceiam seu desenvolvimento merecem a atenção do poder público quanto à adoção de medidas que reverta seu desempenho.

O estudo e análise acerca do tema conduzem à necessidade de a administração pública assimilar as necessidades e os desejos dos cidadãos, e assim definir objetivos, metas e prioridades. Significa que a mensuração do desempenho deve estar inserida em um processo de avaliação de planejamento. Só assim se poderá garantir a avaliação do que é efetivamente considerado importante pelos gestores, bem como pela sociedade.

## Pacto de Indicadores de atenção básica à Saúde

Exemplo de gestão por resultados na Federação Brasileira é o pacto de indicadores de atenção básica à saúde, concebido a partir de normas do Ministério da Saúde. Os instrumentos normativos que dispõem sobre o pacto em questão são as portarias número 12, de 7/1/2000 e a portaria número 779, de 14/7/2000.

Sugerimos que você faça uma pesquisa sobre as referidas

Portarias.

Os referidos instrumentos estabelecem um conjunto de 34 indicadores agrupados em oito áreas de atuação, os quais devem ser observados e analisados periodicamente pelos gestores do Sistema Único de Saúde (SUS), ou seja, Municípios, Estados e União.

O Quadro 10 apresenta os indicadores de atenção básica à saúde. Veja:

Indicadores: Saúde da Criança
<p><b>Indicadores Principais</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Número absoluto de óbitos em menores de um ano de idade</li> <li>2. Taxa de mortalidade infantil</li> <li>3. Proporção de nascidos vivos com baixo - peso ao nascer</li> <li>4. Proporção de óbitos em menores de um ano de idade por causas mal definidas</li> <li>5. Taxa de internações por Infecção Respiratória Aguda em menores de 5 anos de idade</li> <li>6. Homogeneidade da cobertura vacinal por tetra valente em menores de um ano de idade</li> </ol> <p><b>Indicadores Complementares</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>7. Número absoluto de óbitos neonatais</li> <li>8. Taxa de mortalidade neonatal</li> </ol>
Indicadores: Saúde da Mulher
<p><b>Indicadores Principais</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>9. Taxa de mortalidade materna</li> <li>10. Proporção de nascidos vivos de mães com quatro ou mais consultas de pré-natal</li> <li>11. Proporção de óbitos de mulheres em idade fértil investigados</li> <li>12. Razão entre exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25 a 59 anos e a população feminina nesta faixa etária</li> </ol> <p><b>Indicadores Complementares</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>13. Taxa de mortalidade de mulheres por câncer de colo do útero</li> <li>14. Taxa de mortalidade de mulheres por câncer de mama</li> <li>15. Proporção de nascidos vivos de mães com sete ou mais consultas de pré-natal</li> </ol>
Indicadores: Controle da Hipertensão
<p><b>Indicadores Principais</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>16. Taxa de internações por acidente vascular cerebral (AVC)</li> <li>17. Taxa de mortalidade por doenças cérebro-vasculares</li> </ol> <p><b>Indicador Complementar</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>18. Taxa de internações por insuficiência cardíaca congestiva (ICC)</li> </ol>

Quadro 10: Indicadores de atenção básica à saúde

Fonte: Ministério da Saúde – Anexo I da Portaria nº 21 de 05/01/2005.

<b>Indicadores: Controle da Diabetes Mellitus</b>
<b>Indicador Principal</b> 19. Proporção de internações por cetoacidose e coma diabético mellitus
<b>Indicador Complementar</b> 20. Proporção de internações por diabetes mellitus
<b>Indicadores: Controle da Tuberculose</b>
<b>Indicador Principal</b> 21. Proporção de abandono de tratamento da tuberculose
<b>Indicadores Complementares</b> 22. Taxa de incidência de tuberculose pulmonar positiva 23. Taxa de mortalidade por tuberculose
<b>Indicadores: Eliminação de Hanseníase</b>
<b>Indicadores Principais</b> 24. Proporção de abandono de tratamento da hanseníase 25. Taxa de detecção de casos novos de hanseníase
<b>Indicadores Complementares</b> 26. Proporção de cura dos casos novos de hanseníase diagnosticados 27. Taxa de prevalência da hanseníase 28. Proporção do grau de incapacidade I e II registrados no momento do diagnóstico
<b>Indicadores: Saúde Bucal</b>
<b>Indicadores Principais</b> 29. Cobertura de primeira consulta odontológica 30. Razão entre os procedimentos odontológicos coletivos e a população de 0 a 14 anos
<b>Indicador Complementar</b> 31. Proporção de exodontias em relação às ações odontológicas básicas individuais
<b>Indicadores: Gerais</b>
<b>Indicadores Principais</b> 32. Proporção da população coberta pelo programa de saúde da família (PSF) 33. Média anual de consultas médicas por habitante nas especialidades básicas
<b>Indicador Complementar</b> 34. Média mensal de visitas domiciliares por família

Quadro 10: Indicadores de atenção básica à saúde

Fonte: Ministério da Saúde – Anexo I da Portaria nº 21 de 05/01/2005.



Atenção básica à saúde, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS, 1978), é pautada em métodos práticos, cientificamente evidentes e socialmente aceita e em tecnologias tornadas acessíveis a indivíduos e famílias, na comunidade, por meios aceitáveis e a um custo que as comunidades e países possam suportar, independentemente de seu estágio de desenvolvimento, num espírito de autoconfiança e autodeterminação.

A atenção básica à saúde forma parte integral do sistema de serviços de saúde do qual representa sua função central e o principal foco de desenvolvimento econômico e social da comunidade. Constitui o primeiro contato de indivíduo família e comunidades com o Sistema Nacional de Saúde, trazendo os serviços para o mais próximo possível dos lugares de vida e de trabalho das pessoas, constituindo o primeiro elemento de um processo contínuo de atenção.

## Indicadores

De acordo com os trabalhos de autores como Sink e Tuttle (1993) ou Kaplan e Norton (1997) e com as diretrizes das organizações de premiação de qualidade como a Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade – FPNQ (2004), há uma tendência pela crescente importância da medição de desempenho, por intermédio da utilização de indicadores.

Segundo Rattton e Macedo-Soares (1999), um exemplo correto de indicador é aquele que se usa para expressar a velocidade de deslocamento em km/h. Para uma organização, um indicador comum é o de produtividade da mão-de-obra; por exemplo, o número de unidades produzidas pelo número de pessoas empregadas na produção, pela unidade de tempo.

O termo **indicador** é originário do latim *indicare*, que significa descobrir, apontar, anunciar, estimar. Os indicadores podem comunicar ou informar sobre o progresso em direção a uma determinada meta, como, por exemplo, o desenvolvimento sustentável, mas também podem ser entendidos como um recurso que deixa mais perceptível uma tendência ou fenômeno que não seja imediatamente detectável (HAMMOND *apud* BELLEN, 2005, p. 41).

Rocha (2002) ao resgatar historicamente as teorias de avaliação de desempenho, destaca indicadores como: o balanço financeiro do sistema contábil; a contabilidade gerencial; indicadores econômico-financeiros; indicadores da qualidade, valor econômico adicional – EVA; valor de mercado adicionado – MVA; indicadores logísticos e o *balanced scorecard*. Indicadores são dados ou informações numéricas que quantificam as entradas (recursos ou insumos), saídas (produtos) e o desempenho de processos, produtos e da organização como um todo. Os indicadores são utilizados para acompanhar e melhorar os resultados ao longo do tempo e podem ser classificados em: simples (uma única medição) ou compostos; diretos ou indiretos (sobre a característica medida); específicos ou globais (FPNQ, 2004, p. 52).

Na opinião de Andersen (2004), os indicadores permitem um diagnóstico da realidade local e revelam a grande diversidade existente, mesmo dentro do município e da região. A disparidade na disponibilidade de recursos financeiros dos governos municipais, por exemplo, implica em distintas capacidades de atendimento às demandas da sociedade, sendo que esse é um dos fatores que deve ser levado em conta nos estudos de avaliação de desempenho das administrações.

