UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

MARIANA DA RÓS FREITAS

O PRÊMIO INOVES:
A SOCIOLOGIA DE UM SUCESSO

VITÓRIA
2012

MARIANA DA RÓS FREITAS

O PRÊMIO INOVES:
A SOCIOLOGIA DE UM SUCESSO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais o Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do Grau de Mestre em Ciências Sociais.
Orientadora: Prof. Dr. Marta Zorzal e Silva
Co-orientadora: Prof. Dr. Antônia Colbari

VITÓRIA

2012

MARIANA DA RÓS FREITAS

O PRÊMIO INOVES:
A SOCIOLOGIA DE UM SUCESSO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais o Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do Grau de Mestre em Ciências Sociais.

Aprovada em 29 de março de 2012.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Marta Zorzal e Silva

Prof. Dr. Antonia Colbari

Prof. Dr. André Filipe Pereira Reid dos Santos

Prof. Dr. Paulo Magalhães Araujo

Aos meus pais, Lula e Regina, que me deram a vida.

A minha irmã, Paula, pelo constante companheirismo.

A Dyego, amor infinito.

Aos meus amigos e “Anjo da Guarda” por permanecerem ao meu lado durante toda esta caminhada.

As minhas orientadoras – Marta e Antonia – que acima de tudo, nunca desistiram de mim.

“A expressão ‘organização’ remete, por um lado, a um objeto social, por outro, a um processo social que está no cerne da ação humana.”

Erhard Friedberg

RESUMO

A litania conhecida relata muito mais sobre maus governos, principalmente, em países em desenvolvimento, do que sobre suas práticas inovadoras. Nas agências brasileiras nos últimos anos assisti-se a presença constante e reiterada da ideia de uma reforma administrativa. A observação mais simples tem mostrado baixos níveis de eficiência, efetividade e transparência nas instituições públicas. O presente estudo visa expor, na contramão do senso comum, um exemplo de bom governo – o Prêmio INOVES. Dessa maneira levantam-se os conceitos de eficiência e efetividade no setor público. Bem como, a exposição de um cenário do estado do Espírito Santo que se mostra aberto as perspectivas de mudança. Nesse sentido, por intermédio da sociologia das organizações, busca-se aspectos da realidade das experiências apresentadas pelo prêmio INOVES para explicar, a partir de conceitos particulares da teoria das relações humanas e na digressão dos modelos da ação concreta de Crozier e Friedberg (1977), a análise da ação/situação das condutas dos atores envolvidos em projetos vencedores. A metodologia utilizada no desenho desta pesquisa é aquela ligada a Ground Theory de Strauss (1967) o qual enfatiza que a construção do conhecimento sobre determinados objetos deve ser minimamente pensada como articulação de conceitos básicos que iriam nortear o vai e vem entre a observação – seja etnográfica ou de entrevista em profundidade – e a confirmação e reconstrução em um plano mais complexo da teoria a ser aplicada. A conclusão mais imediata aos estudos realizados perpassa as teorias de alcance médio que permitem um contato com o objeto de estudo cuja proximidade permite um processo de descoberta da relevância dos pontos centrais a observação, bem como um outro pilar teórico das investigações sobre os atores envolvidos na cooperação interna dos projetos.

Palavra-Chave: Prêmio INOVES, reforma administrativa, relações humanas, instituições públicas.

ABSTRACT

The litany reports known much more about bad governments, especially in developing countries than on their innovative practices. In the Brazilian agencies in recent years there has been a constant presence and reiterated the idea of an administrative reform. The simplest observation has shown low levels of efficiency, effectiveness and transparency in public institutions. The present study aims to bring out, contrary to common sense, an example of good government - the Prêmio INOVES. Thus arise the concepts of efficiency and effectiveness in the public sector. As well, the exposure of the state of a scenario that shows the Espírito Santo opened the prospects for change. In this sense, through the sociology of organizations, we seek to experience aspects of the reality of the Prêmio INOVES presented to explain particular concepts from the theory of human relations and tour of the models of concrete action of Crozier and Friedberg (1977) , the analysis of the action / situation the behavior of actors involved in winning projects. The methodology used in the design of this research is that connected to Ground Theory of Strauss (1967) which emphasizes that the construction of knowledge about certain objects should be thought of as minimal articulation of the basic concepts that would guide the coming and going between the observation - is ethnographic or in-depth interview - and confirmation and reconstruction in a more complex theory to be applied. The most immediate conclusion to studies runs through mid-range theories that allow a contact with the object of study whose proximity allows a process of discovery of the relevance of the central observation, as well as another pillar of theoretical investigations of the actors involved in international cooperation projects.

Keyword: Prêmio INOVES, administrative reform, human relations, public institutions.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estrutura Burocrática