Os indicadores são, para Bellen (2005), um modelo da realidade, mas não podem ser considerados a própria realidade. Entretanto devem ser analiticamente legítimos e construídos dentro de uma metodologia coerente de mensuração. Eles são:

[...] sinais referentes a eventos e sistemas complexos. São pedaços de informação que apontam para características dos sistemas, realçando o que está acontecendo. Os indicadores são utilizados para simplificar informações sobre fenômenos complexos a para tornar a comunicação sobre eles mais compreensível e quantificável (HARDI; BARG *apud* BELLEN, 2005, p. 45).

Segundo Hardi (*apud* BELLEN, 2005), existem critérios que devem orientar na escolha dos indicadores. Decorrem da experiência prática e do conhecimento teórico acumulado pelo grupo que trabalha no desenvolvimento da ferramenta. Fornece, neste aspecto, uma orientação para a escolha dos indicadores:

- **Relevância política:** o indicador deve estar associado a uma ou a várias questões que são relevantes para a formulação de políticas. Para que se tornem efetivos devem estar ligados ao processo político e de tomada de decisão, para que orientem os processos.
- **Simplicidade:** a informação deve ser apresentada de uma maneira compreensível e fácil para a audiência proposta. Mesmo questões de cálculos complexos devem ser apresentadas de uma maneira clara para que o público-alvo possa entendê-las.
- **Validade:** os indicadores devem refletir os fatos. Os dados devem ser coletados de maneira científica, possibilitando sua verificação e reprodução.
- **Série temporal de dados:** deve-se procurar observar as tendências ao longo do tempo, com um número relevante de dados. Se existem apenas dois ou três dados distribuídos no tempo não é possível observar a tendência, ou direção, em que o sistema se move.
- **Disponibilidade de dados de boa qualidade:** devem existir, atualmente, ou no futuro próximo, dados de boa qualidade disponíveis a um custo razoável.
- **Habilidade de agregar informações:** indicadores referem-se às dimensões de sustentabilidade, e a lista potencial de indicadores que podem estar ligados ao desenvolvimento é infinita. Os indicadores que agreguem informações de questões amplas são preferíveis.
- **Sensitividade:** os indicadores selecionados devem ter a capacidade de identificar ou detectar mudanças no sistema. Eles devem determinar antecipadamente se mudanças pequenas ou grandes são relevantes para o monitoramento.
- **Confiabilidade:** o mesmo resultado deve ser alcançado, efetuando-se duas ou mais medidas do mesmo indicador, ou seja, dois grupos ou pesquisadores diferentes devem chegar a um mesmo resultado (HARDI *apud* BELLEN, 2005, p. 140-141).

## Indicadores de Desempenho

Medir o desempenho organizacional consiste na avaliação dos **resultados** dos **processos** desenvolvidos por uma empresa, por meio da utilização de **indicadores** com objetivos **previamente determinados**.

O processo avaliativo no campo da administração empresarial marca sua presença pela avaliação das características e condições do mercado, situação dos concorrentes, expectativas e anseios dos consumidores, *performance* financeira, economia global e gestão de pessoas (OTANI, 2005, p. 103-104).

A mensuração do desempenho deve contemplar a organização de fora para dentro. Para Tachizawa (2003), de acordo com o ambiente externo, podem-se definir indicadores voltados para:

- a satisfação do cliente;
- as atividades de fornecedores;
- o desempenho financeiro; e
- o desempenho da concorrência, entre outros.

Os indicadores de desempenho fornecem dados ou informações para que a organização verifique se as melhorias implementadas estão produzindo resultados positivos, identificando como suas atividades vêm sendo realizadas, se os objetivos vêm sendo atingidos, se os processos estão sob controle e onde seriam necessárias as mudanças. Segundo Osborne (1994, p. 159): “se os resultados não forem avaliados, não há como distinguir sucesso de insucesso”.

Por indicadores de desempenho subentendem-se os índices numéricos estabelecidos sobre as principais causas que afetam determinado indicador de qualidade. Portanto, os resultados de um indicador de qualidade são garantidos pelo acompanhamento dos indicadores de desempenho. Tais indicadores podem ser chamados de itens de controle das causas, bem como são estabelecidos sobre os pontos de verificação do processo (TACHIZAWA; ANDRADE, 2003, p. 211).

Os indicadores de desempenho como instrumento de suporte ao processo decisório devem ser de fácil compreensão. Por exemplo, o

indicador de produtividade e qualidade, sem definições detalhadas, pode ter significado diferente para diferentes funções da organização.

Para Harrington (1995), as organizações devem verificar certos aspectos quanto ao uso de indicador de desempenho:

- representar metas atingíveis;
- ser facilmente mensurados;
- expressar necessidades do cliente e da alta-administração; e
- ser de fácil compreensão e alinhamento quanto às metas da organização.

Pode-se citar o *Balanced Scorecard* – BS – como um exemplo que trabalha com indicadores de desempenho. Idealizado por Kaplan e Norton (1996) como um modelo que integra de modo equilibrado as dimensões críticas para a gestão estratégica da organização, associa as metas organizacionais às dimensões e seu negócio. Para cada dimensão: financeira; aprendizado e crescimento; clientes e processos internos, a alta gerência determina um grupo de fatores críticos de sucesso, cada um deles gerando metas específicas e indicadores para medir o sucesso no cumprimento de tais metas.

Segundo Ardant (1953), as possibilidades de mensurar e de quantificar a utilidade de um serviço público são maiores do que se podia pensar. Os próprios dados, que pareciam vir de uma simples impressão, da avaliação qualitativa, são suscetíveis de receber uma determinação quantitativa. Mensurar o desempenho é necessário, tanto para escolher dentre o grosso das despesas públicas possíveis àquelas que são mais úteis quanto para assegurar uma verdadeira reforma administrativa. A administração baseada no desempenho, pode, na opinião de Pereira (2005), ajudar as pessoas envolvidas no processo a pensarem mais estrategicamente. Pode ajudar os administradores públicos a se concentrarem no melhor modo de fazer seu trabalho e de explicarem aos governantes o que estão tentando fazer para traduzir em resultados os objetivos da legislatura. Pode ajudar os governantes a ponderar os pedidos que disputam recursos e a alocá-los nos projetos em que podem gerar os melhores resultados. A administração ba-

seada no desempenho relaciona-se com a comunicação política. Pode-se perceber que, na medida em que os resultados expressos por indicadores são popularizados, mais esforços para aprimorá-los são desenvolvidos.

## Indicadores de desenvolvimento social

O conceito de desenvolvimento humano parte do pressuposto de que para aferir o avanço de uma população não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas, também, outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana.

Indicador social para Hew (*apud* ANDERSEN, 2004) é uma estatística de interesse normativo direto, que facilita julgamentos concisos, globalizantes e equilibrados dos principais aspectos de uma sociedade. Ele é, em todos os casos, uma medida direta de bem-estar.

Os indicadores sociais, também chamados não-financeiros, são instrumentos básicos nas etapas do processo de formulação e implementação das políticas públicas, sejam programas voltados à educação, moradia, saúde, emprego, renda ou segurança, por exemplo.

Mesmo não podendo ser considerados a própria realidade, os indicadores são utilizados como forma simplificadora de expressão de uma realidade complexa.

Favorecem, portanto a mensuração, a compreensão e a comunicação de uma situação real que se deseja reportar, analisar e fazer evoluir.

Os resultados, assim como os recursos empregados, devem ser avaliados por intermédio de indicadores específicos. Assim, a utilização de indicadores sociais potencializa, entre outros aspectos, os resultados das políticas públicas.

De acordo com Villamonte (2001), um indicador social é uma medida, em geral dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas públicas). Em uma perspectiva programática, o indicador social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políti-

cas públicas. Taxas de analfabetismo, rendimento médio do trabalho, taxas de desemprego, proporção de crianças matriculadas em escola e outras são, neste sentido, indicadores sociais ao traduzir em cifras tangíveis e operacionais várias das dimensões relevantes, específicas e dinâmicas da realidade social.

Para Jannuzi (2001), os indicadores sociais utilizados de modo responsável e transparente podem estabelecer parâmetros concretos para a discussão da natureza, conteúdo e prioridades das políticas governamentais, dos programas públicos e dos projetos de ação social, são, portanto, instrumentos para efetivo **empoderamento\*** da sociedade civil, de controle e direcionamento das atividades do poder público.

Um exemplo de ferramenta que auxilia a repensar as estratégias de desenvolvimento e a especificação das metas, é o *dashboard of sustainability\**. Suas pesquisas se iniciaram na segunda metade dos anos de 1990, num esforço concentrado de várias instituições e de diversos países para se alcançar uma ferramenta de indicadores que fosse aceita internacionalmente. Esse trabalho é liderado pelo *Consultive Group on Sustainable Development Indicators* – CGSDI.

Para os pesquisadores e instituições envolvidos no projeto, trata-se de um passo para a execução de um projeto global de desenvolvimento de um grupo de indicadores confiáveis e úteis. Esse processo deve mudar a maneira como a sustentabilidade vem sendo avaliada, refletindo no processo decisório (BELLEN, 2005, p. 128).

### Indicadores de exclusão social do Brasil

Em conformidade com Lopes (2005), o desenvolvimento humano tem como fundamento a remoção dos obstáculos que restringem as escolhas dos indivíduos – obstáculos socioeconômicos, como pobreza e analfabetismo.

Uma das aferições quanto aos resultados do Brasil tem sido o conjunto de indicadores que exprimem o quadro da exclusão social. Os atestados são unânimes: o Brasil ocupa lugar de constrangedor destaque no *ranking* da desigualdade social. Tal assertiva é funda-

## GLOSSÁRIO

**\*Empoderamento** – significa em geral a ação coletiva desenvolvida pelos indivíduos quando participam de espaços privilegiados de decisões, de consciência social dos direitos sociais. Fonte: <http://www.fapepi.pi.gov.br/novafapepi/sapiencia8/artigos1.php>

**\*Dashboard of Sustainability** – constitui uma importante ferramenta para auxiliar os tomadores de decisão, públicos e privados, a repensar suas estratégias de desenvolvimento e a especificação de suas metas. Trata-se de uma apresentação atrativa e concisa da realidade que pode chamar a atenção do público-alvo. Fonte: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2004000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2004000100005&script=sci_arttext)

## GLOSSÁRIO

**\*Radar Social** – é publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, órgão vinculado a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministérios de Planejamento, Orçamento e Gestão – SPI/MP. (dissertação)

**\*Desenvolvimento Humano** – O conceito é a base do Relatório de Desenvolvimento Humano – RDH, e do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. O enfoque de que para aferir o desenvolvimento de uma população não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também outros aspectos, tais como os sociais, culturais e políticas, é preconizado por estes indicadores. (dissertação)

mentada em publicações como: **Radar Social\*** (2005); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD/ONU (2005) e Relatório de Desenvolvimento Humano – RDH, que publica o Índice de **Desenvolvimento Humano\*** – IDH.



## Sustentabilidade na gestão por indicadores adotando um observatório urbano

Prezado estudante!

Este ensaio teórico busca acrescentar ao modelo de Gestão Pública por Indicadores conceito e aplicações referentes à sustentabilidade. A partir da preleção de resenha da história dos modelos de administração pública, compreendendo patrimonialismo e burocracia, com suas inserções na história da Administração Pública do Brasil, explora os caminhos da chamada nova gestão. Apresenta entre seus elementos constitutivos a utilização de indicadores de desempenho ou de desenvolvimento, concebidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Sua conformação contempla a necessidade de motivação dos agentes públicos responsáveis pela administração. Adota, ainda, mecanismos de avaliação externos, isto é, independentes. Dentre estes, ressalta a importância dos observatórios urbanos, nos moldes instituídos pela ONU. Estes observatórios podem propiciar participação da comunidade e de organizações não-governamentais, favorecendo transparência e legitimidade para os resultados pretendidos, expressos através de indicadores. A adoção de conceitos de sustentabilidade, tratados sob a forma de indicadores representa uma inovação que acrescenta aos objetivos da gestão por indicadores de desempenho elementos qualitativos e quantitativos relacionados ao desenvolvimento sustentável.

Bons estudos!

## Indicadores como instrumentos de gestão

A gestão por indicadores procura associar os princípios do modelo gerencial a metas objetivas que se pretendam alcançar.

Conceitualmente, indicadores são informações de caráter quantitativo que reduzem a realidade a expressões mensuráveis. Utilizados como “ferramentas de auxílio à decisão”, conforme Magalhães Jr. (2007, p. 171), oferecem uma visão reduzida e simplificada da realidade, capazes de facilitar o entendimento dos fatos e dos processos. Favorecem a compreensão dos significados de dados, propiciando seu aproveitamento para fins de formulação de ações e políticas públicas. (Figura 7)



Figura 7: Pirâmide de informações (adaptada de Hammond et al., 1995)  
Fonte: Magalhães Jr. (2007)

A construção de um conjunto de ferramentas que auxiliem a repensar estratégia de fixação de metas é tarefa que vem sendo liderada pelo *Consultive Group on Sustainable Development Indicators* (CGSDI). Uma das preocupações essenciais desse trabalho é a configuração de “um grupo de indicadores confiáveis e úteis. Esse esforço deve mudar a maneira como a sustentabilidade vem sendo avaliada, refletindo no processo decisório” (BELLEN, 2005, p. 128). (Figura 8)

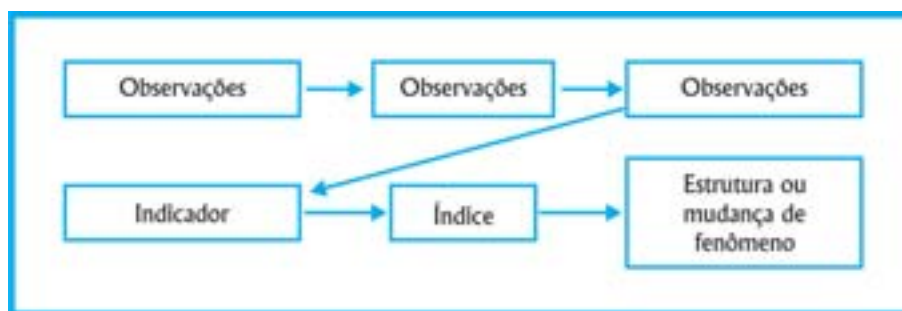


Figura 8: Pirâmide de informações.

Fonte: Magalhães Jr. (2007).

As dimensões do *Dashboard of Sustainability\**, de acordo com Bellen (2005), abrangem:

- meio ambiente, compreendendo água, ar, solo e níveis de lixo tóxico;
- economia, referindo emprego, investimentos, produtividade, distribuição de receitas, competitividade, inflação e utilização eficiente de materiais e energia; e
- sociedade, abordando criminalidade, saúde, pobreza, educação, governança, gastos militares e cooperação internacional.

A primeira exigência para que tal modelo possa ser implementado é a disseminação de sua compreensão por parte dos que integram o esforço – constituídos por todos os agentes – do nível gerencial superior ao nível operacional.

A propósito dessa necessidade, são unânimes os depoimentos e experiências. É preciso que haja mobilização em torno de objetivos que representem o sucesso pretendido e, mais, que tal sucesso seja efetivamente perceptível e justificável.

Cruz Jr. (2004, p. 375) salienta que “administração de cooperativas, de comunidades menores, de associações voluntárias e de organizações temporárias ou desestruturadas” compõe um modelo que insere as pessoas e seus interesses vitais no foco organizacional.

É igualmente necessário que o estabelecimento das metas considere e avalie prioridades com impactos expressivos, especialmente na dimensão social.