Quadro 2 – Três Cenários para o Espírito Santo – 2006-2025

Quadro 3 – Quadro Comparativo Qualitativo – Cenário em 2025

Quadro 4 – Estratégia de Desenvolvimento do Espírito Santo

Quadro 5 – Relação de Projetos Plano ES 2025

Quadro 6 – Projetos Vencedores do Prêmio INOVES

LISTA DE SIGLAS

CGU – Controladoria Geral da União

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

SEGER – Secretaria de Gestão e Recursos Humanos

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 10

2 CRESCIMENTO DO ESTADO COMO PROBLEMA: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....22

2.1Principais teses sobre o crescimento do Estado.....25

2.2 Mudança Administrativa e Dinâmica Micro-Organizacional..... 33

2.3 Teorias de alcance médio como *approach*.....36

2.4 Disfunções da Administração Pública Brasileira: principais teses.....41

3 O PRÊMIO INOVES: A PROCURA DA EFICIÊNCIA PÚBLICA 53

3.1 O INOVES no contexto do Plano de Desenvolvimento do Espírito Santo 2025..54

3.2 O Prêmio INOVES: Um breve histórico a partir da narrativa de seu gestor.....68

4 TEORIAS DE ALCANCE MÉDIO E A LÓGICA DAS MOTIVAÇÕES.....72

5 A COOPERAÇÃO NO CONCRETO: O *CASE* E AS RAZÕES MOTIVACIONAIS.....84

6 CONCLUSÃO 108

7 REFERÊNCIAS 110

APÊNDICE

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos observam-se diferentes críticas dentro do espectro ideológico, da esquerda à direita, fundada na baixa produtividade do setor público quando comparado ao setor privado[1]. Entre estas críticas, destaca-se o baixo nível de comprometimento dos funcionários, o excessivo grau de atitudes claramente burocráticas e normativas, como a ausência de protagonismo por parte dos atores que compõem a administração pública, rigidez hierárquica, ausência de mecanismos de *accoutability*, presença de clientelismos e favoritismos em geral, entre outras. Essas e outras críticas constituem o quadro mais geral dos problemas diagnosticados para justificar a necessidade de mudanças na gestão do Estado. Embora, em termos de diagnósticos, tenha existido um certo consenso entre direita e esquerda, o mesmo não pode ser dito em relação aos modelos visualizados para solucionar os referidos problemas[2]. Esse é um amplo debate que pautou e vem pautando a agenda politico-ideológica desde os anos de 80. Não pretendemos entrar nesse debate, apenas ressaltar que o cenário desenhado de baixa produtividade do setor público em comparação com o setor privado gera uma imagem pública negativa na percepção do cidadão/contribuinte e um consenso sobre a alta complexidade desse tema entre os sociólogos das organizações e cientistas sociais em geral.

A noção de complexidade advém das multiplicidades de situações existentes e das causalidades intercorrentes no âmbito da gestão pública e sua conexão com o sistema político e a sociedade. Apenas a título de exemplificação, pode-se citar o grau de ambiguidade relativo às responsabilidades na prática dos diferentes níveis de governo para a solução de um problema de política pública. Essa e outras situações levaram à produção de diferentes explicações que procuravam apontar

---

[1] É obvio que a mensuração desta produtividade é complexa, mas pode-se tomar esse indicador como uma proxy da realidade estudada.

[2] Ver, entre outros: SALLUM Jr., Brasilio. **Metamorfoses do Estado no final do século XX.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 35-55, 2003. BRESSER PEREIRA, Luís C. **A crítica da direita e da esquerda a um Estado em crise.** Lua Nova, Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 25, p. 225-250, 1992¸ DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95.** Rio de Janeiro: Editora da FGV. 1997

causas para as falhas da gestão pública. Como polos extremos deste debate teórico e normativo, pode-se observar as teorias ligadas ao *New Managment* e aquelas vinculadas aos processos participativos. O debate em questão produziu vários *insights* que melhoraram a compreensão das falhas na administração pública, no entanto, não foram capazes de dar conta de eficiências locais, comumente chamadas de "Ilhas de Sucesso" (OSBORNE; GAEBLER, 1995; PAULA, 2005; PETERS, 2010).

Uma questão substantiva e que está no centro desta dissertação é a existência de agências públicas, dentro do sistema público de organização do Estado, que conseguem produzir bens e serviços dentro de expectativas que atendam minimamente a critérios estabelecidos de eficácia, eficiência e efetividade. Seriam as grandes teorias, citadas acima, capazes *per se* de explicar o sucesso dessas agências? Ou seriam necessários análises mais precisas e pontuais que dessem conta da boa performance dessas agências? Esses exemplos de "bons governos"[3] já se encontram codificados e generalizados para uma explicação comum ou ainda precisamos de mais *cases* para compreender o funcionamento e detectar, de uma maneira mais precisa, a ligação entre as variáveis dependentes (que queremos explicar) com as variáveis independentes (o que será usado como causa explicativa)? A dissertação que se segue tenta tornar este debate sobre as experiências de sucesso mais claro, sem contudo, em hipótese alguma, tentar encerrar o discurso sobre essas questões.

Algumas experiências de sucesso podem ser encontradas descritas em diferentes trabalhos na área da administração pública. É obvio que o sucesso dos empreendimentos varia em ambientes em que os direitos de propriedade podem ser públicos ou privados e as lógicas desse sucesso devem ser analisadas a partir do ambiente institucional e contextual nos quais eles são inseridos. A nossa dissertação se prenderá exclusivamente aos exemplos específicos do Prêmio INOVES sem

[3] Expressão utilizada por Judith Tendler (1998) em sua obra – Bom Governo nos Trópicos: Uma visão crítica – no sentido de mudar o foco sobre uma litania conhecida de maus governos, a autora passa a ressaltar em seus estudos que há sim bons desempenhos demonstrando e explicando como e porque eles acontecem.

pretensões a generalizações teóricas ou analíticas sobre outros ambientes institucionais ou contextuais, pois nem sempre o conjunto das mesmas foi sistematizado em, pelo menos, uma *middle range theory* (veja Merton, 1968). Isso não significa que, nas grandes teorias citadas, não haja preocupação em estabelecer fundamentos específicos que expliquem a lógica local na qual as "Ilhas de Sucessos" acontecem, porém, essas teorias quase sempre deixam transparecer a crença no fato de que mudanças globais darão resultados locais.