## GLOSSÁRIO

\**dashboard of sustainability* – (Painel de controle da sustentabilidade): são unidades de informação que resumem as características de um sistema ou realçam algum ponto deste sistema. Esse painel foi desenvolvido para avaliar a sustentabilidade do desenvolvimento levando em consideração as interações entre as dimensões do desenvolvimento sustentável. Fonte: [http://www.unifae.br/publicacoes/pdf/sustentabilidade/marcus\\_lorenco.pdf](http://www.unifae.br/publicacoes/pdf/sustentabilidade/marcus_lorenco.pdf)

Os indicadores vêm sendo incorporados à utilização pública, com larga difusão, tanto pelos órgãos públicos quanto pela mídia. Trata-se da concepção e desenvolvimento dos indicadores de desenvolvimento social – IDS, e dos indicadores de desenvolvimento humano – IDH: gerados pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Publicações como o “Mapa da Exclusão Social”, do RADAR SOCIAL, do IPEA, bem como os relatórios periódicos da ONU, BIRD, BID, BNDES e de outras agências de fomento que vêm utilizando tais indicadores de maneira crescente.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina – TCE estabeleceu formas de observação e avaliação de desempenho de administrações municipais tomando índices e indicadores como referenciais. Estes indicadores financeiros e sociais compreendem, dentre outros, especialmente, os referentes:

- abastecimento de água;
- coleta e destinação de lixo;
- tratamento de esgoto;
- taxa de alfabetização;
- evasão escolar;
- expectativa de vida;
- PIB municipal; e
- IDH municipal (renda, educação e longevidade).

### **Os observatórios não governamentais (ONU)**

A adoção dos observatórios urbanos, nos moldes preconizados pela Organização das Nações Unidas (ONU), vem ao encontro dessa tendência, contribuindo para a consecução de dois outros importantes objetivos: a participação da sociedade e a confiabilidade dos indicadores.

A iniciativa pretende instituir uma rede mundial de informação com vistas a contribuir para a implementação das Agendas 21 e Habitat, em âmbitos local, regional e nacional.

Parte da premissa de que “no desenvolvimento sustentável, todos são usuários e provedores de informação, no sentido amplo. Isso inclui dados, informação, experiências e conhecimento ordenados de forma conveniente” (ONU/AGENDA 21, capítulo 40).

Seguindo, pois, parâmetros de um Observatório Urbano Global – OUG, a rede pretende:

- colaborar e integrar em matéria de informações sobre a realidade urbana;
- contribuir para o desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação – TICs;
- disponibilizar informações e análises de dados visando estimular a participação da comunidade; e
- compartilhar informação, conhecimento e senso de crítica (UNHABITAT, 2007).

Estes sistemas de informação dependerão, sempre, de três variáveis básicas: entrada confiável e atual, processamento em tempo real e saída em tempo real com resultados mensuráveis.

Ressalte-se que é intrínseco ao propósito dos observatórios o princípio de que “se o observatório não tem a capacidade de influir na política pública, ele não deve existir” (KEINERT et al., 2002, p. 118).

Pode-se, pois, inferir que o papel do observatório não é o de definir políticas públicas, mas o de disponibilizar conhecimento útil para os tomadores de decisão e para a comunidade, habilitando-a a avaliar gestores segundo premissas objetivas, isto é, resultados que lhe interessem.

## Indicadores de sustentabilidade

Previamente aos conceitos de indicadores de sustentabilidade, considera-se o que sejam “ecodesenvolvimento” e sustentabilidade.

Mais do que uma definição pode-se considerar que:

[...] o ecodesenvolvimento representa uma abordagem em relação ao desenvolvimento cujo horizonte temporal coloca-se a décadas ou mesmo séculos adiante. Entende que a satisfação das necessidades das gerações futuras deve ser garantida, isto é, deve haver uma solidariedade diacrônica sem que, no entanto, se comprometa a solidariedade sincrônica com a geração presente, já por demais sacrificada pelas disparidades sociais da atualidade (LAYRARGUES, 1997, p. 7).

Múltiplos e nem sempre idôneos conceitos de desenvolvimento e progresso são muitas vezes empregados. Vale, por isso, observar que:

[...] progresso e desenvolvimento, entretanto, não têm estado sempre associados à qualidade de vida para a maioria da população: na esmagadora maioria das vezes, não são um eufemismo para designar crescimento desordenado, traduzido em ‘modernização da pobreza’ (BRÜGGER, 2004, p. 68).

Ainda com Brügger (2004, p. 70), sim, o entendimento adequado e abrangente do que é desenvolvimento e sustentabilidade é crucial para que se evite assumir políticas que sejam, “no máximo, uma dissimulação da atual crise ambiental, da mesma forma que um antitérmico baixando a febre”.

Desenvolvimento deve significar, pois, uma evolução positiva qualitativa, sob pena de perder o sentido da própria palavra.

Quanto à sustentabilidade, é necessário recorrer à compreensão do que seja “capacidade de suporte”, com seus dois elementos constitutivos:

- clientela ou demanda versus capacidade de suprimento; e
- equalização entre crescimento da demanda e capacidade permanente de atendimento.

Para responder à pergunta sobre “o que é desenvolvimento sustentável” é importante investigar “o quê” e “para quem” sustentar? O exercício da hegemonia conduz e determina a resposta. É a aplicação em nível científico dos adágios populares que nos remetem a nos con-

formarmos com a decisão do mais forte! Como adverte Paula Brügger, este é o “cerne da questão” (BRÜGGER, 2004, p. 76). O detentor do poder hegemônico é, pois, o fixador de padrões de leitura e de interpretação da sociedade, segundo o clássico aforismo *las cosas tienen la color de los cristales por onde se las miràn!* Ou, ainda, a uma advertência muito sugestiva: “quando te disserem: isto é bom, ou mau! Não conclui. Pára e pergunta, serenamente, para quem?”.

A apropriação política da expressão "desenvolvimento sustentável" depende, pois, do grau de consciência que o debate em torno da questão alcance. A concessão do Prêmio Nobel da Paz de 2007 a Gore Vidal e ao IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas), certamente, produzirá impactos cujos desdobramentos enriquecerão o debate e os postulados que a expressão contém.

Tal decisão decorre de várias razões. Uma causa é de óbvia clareza: “O poder destruidor da nossa sociedade é incomparavelmente superior ao de outras sociedades e de outros períodos históricos” (BRÜGGER, 2006, p. 97). Esta capacidade predatória decorre da distorção que nos leva a “um estilo de vida no qual o desperdício é sinônimo de afluência” (BRÜGGER, 2006, p. 69).

Na verdade, Gonçalves, em *Os (Des)caminhos do Meio Ambiente*, focaliza questão conceitual e de reflexo crucial ao comentar a expressão “dominar a natureza”, ao frisar que

a expressão dominar a natureza só tem sentido a partir da premissa de que homem não é natureza...Mas se o homem também é natureza, como falar em dominar a natureza? (GONÇALVES, 1989, p. 26).

Esta dicotomia “homem-natureza está no cerne de toda a problemática ambiental” (BRÜGGER, 2006, p. 89).

Estes desdobramentos – de natureza política – reforçam a indagação subsequente a ser considerada por todos nós. Afinal, “educar é um ato político. Educar para quê e para quem é, portanto, uma pergunta cuja dimensão social a situa no cerne da chamada educação ambiental” (BRÜGGER, 2004, p. 82).

Parece essencial reiterar que só uma visão holística pode nos levar a adotar os 10 princípios básicos da educação verdadeiramente “ambiental e crítica”. Este conjunto considera: a) esforço “contra-hegemônico”; b) assunção de princípios bio, eco e zoocêntricos; c) reconhecimento dos limites da ciência e da técnica dominantes; d) ênfase para trabalhos inter, multi e transdisciplinares; e) aceitação da interdependência e interrelacionamento do que somos e do que nos servimos; f) valorização do conhecimento tácito; g) aceitação e estímulo à divergência e ao debate de idéias como forma de combater dogmas e hegemônias; i) consolidação de ética que contemple o sentido da vida; j) busca de equilíbrio entre o afeto e a cognição; e k) estabelecimento de “eco-ações”, com vistas à constituição de uma cidadania pró-ativa (BRÜGGER, 2004, p. 164-166).