Quando do Prêmio INOVES, cumpre em 2010 o seu sexto ano de implementação, deixando, no decorrer do tempo, um legado com experiências de execução de projetos com aplicações práticas inovadoras. É uma iniciativa do Governo do Estado do Espírito Santo (Gestão Paulo Hartung – 2004/2010) que, por meio da Secretaria de Gestão e Recursos Humanos (SEGER), busca "[...] estimular a modernização da administração pública no Estado, reconhecendo iniciativas que visem à produção de serviços públicos de qualidade, reduzindo gastos e gerando satisfação para a sociedade, de modo efetivo, criativo e com possibilidades de multiplicação"[4]. Desse modo, a intenção do governo é, ao mesmo tempo, promover e desafiar a capacidade de inovação no serviço público via projetos desenvolvidos por equipes de servidores públicos; consolidar uma cultura empreendedora de gestão pública; e valorizar o servidor, "[...] buscando o seu comprometimento com a ética, o profissionalismo e a melhoria contínua da qualidade dos serviços prestados à população"[5].

Tal iniciativa conquistou dados expressivos de adesão dos servidores públicos estaduais e municipais, que investiram como colaboradores na ideia veiculada pelo projeto. Em apenas quatro anos, o Prêmio ultrapassou o número de participantes do 13º. Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, que recebe inscrições de todo o País, o qual apresentou 161 iniciativas de inscrição, contra 181 do INOVES capixaba (Revista INOVES/Ciclo 2008).

4Cf. PRÊMIO INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO Ciclo 2010. Disponível em <http://www.inoves.es.gov.br/arquivos/Conteudo_em_PDF_2010.pdf > Acesso em 22 jun. 2010.
5Idem, Ibidem.

Tendo, portanto, como proposta estimular a melhoria dos serviços prestados à população, incentivando o comportamento criativo e inovador, a motivação e o comprometimento do servidor com a melhoria da gestão, bem como a disseminação de práticas exitosas, o INOVES tem como público alvo "[...] os projetos desenvolvidos por equipes de trabalho no contexto do serviço público estadual e municipal dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e do Ministério Público do Espírito Santo"[6]. Como critérios para submissão é preciso que os projetos candidatos tenham, pelo menos, seis meses de implementação e que apresentem resultados verificáveis, capazes de contribuir para a melhoria da administração pública do Estado. Além disso, faz-se necessário que sejam desenvolvidos por equipes de trabalho no contexto do serviço público, além de caracterizar práticas inovadoras de gestão. Entende-se por prática inovadora de gestão toda iniciativa ou ação organizacional direcionada à produção de serviço público de qualidade, reduzindo gastos e gerando satisfação para a sociedade, de modo efetivo, criativo e com possibilidades de multiplicação.

Para abarcar todo o universo de atividades e relações do campo da administração pública, os organizadores do Prêmio criaram categorias que visam a facilitar a inscrição por temas similares, compondo grupos a serem qualificados e classificados segundo categorias pré-estabelecidas. Apesar de essas categorias variarem de um ano para outro, algumas permanecem desde o início do Prêmio. É importante destacar que, para o Ciclo de 2010, foram estabelecidas oito categorias, a saber:

A categoria *Desburocratização,* que possui como objetivo promover a racionalização do processo de trabalho e a simplificação das práticas administrativas, visando a reduzir ou eliminar exigências documentais e formalidades burocráticas; O *Uso Eficiente dos Recursos Públicos* orientado para a utilização eficiente, adequada e responsável dos recursos públicos, caracterizando projetos que priorizem a redução de custos e elevação da produtividade, no atendimento às demandas da população; A categoria *Valorização do Servidor* direcionada ao desenvolvimento do processo de gestão de pessoas, melhoria da qualidade de vida no trabalho, como a valorização

6Cf. PRÊMIO INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO Ciclo 2010. Disponível em <http://www.inoves.es.gov.br/arquivos/Conteudo_em_PDF_2010.pdf > Acesso em 22 jun. 2010

pessoal e também profissional dos servidores públicos; O *Atendimento ao Cidadão,* que prioriza a melhoria da qualidade do atendimento prestado diretamente ao cidadão; A categoria *Resultados para a Sociedade,* que promove a disponibilização de serviços diferenciados, que causem impactos positivos e significativos para a melhoria da qualidade de vida da sociedade; A *Inclusão Social* voltada para a promoção das inclusões social e digital; A *Participação e Controle Social* que visa a estimular a participação da sociedade civil nos processos de planejamento, acompanhamento e verificação das ações da gestão pública; E, por fim, a categoria *Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação* direcionada à melhoria, padronização e ampliação dos recursos básicos de tecnologia[7].

Desse modo, entre os anos de 2005 e 2010, mais de 822 projetos foram inscritos nas diversas categorias definidas pelo prêmio. Nesse período, ocorreu um salto significativo de submissão de projetos ano a ano do concurso INOVES, visto que em 2005 houve 42 projetos inscritos; passando para 66 trabalhos em 2006; 120 em 2007; 181 em 2008, 202 projetos inscritos no ano de 2009 e 211 projetos em 2010. Dentre esses, 96 foram premiados como vencedores ou receberam menção especial.