Uma “cultura pós-materialista” refugaria o consumismo e buscaria inspirações em civilizações que souberam preservar o meio ambiente. Neste sentido, “manifestações culturais e artísticas aprenderão a usar criativamente os recursos naturais de cada local” (RIBEIRO, 2000, p. 32).

### Para saber mais

\* “[...] entre sociedades indígenas, padrões culturais são freqüentemente mesclados com os padrões naturais do ambiente de danças da chuva – Hopi – no sudoeste americano às festividades rituais sincronizadas com a geração anual das vermes de palolo no Pacífico sudoeste” (tradução nossa)

Neste sentido, vale a ilustração evocada por Clark:

[...] among indigenous societies, cultural patterns are often interwoven with the natural patterns of environment – from Hopi rain dances in the American southwest to the ritual festivities synchronized with the annual spawning of the prized palolo worms in the southwest Pacific (CLARK, 1991, p. 401)\*.

Nesta linha de raciocínio e no âmbito deste texto, insere-se a contribuição de Layrargues. Em primeiro lugar, ressalta a abordagem das diferenças sociais e econômicas entre Sul e Norte e suas consequências, especialmente, no sentido de firmar a diretriz de que a pobreza é um mal que pode – e deve – ser combatido. E, a partir das distinções entre desenvolvimento sustentável e “ecodesenvolvimento”, defende um amplo esforço no sentido do “desenvolvimento de tecnologias endógenas” (LAYRARGUES, 1997, p. 10). Tal raciocínio nos reme-



te à origem das palavras ecologia e economia. Literalmente, ecologia é o “estudo da casa”, enquanto economia é o “gerenciamento da casa”. Portanto, para que o “gerenciamento” seja adequado, é necessário conhecer a “casa”. Para que a gestão nos conduza a um “resultado coerente e eficaz com suas funções, por princípio, deveria subordinar-se à ecologia” (LAYRARGUES, 1998, p. 221).

### **Desenvolvimento Sustentável**

Este tipo de desenvolvimento, construído a partir de autonomias regionais, numa visão enaltecida por Tocqueville, em seu paradigmático *A Democracia na América* (1987), propiciaria que a inserção internacional – uma designação alternativa à globalização – teria novos conteúdos e implicações. A interação entre regiões e países estimularia “a cooperação e a circulação de experiências técnicas e socioculturais”, contribuindo, pois, para a “elevação da auto-suficiência microrregional”, favorecendo “a produção para o autoconsumo, a integração e para a “desespecialização” de certas economias locais, reduzindo sua dependência diante de dinâmicas nacionais e globais”. (ACSELRAD, 2001, p. 94).

Este raciocínio prossegue, de forma consistente, ao frisar que “poucos países, como o Brasil, detêm tal potencial de combinações socioambientais” (ACSELRAD, 2001, p. 95). Desenvolver uma agricultura orgânica que esteja adequada à pequena propriedade, em substituição à agricultura químico-mecanizada; fomentar as iniciativas de reciclagem e reaproveitamento de resíduos, estimular as iniciativas locais de agregação de valor, especialmente sob a forma de associações, cooperativas e similares, fazem parte desses objetivos.

Isso reforça a assertiva de Leis:

A sustentabilidade social do desenvolvimento refere-se à qualidade de vida das populações. Esse aspecto pode associar-se perfeitamente ao conceito de desenvolvimento humano difundido amplamente pelas Nações Unidas (UNDP) em vários relatórios dos últimos anos. Esse conceito foi concebido em relação a formação, expansão e utilização de capacidades humanas. Os relatórios da ONU propõem um índice objetivo de desenvolvimento humano, como forma de avaliar mais

corretamente os processos de desenvolvimento. Como apontam alguns autores, embora se trate de uma dimensão objetiva, a idéia de desenvolvimento humano obriga também a explicitar fundamentos éticos. De fato, este último conceito supera qualquer visão restrita da qualidade de vida, porque implica definir valores (saúde física e mental, educação, amadurecimento do indivíduo, satisfação de necessidades espirituais e culturais, etc.). Não é, portanto, a abundância de bens o que define um bom desenvolvimento humano (LEIS, 1994, p. 154).

Esta visão se contrapõe, numa visão crítica, à constatação de que “ciência, tecnologia e informação são a base técnica da vida social atual – e desse modo devem participar das construções epistemológicas renovadoras das disciplinas históricas”. (SANTOS, 1994, p. 44).

### **Buscando os Indicadores de Sustentabilidade**

Neste debate, desenvolvem-se conceitos e aplicações de indicadores de sustentabilidade, a serem aferidos e utilizados.

Dimensões como pobreza, analfabetismo, mortalidade infantil, expectativa de vida ao nascer e acesso aos serviços de saneamento básico estão incorporadas ao conjunto que forma os indicadores de sustentabilidade. (MAGALHÃES Jr., 2007, p. 194)

Social	Rendimento familiar per capita (R\$/hab./ano) Rendimento médio mensal por sexo, cor ou raça (R\$/hab.) Esperança de vida ao nascer (anos) Taxa de mortalidade infantil (nº de cada 1.000 nascidos vivos) Acesso à saúde (nº de habitantes por estabelecimento médico) Número de médicos por 1.000 habitantes Média de anos de estudo da população adulta (25 anos ou mais) Taxa de escolaridade (da pop. De 5 a 24 anos que frequenta a escola) e alfabetização (%) Taxa de alfabetização funcional (% da pop. Adulta com até 3 anos de estudo)
--------	---

**Quadro 11: Síntese da Proposta de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável.**

Fonte: IBGE, 2007.

Ambiental	<p>Vendas de fertilizantes e agrotóxicos por área plantada (kg/ha)</p> <p>Cobertura vegetal remanescente (km<sup>2</sup> e % ano)</p> <p>Área desflorada (%/ano)</p> <p>Nº. de espécies vegetais superiores ameaçadas de extinção por nível de risco (nº./nível)</p> <p>Nº. e área de unidades de conservação de lixo (% de pop. Urbana e rural atendida, por tipo de destinação do lixo: queimado, enterrado, jogado em rios etc.)</p> <p>Volume de lixo coletado por tipo de destinação final (tonelada/dia)</p> <p>Abastecimento de água via rede geral e via poços ou nascentes (% pop. Urbana e rural)</p> <p>Esgotamento sanitário (% pop. Urbana e rural atendidas por rede geral ou fossa séptica)</p> <p>Volume de esgotos coletados (m<sup>3</sup> / dia)</p> <p>Esgotos tratados em relação aos esgotos coletados (%/dia)</p>
Econômica	<p>PIB per capita (R\$/hab./ano)</p> <p>Consumo de energia total e per capita (GJ e gigajoule<sup>5</sup> / hab.)</p> <p>Nível de reciclagem industrial (% de latas de alumínio, vidro e embalagens PET)</p> <p>Coleta seletiva de lixo (T/dia, % do lixo total; % da pop. atendida)</p>
Institucional	<p>Gastos com pesquisa e desenvolvimento (R\$/setor; % do PIB; % do total)</p> <p>Gastos com proteção ambiental (R\$/ano; % do total; % do PIB)</p>

Quadro 11: Síntese da Proposta de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável.

Fonte: IBGE, 2007.

Novas dimensões, como responsabilidade por direitos humanos, vêm sendo assimiladas nos Relatórios de Desenvolvimento Humano – ONU – PNUD.

No Brasil, o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –, seguindo as regras da Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU, compôs o conjunto de indicadores de desenvolvimento sustentável, compreendendo 50 indicadores de diferentes dimensões. Essa proposta

[...] esbarra no tradicional desafio de integração entre as dimensões da sustentabilidade, já que listagens de indicadores setorializados não refletem a complexidade do desenvolvimento sustentável. (MAGALHÃES Jr., 2007, p. 200).