No que diz respeito à inscrição, existem regras definidas em regulamento próprio, assim como para o processo de avaliação dos projetos inscritos. Para a avaliação foi criada uma comissão avaliadora composta por especialistas e pesquisadores em gestão pública convidados pela coordenação do Prêmio, os quais trabalham como voluntários. Os procedimentos contemplam três fases. A primeira obedece a um ciclo inicial de reconhecimento dos trabalhos inscritos, que se desenvolve em cinco etapas: Inscrição e elegibilidade; análise dos relatórios de gestão de projetos; visita aos projetos habilitados; seleção dos candidatos ao reconhecimento e premiação. A segunda fase consiste no processo de julgamento, classificação e premiação dos projetos indicados na primeira fase. Essa fase considera os seguintes critérios: relevância social do tema e do objetivo; caráter inovador; efetividade dos resultados;

7Cf. PRÊMIO INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO Ciclo 2010. Disponível em <http://www.inoves.es.gov.br/arquivos/Conteudo_em_PDF_2010.pdf > Acesso em 22 jun. 2010

possibilidade de multiplicação; desenvolvimento de parcerias com outras entidades do setor público, social ou privado; relação custo-benefício. A terceira fase consiste na premiação dos trabalhos vencedores que, em cerimônia especial, receberão, além do Troféu INOVES, um produto ou serviço de valor previamente definido para a utilização no projeto, iniciativa ou unidade premiada, ou ainda na qualificação da equipe envolvida[8].

Quanto à ideia básica que perpassa a criação do prêmio, essa se baseia no pressuposto de que, se mudarmos o desenho institucional da administração pública, focando no potencial criativo e pró-ativo dos indivíduos que estarão atuando nas organizações públicas, sairemos da incômoda equação de que as ações do setor público são iguais a ineficiência e altos custos. Os fundamentos de tais pressupostos estão calcados no *novo gerencialismo,* que critica a gestão burocrática, ao mesmo tempo em que propõe procedimentos que consideram promotores de maior racionalidade, motivação e de identidade do funcionário (BRESSER PEREIRA 2001; PAULA, 2005; OSBORNE; GAEBLER, 1995).

Como foco de análise para a dissertação foi escolhido uma dessas experiências de sucesso do Prêmio INOVES, o projeto “Preços Referenciais”, vencedor da categoria de Uso eficiente dos recursos públicos no ano de 2009 e desenvolvida pela Secretaria de Gestão e Recursos Humanos. O projeto Preços Referenciais possui como objetivo principal realizar os processos licitatórios para compra de materiais e contratação de serviços para o governo. Nesse sentido, alcançou como resultado expressivo a redução em 45% do tempo das licitações para aquisição de produtos e serviços e, ainda, possibilitou gerar uma economia considerável aos cofres públicos. Além de conquistar reconhecimento da mídia, o projeto faz parte de um grupo maior de ações desenvolvidas pela Gerência de Controle Interno e Análise de Custos com o programa de governo Mais com Menos[9].

---

[8] Ibidem.

[9] Mais com Menos é um programa desenvolvido pela Secretária de Estado de Gestão e Recursos Humanos no intuito de promover o controle e a eficiência dos gastos públicos. Maiores informações estão disponíveis no site da SEGER: www.seger.es.gov.br

É importante deixar claro que não é objetivo desta dissertação discutir os critérios de eficiência, eficácia e efetividade entre o setor público e o privado, relevantes para a discussão contemporânea de possíveis reformas, como também não é comparação entre agências dentro do setor público. A discussão e construção dos indicadores que podem possibilitar a comparação entre organizações é um problema bastante complexo, a qual começou a ser desenvolvida no início dos anos 80. Um dos pontos substantivos a se levar em conta é a heterogeneidade das organizações, o que dificulta o trabalho de mensurar instituições que sejam, do ponto de vista estrutural e funcional, mais homogêneas, para evitar diferenças que influenciem os resultados. No entanto, alguns critérios mais gerais podem ser considerados a título de possíveis avaliações, tais como: i) os objetivos dos programas: nos quais apareceriam as finalidades e os resultados da produção organizacional; ii) as séries temporais: sejam comparações dentro da mesma organização, seja comparando com outras agências semelhantes, em que a evolução deve levar em conta o mesmo período histórico; iii) a comparação por unidades organizacionais: o ponto principal é garantir o máximo de construção de possíveis homogeneidades entre os *outputs* das instituições, para, assim, desenvolver uma verdadeira comparação com os seus resultados, podendo avaliar os *modus operands* que processam os *outputs* em questão. É obvio que, quanto melhor e mais preciso forem os indicadores, maior será a objetividade da avaliação (CARTER; KLEIN; DAY, 1993).

O tratamento adequado dos indicadores de comparação é sem dúvida uma das questões mais substantivas e mais complexas para uma teoria normativa da administração pública. Ademais, nos estudos sobre a administração pública brasileira, notamos uma relativa ausência de ênfase na produção de indicadores consistentes, que facilitariam a análise comparativa. Vale ressaltar, no entanto, que a discussão dos indicadores foi mais bem desenvolvida nos estudos sobre a

administração anglo-saxônica, como nos mostra o livro *How Organisations Measure Success: The Use of Performance Indicators in Government* de Day[10], et. all.(1993).

Infelizmente, no Brasil, não contamos ainda com indicadores que permitam comparações entre organizações públicas em nenhuma das esferas de governo. Desse modo, no caso do nosso objeto de estudo - Prêmio INOVES - e, de maneira mais geral, na administração pública do Estado do Espírito Santo, essas questões não são sequer postuladas, o que se transforma em um problema para o analista que pretende estudar casos de sucesso, como é o caso do Prêmio INOVES, objeto de estudo da presente dissertação.

Como pode ser visto nas entradas do *Google,* esses tipos de experiências de sucesso aparecem constantemente, na maioria dos casos, na forma de textos apenas descritivos, sendo que um ou outro incorpora preocupações explicativas. Uma exceção paradigmática[11] é o trabalho de Tendler (1998), que chama atenção para o bom desempenho das agências e programas de governo, contrariamente ao paradigma normal do mau desempenho. Outra ênfase de sua discussão, e que perpassa um dos temas centrais levantados pela autora, é a "[...] dedicação incomum dos trabalhadores do governo ao seu trabalho" (p. 29). Tal constatação foi fonte inspiradora para sua dissertação, no sentido de mostrar que se pode propor explicações à eficiência no setor público, que não necessariamente siga princípios de uma teoria geral.

Desse modo, tomando as análises de Tendler (1998) como referência, visualizamos a possibilidade de pensar as experiências do Prêmio INOVES a partir dessa

---

[10] CARTER, Neil; KLEIN, Rudolf; DAY, Patricia. **How Organisations Measure Success:** The Use of Performance Indicators in Government. London: Ed. Routledge, 1993. Agradeço ao Prof. Francisco Albernaz a referência do livro citado como também seus comentários sobre as dificuldades conceituais de comparação.

[11] Segundo os comentadores de Tomas Kuhn, que introduziu a noção de paradigma para análise dos modelos teóricos na teoria das ciências, essa noção teria como significado a relação de um conjunto de conceitos que explicasse uma realidade dada. Assim, ao se falar de paradigma, é preciso explicitar quais os conceitos, no caso especifico, qual a linguagem utilizada para defini-los, para que possamos compreender o processo explicativo de uma conjuntura processual ou sistêmica por um determinado autor.

perspectiva. Nesse sentido, ao encontrar experiências de sucessos expostas pelo Prêmio INOVES, com o auxílio da sociologia das organizações, observa-se que aspectos da realidade dessas práticas exitosas podem ser explicados a partir de conceitos particulares encontrados nas teorias das relações humanas e nas digressões dos modelos de ação concreta de Friedberg; Crozier (1977), que abarca a análise ação/situação para explicar condutas dos indivíduos envolvidos em tais experiências. É a partir desse marco teórico que se desenvolve a presente dissertação.

Os trabalhos de Crozier; Friedberg (1977), desenvolvidos no quadro das sociologias das organizações, seguem o programa teórico e epistemológico de Robert Merton (1968). Merton salienta a importância que os esquemas teóricos e conceituais das teorias sociológicas deviam garantir, da forma mais precisa possível, a relação entre um evento e sua causa. Seguindo esse preceito epistemológico, Crozier; Friedberg (1977) insistem que, na análise dos processos organizacionais, o sujeito do conhecimento, o sociólogo, deve colocar seu foco sobre o processo de interação entre os atores/sujeitos e as estruturas que estão no seu micro contexto e/ou os outros atores/sujeitos que participam da ação coletiva, que é a produção de um produto ou serviço.

A consequência metodológica desse desenho de pesquisa é aquela ligada a Grounded Theory de Strauss (1967). Essa enfatiza que a construção do conhecimento sobre determinados objetos – em que a reconstrução do sentido da ação dos atores é substantiva para o entendimento da instituição, entendida aqui como uma "anarquia organizada"[12] – deve ser minimamente pensada como articulação de conceitos básicos que irão nortear o vai e vem entre as observações – seja etnográfica ou de entrevistas em profundidade – e a confirmação e a reconstrução em um plano mais complexo da teoria a ser aplicada. Qualquer *apriori* macro, fundado em princípios ligados automaticamente a grandes teorias e/ou

[12] O conceito de "anarquia organizada" produzido pela Escola de Viena foi utilizado por Merton, Crozier e, ultimamente, por Friedberg em suas análises mais empíricas sobre as organizações humanas, sejam elas públicas ou privadas. Esse conceito tenta heuristicamente modelar as intenções humanas dentro de uma instituição, em que se espera que esta última seja minimamente impactante sobre os atores, mas que estes tenham um grau de liberdade em suas ações.

dogmatismo, não capta a multiplicidade de possíveis alterações significativas que fundam uma organização, na qual a formalidade e informalidade interagem em uma situação concreta, que assim pode ter revelada a sua explicação.

Como base para os questionamentos[13] expostos, isto é, de que doutrinas ou macro teorias excessivamente abstratas não dão conta de especificidades institucionais e, sobretudo, da gama diferenciada de ações humanas, na qual uma multiplicidade de motivações engendra racionalidades que não estariam inscritas nos macro modelos citados, é que se pretende focalizar o caso do prêmio INOVES.

Assim, a dissertação é construída de forma a mostrar, no **primeiro capítulo,** que, independentemente das ideologias, a estrutura estatal cresce em relação ao mercado e à vida da sociedade civil. Em seguida, visa a apresentar as diferentes teorias que explicam as causalidades desse crescimento e os fundamentos dos diagnósticos sobre as falhas quando o Estado planeja e implementa políticas públicas. O caso brasileiro é bastante ilustrativo, sua história e o processo organizacional de formação do Estado mostram as vias e a sequência do desenvolvimento de sua matriz organizacional e das ações públicas brasileiras, com seus fracassos e sucessos.