Percebe-se que a listagem, apesar das restrições mencionadas, procura dados no campo social, ambiental, econômico e institucional, os quais podem contribuir para fixação de metas e objetivos que podem mobilizar esforços de diferentes níveis de administração pública, contando, ainda, com a possibilidade de participação de organizações não governamentais e da comunidade.

Esse esforço decorre da constatação de que

[...] sujeitos às dinâmicas complexas das redes financeiras globais, os governos são, já, muitas vezes, incapazes de garantir o que, anteriormente, os Estados do bem-estar social garantiam. (FREITAS, 2005, p. 3).

### **Procedimentos Metodológicos**

A escolha metodológica compreende a determinação de um caminho para se chegar a um determinado fim; é a maneira de proceder, de fazer algo, seguindo regras ou pressupostos (SANTOS, 1995). Esse estudo aborda o problema como pesquisa qualitativa, Seabra (2001) garante que o método qualitativo não emprega um instrumental estatístico como base no processo de análise de um problema. Considera um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Quanto aos objetivos é descritivo. No trabalho de Gil (1994), pesquisas descritivas têm como finalidade primordial descrever as características de determinada população ou fenômeno. Assim, esse trabalho busca contextualizar na realidade, em termos de estudo, a Gestão Pública pela abrangência e dimensões do tema.

O instrumento de pesquisa adotado compreende uma pesquisa bibliográfica e documental, desenvolvida com base em material já elaborado, formado, sobretudo, de livros e artigos científicos e de documentos. A pesquisa bibliográfica tem por base pesquisas que abordam os assuntos condizentes à fundamentação do estudo em curso e ainda, podem ser efetuadas interpretações, reorganizações e extraídas

inferências por parte do pesquisador, o que representa sua contribuição para o estudo e para que possa ser construído o modelo de avaliação.

No que se refere às categorias, as formulações heurísticas, de acordo com a doutrina (estado-da-arte), para balizamento epistêmico deste trabalho, denominaram-se as seguintes categorias: Gestão Pública; Indicadores e Sustentabilidade.

### **Conclusões**

A tarefa de conjugar estes objetivos de forma harmoniosa e convergente, de sorte a moldar um padrão de gestão que represente compromisso com metas e resultados objetivos, implica fazer escolhas e delimitar campo de atuação.

Este texto remete os conceitos debatidos e apresentados a uma formulação de organização administrativa. Em síntese, a gestão proposta compreende a adoção do modelo de gestão por indicadores por parte de um ente federado (município, Estado-membro ou União) ou suas associações.

O modelo deve desenvolver motivação e engajamento por parte dos agentes públicos envolvidos, de forma inter e multidisciplinar. As TICs adotadas devem adequar-se a três requisitos básicos: entrada confiável e atual, processamento em tempo real e saída igualmente em tempo real com resultados mensuráveis.

Conjugadas com os observatórios urbanos, as metas devem traduzir objetivos no campo da renda, da educação e da segurança, com a participação da comunidade. Três desafios merecem registro.

O primeiro decorre da precariedade dos índices e indicadores já adotados. Só a prática, a análise conseqüente, a crítica aberta e o compartilhamento de experiências nos levarão ao seu aprimoramento.

O segundo é relativo à legitimidade dos dados, das informações e dos resultados obtidos. Os exemplos de fraudes e equívocos já registrados demonstram que a adoção de um parâmetro objetivo não afasta a possibilidade de manipulação de dados.

Daí decorre a relevância dos observatórios, da participação da comunidade e da compatibilização ao foco de órgãos de controle interno (ouvidorias) e controle externo (Tribunais de Contas).

Finalmente, a incorporação de conceitos de sustentabilidade e indicadores que a expressem constitui a inovação mais relevante que é preciso perseguir para dotar a gestão por indicadores da abrangência necessária ao presente e ao futuro.

Vale citar, como conclusão que a advertência feita há mais de 150 anos pelo Cacique Seattle, em carta enviada ao Presidente Francis Pierce, dos Estados Unidos da América: “Porque (o homem branco) é um estranho, que vem de noite e rouba da terra tudo o que pode. A terra não é sua irmã nem sua amiga, e depois de exauri-la ele vai embora.” E arremata: “Tudo o que fere a terra, fere também os filhos da terra!”.

Saiba mais sobre A  
Carta do Cacique  
Seattle em [http://  
www.culturabrasil.pro.br/  
seattle1.htm](http://www.culturabrasil.pro.br/seattle1.htm)

## RESUMO

Nesta Unidade você pode conhecer aspectos da gestão por resultados com ênfase à eficácia. Igualmente pode conhecer aplicações de indicadores como instrumentos de gestão. Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, igualmente foram objetos da nossa atenção. Finalmente, a utilização de observatórios não governamentais para aferir e avaliar resultados de políticas públicas foi trazida ao nosso conhecimento.

## Atividades de aprendizagem

1. Faça uma síntese do que você entendeu por gestão por resultados e *accountability*.
2. Conceitue sustentabilidade, desenvolvimento sustentável e indicadores de sustentabilidade.
3. Resuma observatórios urbanos e descreva sua finalidade.

## REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri. **Políticas ambientais e construção democrática: o desafio da sustentabilidade**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- ALECIAN, Serge; FOUCHER, Dominique. **Guia de gerenciamento no setor público**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.
- ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O Estado como objeto de estudo: as diferentes visões do Estado**. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=52>>. Acesso em: 10 ago. 2007.
- ALVES, Maria Bernadete Martins; ARRUDA, Susana Margareth. **Como fazer referências: bibliográficas, eletrônicas e demais formas de documentos**. Disponível em <<http://www.bu.ufsc.br>>. Acesso em 26 out. 2005.
- AMIN, Esperidião Helou Filho. **Resposta à carta dos catarinenses**. Florianópolis, 1987.
- AMIN, Esperidião Helou Filho; BAUER, Paulo. **Santa Catarina: o bom exemplo**. Florianópolis/SC: Santa Catarina, 2002. 528 p.
- ANDERSEN, João Fernando. **Os indicadores sociais como instrumento de promoção do desenvolvimento intramunicipal**. 2004. 62 p.. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, 2004.
- AXT, Gunter. Revisitando “Os Donos do Poder” de Raymundo Faoro: uma abordagem historiográfica. **AJURIS. Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 81, 2001. Disponível em: <[www.tj.rs.gov.br/institu/memorial/artigofaoro.php](http://www.tj.rs.gov.br/institu/memorial/artigofaoro.php)>. Acesso em: 10 ago. 2007.
- ARDANT, G. **Technique de l'État**. Paris/França: PUF, 1953.
- BARROS, Aidil; LEHFELD, Neide. **Fundamentos de metodologia científica**. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 2000.

BELLEN, Hans Michael van. **Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

BIANCHI, Álvaro. Uma teoria marxista do político? O debate Bobbio trent'anni doppo. Lua Nova. **Revista de Cultura e Política**, v. 70, p. 39-82, Ano 2007.

\_\_\_\_\_. Gramsci além de Maquiavel e Croce: Estado e sociedade civil nos “Quaderni del carcere”. **Utopia y Praxis Latinoamericana**. mar. 2007, vol.12, no.36, p.35-55. Disponível em: <[www2.scielo.org/ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-52162007000100003&lng=pt&nrm=iso](http://www2.scielo.org/ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-52162007000100003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 29 ago. 2007.

BEPPLER, Luciane Neves. **Modelos de gestão: teoria burocrática**. 2002. Disponível em: <[celepar7cta.pr.gov.br/portfolio.nsf/948b6db2cf61312403256d2100656349/f1ac80e23e96b67803256c2f0074558c/\\$FILE/MOUZELIS3.doc](http://celepar7cta.pr.gov.br/portfolio.nsf/948b6db2cf61312403256d2100656349/f1ac80e23e96b67803256c2f0074558c/$FILE/MOUZELIS3.doc)> Acesso em: 10 ago. 2007.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Editora Campus Elsevier, 2004.

\_\_\_\_\_. **Dicionário de política**. vol. II. 12 ed. Brasília: UNB, 2004.

BRANDÃO, E. Comunicação Pública: conceito incomum. In: BRANDÃO, E; MATOS, H e MARTINS, L. **Algumas abordagens em Comunicação Pública**. Coleção Textos em Comunicação, Ano I, V. I, n. 3. Brasília: Casa das Musas, 2003.

BRÜGGER, Paula. **Educação ou adestramento ambiental?** 3. ed. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2004.

\_\_\_\_\_. O vôo da águia: reflexões sobre método, interdisciplinaridade e meio ambiente. **Educar em revista**, n. 27; jan/jun, 2006: 75-91. Curitiba – EFPR.

CAULLIRAUX, Heitor; YUKI, Mauro (orgs.). **Gestão pública e reforma administrativa: conceitos e casos: a experiência de Florianópolis**. Rio de Janeiro: Lucerna, 2004.

CLARK, Mary E. **Rethinking ecological and economic education: a gestalt shift**. New York: Columbia University Press, 1991.

COELHO, Rita H. A. et al. **Programa Capital Criança: resgatando a cidadania**. Florianópolis: Insular, 2004.



COLLINS, James C.; PORRAS, Jerry I. **Feitas para durar: práticas bem-sucedidas de empresas visionárias**. Rio de Janeiro: Rocco, 1995.

CRAINER, S. **Grandes pensadores da administração**. São Paulo: Futura, 2000.

CRUZ Jr., João Benjamim (Org.). **Repensando as organizações: da formação à participação**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

DE PAULA, Ana Paula de Paes. **Por uma nova gestão pública**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Management: tasks, responsibilities and practices**. Nova York: Harper & Row, 1973.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. Rio de Janeiro: Globo, 1958.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio: século XXI**. São Paulo. Editora Nova Fronteira, 2004.

FREITAS, Mário. **Um mundo complexo, em globalização e em crise: enquadramento problematizador**. Florianópolis: UFSC, 2005.

FPNQ – FUNDAÇÃO PARA O PRÊMIO NACIONAL DA QUALIDADE. **Critérios de excelência: o estado da arte da gestão para a excelência do desempenho e o aumento da competitividade**. São Paulo: FPNQ, 2004.

FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO. Programa de desenvolvimento gerencial – núcleo básico. **Nova gestão pública**. São Paulo, sd, apostila.

GIL, Antônio Carlos. **Pesquisa social**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

GONÇALVES, Carlos Walter P. **Os (des)caminhos do meio ambiente: a natureza do dia-a-dia**. São Paulo: Contexto, 1989.

HARRINGTON, H. James. **Total improvement management: the next generation in performance improvement**. New York: McGraw-Hill Inc., 1995.

HEIDEMANN, F. G. **Modelos de Homem e Teoria Administrativa**. Curitiba: PUC/PR, 2001. Disponível em: <[related:www.facape.br/controladoria/1/Modelo\\_de\\_homem\\_e\\_de\\_administracao.doc](http://www.facape.br/controladoria/1/Modelo_de_homem_e_de_administracao.doc)> Acesso em: 10 ago. 2007.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Eletrônico da Língua Portuguesa**. Editora Objetiva. Versão 1.0. Dezembro de 2001.

ILANUD BRASIL. **Indicadores de avaliação de desempenho: uma ferramenta para gestão por resultados na América Latina**. Disponível em: <<http://ilanud.org.br/>>. Acesso em: 27 jun. 2007.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2000: agregados de setores censitários dos resultados do universo**. Rio de Janeiro, 2002. CD-ROM.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2005/default.shtm>>. Acesso em: 30 out. 2007.

JAGUARIBE, Hélio. **Introdução ao desenvolvimento social**. Rio de Janeiro: 1978.

\_\_\_\_\_. **Sociedade, mudança e política**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

JUND, Sérgio. **Administração, orçamento e contabilidade pública: teoria e 830 questões**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A estratégia em ação: Balanced Scorecard**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KEINERT, Tânia et al. Sistemas locais de informação e a gestão pública da qualidade de vida nas cidades. **Terra Livre**. São Paulo: ano 18, vol. I , n. 18. p. 115-132. 2002.

KOTTER, John P. **Liderando mudança**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

LACOMBE, Francisco José Masset. **Dicionário de Administração**. São Paulo: Saraiva, 2004.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. O Ecodesenvolvimento. **Revista trimestral debates**. Ano 25. Rio de Janeiro: 1997.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de; SANTOS, Wanderley Guilherme. Esquema geral para análise de políticas públicas: uma proposta preliminar. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 10(2):241-56, Abr./Jun. 1976.

LOPES, Carlos. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano: racismo, pobreza e violência**. São Paulo: PNUD Brasil, 2005.

MAGALHÃES Jr., Antônio Pereira. **Indicadores ambientais e recursos hídricos: realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência Francesa**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

MANNHEIM, Karl, et al. **Democratic Planning**. Londres: Kegan Paul Ltda., 1951.

MARCUSE, Herbert. **A ideologia da sociedade industrial: o homem unidimensional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

MASLOW, Abraham H. **Motivation and personality**. 2. ed. New York: Harper & Row, 1970.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 1. ed. 2. reimp. São Paulo: Atlas, 2008.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento & governo**. Tomo I. 3.ed. Brasília: IPEA, 1997.

\_\_\_\_\_. **Política, planejamento & governo**. Tomo II. 3.ed. Brasília: IPEA, 1997.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Teoria geral da administração: da escola científica à competitividade na economia globalizada**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MEDEIROS, Antônio Carlos de; BRANDIÃO, Hugo Júnior. Em busca de novos paradigmas para a análise de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV. 24(3):4-53.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 920 p.

MICHELS, Robert. **Political parties**. Glencoe, Illinois: The Free Press, 1949.

MICKLETHWAIT, John; WOOLDRIGDE, Adrian. **Os bruxos da administração**: como entender a Babel dos gurus empresariais. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

Ministério da Saúde do Brasil. Secretaria de Atenção Básica. **Pacto de Atenção Básica 2005**. Disponível em: <<http://www.datasus.gov.br>>. Acesso em: 11 nov. 2005.

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

MISES, Ludwig Von. **Bureaucracy**. New Haven, Conn: Yale University Press. 1944.

MONTOVANELI Jr., Oklinger. **Políticas públicas no Séc. XXI**. Blumenau. EDIFURB, 2006.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, Fernando C. P. **Teoria geral da administração**: uma introdução. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

NIETO, Alejandro. **La organizacion del desgobierno**. 4. ed. Barcelona: Ariel, 1988.

OLIVEIRA, Sílvio Luiz. Tratado de metodologia científica. São Paulo: Pioneira, 1997. Organização Mundial da Saúde – OMS. **Declaração de Alma-Ata**. URSS, 1978.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Disponível em: <[http://www.um.org/spanish/ag/habitat/agenda\\_s.htm](http://www.um.org/spanish/ag/habitat/agenda_s.htm)>. Acesso em: 31 out. 2007.

ORBIS MC. Indicadores de sustentabilidade. **Indicadores do milênio na região metropolitana de Curitiba**. Disponível em: <<http://www.orbis.org.br/noticias>>. Acesso em 30 out. 2007.

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

OTANI, Nilo. **A educação corporativa como estratégia competitiva**: a universidade da Caixa Econômica Federal. 2005. 178 p. Dissertação (Mestrado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

\_\_\_\_\_. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. 2007. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0030101.html>>. Acesso em: 29 ago. 2007.

PETERS, Thomas J.; WATERMAN JR., Robert H. **Vencendo a crise**: como o bom senso pode superá-la. São Paulo: Editora Harbra, 1986.