Como foi salientado, a presente pesquisa não se propõe a explicitar e a discutir em profundidade as diferentes teorias do Estado e mesmo da Administração Pública, pois nos levaria para longe do objetivo do tema acordado para a dissertação: O caso do Prêmio INOVES. Assim, as teorias utilizadas para análise das agências premiadas em questão são aquelas presentes no programa de pesquisa citado por Crozier; Friedberg (1977). Esses conceitos são fundamentalmente micros, no sentido de estabelecer a lógica da ação coletiva e da interação intra-institucional que geram comportamentos pró-ativos e cooperativos. Essa tradição se insere dentro dos programas de pesquisa desenvolvidos por March; Simon (1972), teóricos esses

[13] A noção de questionamento aqui referida está ligada muito mais a problemas de uma teoria do conhecimento – no nosso caso específico, exigir micro fundamentos para uma macro teoria – do que como a palavra é usada no senso comum por alguns militantes da ação política, que põe em dúvida o funcionamento normativo de algumas instituições públicas ou privadas.

que influenciaram os dois autores franceses acima citados. Vale destacar que, contemporaneamente, o programa de pesquisa em Administração Pública da FGV/SP, liderado por Fernando Abrucio e outros, vem seguindo essa tradição de pesquisa.

Ressalta-se que um dos pressupostos dessa abordagem teórica implica que o pesquisador, em sua tarefa de coleta de informações e dados, quando de sua ida ao campo e na observação da ação dos atores em suas atividades cotidianas, toma os conceitos básicos como referências iniciais, os quais, no processo de pesquisa, serão enriquecidos com as observações factuais coletadas (Strauss; Glaser, 1967). Tal pressuposto será considerado no desenvolvimento dessa dissertação, cuja forma de operacionalização está descrita no primeiro capitulo, na qual os aspectos metodológicos estão explicitados.

O **segundo capítulo** descreve o processo de criação institucional do Prêmio INOVES, que se insere numa possível demanda por uma nova cultura organizacional, que estaria na agenda das elites política e da sociedade brasileira nos anos 90. As diferentes publicações do MARE[14] e diagnósticos sobre a crise do Estado[15] podem ser utilizados, nesse sentido, como evidências de uma demanda potencial em relação às necessidades de mudanças no funcionamento do Estado. Demonstra, também, como a criação institucional do Prêmio INOVES se insere em uma demanda coletiva da sociedade e da vontade de alguns governos de ligarem a ideia da eficiência às instituições públicas. Além da descrição detalhada do funcionamento do Prêmio INOVES, apresenta-se a racionalidade explicíta e implícita na justificativa da existência do prêmio em questão.

No **terceiro capítulo** a análise dos micro fundamentos acima citados são desenvolvidos e explicitados. A literatura cientifica aqui trabalhada é aquela de Crozier e Friedberg e seus precursores. Dois pontos aparecem como fundamentais

---

[14] Ver: MARE. **Histórico de reformas administrativas no Brasil e tendências e inovações no nível internacional.** Brasília: Enap, 1995. _____. **Projeto agências executivas (AE) e organizações sociais (OS)**: balanço e avaliação do período de 1995-99. Brasília, 1998. (Relatório de trabalho).

[15] Para análises sobre a crise do Estado brasileiro ver, entre outros: Sallum (2003), Solla (1995).

para a análise: o primeiro refere-se ao nível de abstração no qual a relação entre causa e efeito deve ser claramente percebida quando uma observação, mesmo as mais etnográficas possíveis, mostra o realismo da relação citada; o segundo, refere-se à ação de cooperação por parte dos indivíduos que se encontram em uma ação coletiva, como categoria que precisa ser explicada. Nesse caso, introduz-se a noção motivacional que permite incorporar diferentes razões por parte desses indivíduos, tais como: reconhecimento público, reforço de identidades positivas, aumento da auto-estima, perspectivas e estratégias para carreira, dentre outras.

O **quarto capítulo**, por fim, apresenta o desenho da pesquisa e o processo que permitiu encontrar evidências consistentes com a teoria explicitada no capítulo terceiro. Do material empírico recolhido, foi realizado um inventário das lógicas de ação do funcionário em face a produção do bem público que lhe foi demandado. Apoiada nesse inventário de lógicas de ações dos sujeitos, o capítulo narra a interpretação que foi inferida a partir dos achados à luz do marco teórico utilizado.

2 CRESCIMENTO DO ESTADO COMO PROBLEMA: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Historiadores que pesquisam o crescimento do Estado, como Cameron (1981), mostram que, nos últimos 150 anos, independentemente das diversas ideologias políticas e partidárias e do indicador de referência priorizado, observa-se a progressiva presença do Estado (suas políticas e sua burocracia) na vida da sociedade civil. O estudo de Cameron mostra que, a partir do final do século XIX, o aparecimento do *Welfare-State* e a crescente intervenção do Estado na economia (construção de obras públicas e indústrias de bases, como siderurgia, indústrias energéticas, etc.) tornaram constante a tendência de elevação dos gatos públicos em relação ao PIB. Por sua vez, o crescimento dos gastos públicos foi responsável pela criação de taxas e impostos, como é o caso do imposto de renda criado no final do século XIX.

Todavia, nas últimas décadas do século 20, a discussão sobre o tamanho e o papel do Estado Nação ganhou novos contornos. A crise fiscal que atingiu a maioria dos Estados na década de 80 trouxe consigo tendências reformadoras mundiais visando a minimizar, em grau significativo, o papel estatal na vida econômica e política dos países. Nesse momento iniciou-se um processo de reformas no Estado, inicialmente nos países desenvolvidos e depois nos países em desenvolvimento. O principal argumento enfatizado, sobretudo, pelos governos conservadores da Inglaterra e Estados Unidos, era o de que o Estado precisava de reformas voltadas para o mercado, o qual logo foi difundido para os demais países. Com isso, iniciou-se uma ampla campanha a favor das reformas liberais, cuja expressão política foi denominada de neoliberalismo[16].