PIAZZA, Walter Fernando. **Atlas de Santa Catarina**. Rio de Janeiro: Aerofoto Cruzeiro, 1986.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública**: uma abordagem da Administração Financeira Pública. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

POCHMANN, Marcio; AMORIM, Ricardo (orgs.). **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo: Córtext, 2003.

POPOVICH, M. G. **Creating high-performance government organizations**: a practical guide for public managers. 1.Ed. Califórnia: Jossey-Bass, 1998.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2003**: Um pacto entre nações para eliminar a pobreza humana. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>> . Acesso em: 7 nov. 2005.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Desenvolvimento Humano Brasil 2005**: Racismo, pobreza e violência. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 8 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>> . Acesso em: 8 nov. 2005. Radar Social. Brasília: Ipea, 2005.

- PRZEWORSKI, Adam. Marxismo e escolha racional. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: Vértice, 3(6):11, fev. 1988.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1981.
- \_\_\_\_\_. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983.
- \_\_\_\_\_. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.
- RATTON, Cláudio A.; MACEDO-SOARES, Diana. Medição de desempenho e estratégias orientadas para o cliente: resultados de uma pesquisa de empresas líderes no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v.39, n.4, p. 46-59, out/dez. 1999.
- REZENDE, Ubiratan Simões. **Os diferentes níveis de abstração do pensamento administrativo**. Florianópolis: UFSC, 1980.
- RIBEIRO, Maurício A. **Ecologizar**: pensando o Ambiente Humano – Valores humanos e Consumo sustentável. Belo Horizonte: Rona, 2000.
- RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.
- ROCHA, Augusto C. B. **Configuração de um sistema de avaliação de desempenho alicerçado no balanced scorecard para uma indústria de confecções de porte médio**. 2002. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, 2002.
- ROCHA, J. A. Oliveira. **Princípios de gestão pública**. Lisboa: Editorial Presença, 1991. 206 p.
- RODRIGUES, Cláudia Cimorelli; ANASTÁCIO, Mari Regina. **Concepções para modelos de gestão**. Revista SPEI. Curitiba/PR, v. 3, n.1, p. 49-63, jan/jun, 2002.

ROSENBERG, Bernard. **Sociological theory: a book of readings**. New York: Macmillan, 1964.

RUBIN, H. J.; RUBIN, I. S. **Qualitative interviewing**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1995.

RYDLEWSKI, Carlos; GUANDALINI, Giuliano. O grande salto. **Revista Veja**. Edição 1934 – Ano 38 – nº 49 – p. 148-157 – 7/12/2005.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins**. 1. ed. Brasília: Prisma, 1997.

SANTA CATARINA. **Decreto Lei n.12.120**, de 9 de janeiro de 2002. Dispõe sobre o Programa Catarinense de Inclusão Social. Diário Oficial n.16.823 de 11.01.2002.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Sustentável de Santa Catarina. Diretoria de Desenvolvimento das Cidades.

**Programa de Inclusão Social**. Disponível em: <<http://www.sds.sc.gov.br/>>. Acesso em 6 nov. 2005.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina. Diretoria de Ensino Básico e Profissional. **Índice de desenvolvimento da educação básica – IDEB/SC – 1998-2004**.

Disponível em: <<http://www.sed.rct-sc.br/>>. Acesso em 6 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina.

Diretoria de Estatística e Cartografia. **PIB municipal**. Disponível em: <[http://www.spg.sc.gov.br/menu/estatistica/dados\\_munic.htm](http://www.spg.sc.gov.br/menu/estatistica/dados_munic.htm)>.

Acesso em 6 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina. Diretoria de Planejamento e Coordenação. **Pacto de Indicadores da Atenção Básica**.

Disponível em: <<http://portalweb04.saude.gov.br/pacto2005>>. Acesso em 6 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União de Santa Catarina. Disponível em: <[www.tce.sc.gov.br/indicadores](http://www.tce.sc.gov.br/indicadores)>. Acesso em:

30 out. 2007.

SANTOS, Milton. **Técnica espaço e tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: Hucitec, 1994.

- SARTOR, Vicente Volnei de Bona. **Reforma administrativa do aparelho estatal**. 1996. 235 p.. Dissertação (Mestrado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, 1996.
- SEABRA, G. de F. **Pesquisa Científica: o método em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- SEATTLE, Cacique. [**carta**] ano de 1855, Washington [para] Presidente dos EUA, Francis Pierce. Sobre a compra das terras do território da tribo Suquamish.
- SELZNICK, Philip. An approach to a theory of bureaucracy. In: COSER, Lewis A.; ROSENBERG, Bernard. **Sociological theory: a book of readings**. New York: Macmillan, 1964.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento humano e IDH**. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/idh/>>. Acesso em 30 novembro 2005.
- SCHEDLER, Andréas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, DIAMOND & PLATTNER (eds). **The self-restraining state: Power and accountability in new democracies**. London: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- SILVEIRA, Paula; TRINDADE, Nelson. **A gestão da administração pública: usos e costumes, manias e anomalias**. Lisboa: Editorial Presença, 1992. 209 p.
- SINK, D.Scott; TUTTLE, Thomas C. **Planejamento e medição para a performance**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1993.
- TACHIZAWA, Takeshy; ANDRADE, Rui Otávio Bernardes de. **Tecnologia da informação aplicada às instituições de ensino e às universidades corporativas**. São Paulo: Atlas, 2003.
- TEIXEIRA, E. C. **O Local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; EQUIP; UFBA, 2001.
- TENÓRIO, Fernando G. Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV. 33(5): 85-102, Set./Out. 1999.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. 4. ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.



TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados**: quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 2001.

UNHABITAT. **Instalação de um observatório urbano**. Disponível em: <<http://www.unhabitat.org/guo>>. Acesso em: 27 jun. 2007.

VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de; MOTTA, Fernando Prestes. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Ed. Thomson Pioneira, 2006.

VILLAMONTE, G. **Proposta metodológica para construção de indicadores para avaliação da rede escolar brasileira**. 2001. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

WEBER, Max. **Economia y sociedad**. México: Fondo de Cultura Econômica, 1944.

\_\_\_\_\_. **Economia y sociedad**. 2. ed. México: Fondo de Cultura Econômica, 1964.



## Dirce Nazaré de Andrade Ferreira

Graduada em Administração pela Universidade Federal do Pará (1994), em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (2006), Especialização em Formação de Especialistas em Desenvolvimento pela Universidade Federal do Pará (1996) e Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Amazonas (2002). Atualmente é Professora Assistente da Universidade Federal do Espírito Santo. Possui experiência na área de Educação, com ênfase em Administração Educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: Burocracia – Interdisciplinaridade.

## Esperidião Amin Helou Filho

Graduado em Administração pela Escola Superior de Administração e Gerência (ESAG), da Universidade do Estado de Santa Catarina (1969), em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1970), e Mestrado em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (2005). Atualmente é professor da Universidade Federal de Santa Catarina, lotado no Departamento de Ciências de Administração do Centro Sócio-Econômico da UFSC.



## Hugo Junior Brandião

Graduado em Administração pela Universidade Federal do Espírito Santo (1978) e Mestrado em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (1980). Atualmente é Professor Adjunto IV da Universidade Federal do Espírito Santo, atuando principalmente nos seguintes temas: Administração Pública e Teoria Organizacional.

## Marcia Prezotti Palassi

Graduada em Administração de Empresas pelo Centro Superior de Ciências Sociais de Vila Velha – UVV (1988), Especialização em Administração de Recursos Humanos pela Faculdade Espírito Santense de Administração – FAESA (1990), mestrado em Psicologia pela Universidade Federal do Espírito Santo (1988) e Doutorado em Psicologia (Psicologia Social) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2004). Atualmente é Professor Adjunto, Nível II da Universidade Federal do Espírito Santo. Possui experiência na área de Administração, com ênfase em Administração de Empresas, atuando principalmente nos seguintes temas: consciência política, participação, privatização e aspectos psicossociais.