[16] Para uma exposição mais ampla ver, entre outros: Sola, L. Estado, transformação econômica e democracia no Brasil. In: SOLA, Lourdes (org.). **Estado, Mercado e Democracia.** RJ, Paz e Terra, 1993. P. 235-279; e demais artigos da obra; LECHNER, N. El debate sobre Estado y mercado, In: **Nueva Sociedad**, nº. 121, Septiembre-octubre 1992, p. 80-89, ANDERSON, Perry. O balanço do neoliberalismo. Pos-neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (orgs).In: **Posneoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

Através da difusão das ideias liberais, colocou-se como imperativo aos diferentes países a integração na sociedade globalizada. A análise de CORTES (2000, p.50) sublinha nos seguintes termos o teor desse debate:

> A globalização foi analisada como fenômeno central nesta fase histórica do desenvolvimento da sociedade capitalista. A tese da inoperância do Estado Nação foi aclamada como a nova verdade histórica. Porém, numa análise mais cuidadosa, podemos compreender que longe de um desmonte do Estado Nação, o momento histórico atual coloca uma redefinição de suas funções e de seu papel, num novo pacto proposto pelo capital, com graves perdas para as classes trabalhadoras, constituindo-se num retrocesso na construção de um mundo mais igualitário e democrático.

Na verdade, o período entre os anos de 1970 e 2000 foi marcado por importantes movimentos de crises e de reestruturação da economia mundial, que conduziu a uma profunda reconfiguração da ordem econômica e política internacional no fim do milênio. Na América Latina e, em especial, no Brasil, esse período caracterizou-se pela restauração crescente da democracia e, também, por crises econômicas e sociais. A crise econômica impactou notadamente nos países em desenvolvimento da América Latina e do Leste Europeu. No que concerne à América Latina, e especialmente em relação ao Brasil, a literatura destacou a persistência de crises econômicas e de mudanças políticas que marcaram a década de 80, ao mesmo tempo em que registrou a existência de paradoxos expressos, sobretudo no caráter dual da transição democrática que teve início nesse período[17].

Desse modo, é na junção dos fatores externos e das opções internas que podemos encontrar a racionalidade do processo de reforma do Estado no Brasil. Entretanto, essas questões transcendem ao escopo de nossas análises nesse trabalho, porém, permanecem latente em todos os momentos, constituindo o pano de fundo mais geral, no qual se assenta a problemática objeto dessa pesquisa.

[17] VER: SOLA, Lourdes (op.cit.), LECHNER, N.(op. cit).

A fim de situar e contextualizar nosso objeto de estudo, é preciso circunscrever melhor o momento em que essa questão sobre o tamanho excessivo do Estado brasileiro entrou na agenda política e se configurou em política pública, visando a reformar a administração e ao mesmo tempo transferir atividades do Estado para o mercado e para a sociedade. Sem entrar nos meandros desse longo debate, apoiamos nossa análise no trabalho de CORTES (2000), que sintetiza nos seguintes termos a forma como os dirigentes do País se posicionaram face a situação de crises econômicas e sociais vivenciadas no limiar dos anos de 1990:

> A crise do Estado foi dada como fato consumado pelo governo FHC. O Estado entrou em crise no Brasil, conforme o discurso oficial do governo FHC, devido à exaustão do modelo de Estado desenvolvimentista. A reconstrução do Estado foi colocada como ponto passivo para que o país pudesse retomar o caminho do crescimento econômico. Tirar os excessos de Estado, essa foi a força motriz da reforma, que teve seu início no Governo Collor de Mello. A crise do Estado foi associada à crise fiscal. O Estado perdeu a capacidade de tornar positiva a poupança pública, perdeu a capacidade de investimento e de promover o processo de desenvolvimento econômico. A partir de uma crise fiscal colocou-se uma crise gerencial. Assim, a reforma do Estado foi transformada, no discurso do governo FHC, em discussão técnica, administrativa, sendo esvaziada do conteúdo político a ela inerente (p. 62).

Conforme exposto, tomando a questão da crise do Estado brasileiro como fato consumado, e tendo como referência o receituário emanado das agências multilaterais de crédito, o passo subsequente foi a implementação das reformas, seguindo em grandes linhas os fundamentos teóricos do gerencialismo e da nova Administração Pública. Assim, a percepção das crescentes disfunções da administração pública foi diagnosticada e descrita em diferentes estudos realizados tanto pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, responsável pela direção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)[18], como pelos demais técnicos e assessores que compunham o Ministério. Tais estudos levaram

[18] O Ministro do MARE - Bresser Pereira - descreve nos seguintes termos o início da Reforma do Estado: "Em 1995 teve início, no Brasil, a **Reforma da Gestão Pública** ou reforma gerencial do Estado com a publicação, nesse ano, do Plano Diretor da Reforma do Estado e o envio para o Congresso Nacional da emenda da administração pública que se transformaria, em 1998, na Emenda 19. Nos primeiros quatro anos do governo Fernando Henrique, enquanto Luiz Carlos Bresser Pereira foi o ministro, a reforma foi executada ao nível federal, no MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Com a extinção do MARE, por sugestão do próprio ministro no final desse período, a gestão passou para o Ministério do Planejamento e Gestão, ao mesmo tempo em que estados e municípios passavam também a fazer suas próprias reformas". Cf. http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp (acesso em 16-02-2012)

para a arena política questões que impactaram os diferentes partidos, os quais se posicionaram a favor de uma imperativa necessidade de reformas administrativas. Por outro lado, a experiência internacional mostrava que, nos últimos anos, reformas e, principalmente, tentativas de reformas foram implementadas ou tentadas, e nem sempre com o sucesso esperado.

Nesse cenário, diversas teorias se propõem a explicar as razões do crescimento do Estado e os fatores geradores de disfunção. De forma muito resumida, o que se segue é uma indicação de algumas das principais teses desse debate no campo das teorias neoliberais. Na maioria desses estudos, grande ênfase é dada ao tema do clientelismo, patrimonialismo, corrupção, entre outros, como fatores relevantes causadores das disfunções que acometem às agências públicas. Como corolário, tais disfunções são geradoras de ineficiência, ineficácia em virtude da excessiva burocratização e da personalização da *cousa* pública. Além desse argumento, outro que comparece com muita frequência é o da obsolescência de programas, os quais já teriam se tornado desnecessários, ou cujos projetos não teriam dado certo, mas que, todavia, a administração pública teria dificuldade em finalizar essas atividades, em razão da cristalização de interesses em torno dos mesmos. A seguir, detalhamos melhor esse argumento.

2.1 Principais teses sobre o crescimento do Estado

A ideia do crescimento do Estado não deve ser colocada em uma perspectiva doutrinária e dogmática. Como foi salientado anteriormente, não é objetivo deste trabalho fazer uma discussão sobre as diferentes crises por que passa o Estado contemporâneo; isso exigiria uma teoria macro e, obviamente, além de estudos sobre os fundamentos micro, como, por exemplo, grupos organizados politicamente, que influenciam nas diferentes formas de crescimento do tamanho do Estado

(partidos, associações empresariais, sindicato, etc.). Aqui, o ponto central é discutir a lógica de uma agência que tem obtido relativo sucesso no fornecimento de bens públicos, no meio de um conjunto de tantas outras que não consegue fornecer os bens públicos esperados. Entender essa lógica é o motivo da nossa pesquisa.

Os determinismos macro sobre as diferentes historicidades dos Estados não seriam capazes de explicar *porquê umas agências conseguem ser eficientes e outras não.* É necessário, portanto, explicitar as causalidades, fundadas em pesquisas empíricas. Isto é, como se deu o processo desse crescimento, por um lado, e verificar se tal crescimento está sendo causa de crises políticas e econômicas, por outro. No caso brasileiro, em geral, e também no âmbito das administrações subnacionais, indagar se essa questão está gerando paralisia executiva e funcional da gestão pública. Desse modo, o que se ressalta é que sempre é preciso mostrar a crise da administração do Estado por meio de indicadores que confirmem o diagnóstico. Significa dizer que é preciso mostrar como diferentes ações e interações entre os atores presentes produzem serviços com custos altos para o contribuinte e de baixa qualidade para o usuário. Somente após o entendimento do crescimento perverso das racionalidades individuais (oportunistas, ritualísticas, clientelísticas, etc.) e de suas lógicas específicas, justifica-se os projetos normativos de reforma.

Consequentemente, tendo esses pressupostos em mente, é que se considera que o Prêmio INOVES, do ponto de vista de sua concepção pelo governo Hartung (2003-2010), compartilha dessas ideias. Por isso, manifesta em seu discurso que quer atores funcionais cujas ações expressem racionalidade e gerem uma administração mais eficiente, ou seja, seu *modus operandis* interno deve conduzir à efetividade no cumprimento de sua função.

A digressão conceitual acima está implícita em várias análises sobre o crescimento e sobre as possíveis falhas do setor público. É bom que se enfatize que o setor público e suas agências constituem o foco do nosso trabalho; no caso mais

específico dessas últimas, o ente Estado e suas diferentes agências é um condicionante, mais não determina tudo o que se passa intra-agência. Embora aspectos como financiamento das agências, prioridades dadas ou não às ações que elas realizam, recursos humanos e tecnológicos alocados, entre outros elementos sejam relevantes para se entender alguns dos condicionantes do seu *modus operandis,* há dimensões intrínsecas à gestão interna que diferenciam o desempenho das diferentes agências. Variável essa que é considerada uma das origens do crescimento do setor público, portanto, reflete na performance das agências *per se*.

Ademais, uma das explicações dominantes para o crescimento do setor público tem sido o argumento da propagação de um conjunto de "programas que garantem titularidade" para os cidadãos durante períodos de desenvolvimento econômico, porém, uma vez cumprida a finalidade dos mesmos, não se consegue retirar a titularidade e/ou a sua própria estrutura administrativa quando o programa não mais se justifica. Argumenta-se que é muito mais fácil criar um novo programa que tenha possibilidades maiores de sucesso na correção de determinados males públicos do que extinguir o antigo, cujo projeto não teve o sucesso esperado. Uma das razões para tal permanência decorre do fato de que grupos organizados ligados a diferentes forças políticas já conseguiram resolver os seus problemas de ação coletiva e nesse sentido conseguem manter seus *status quo* com relação a possíveis novos atores, ainda presos a uma incapacidade de agir politicamente (BRESSER PEREIRA, 2001, 1996).

Outra explicação para o crescimento do estado refere-se à própria burocracia, percebida como ator forte e legítimo. Vários autores chamam a atenção para o fato de que muitos chefes de departamentos e agências governamentais procuram sempre aumentar o orçamento para seus setores. Eles conseguem fazer isso em razão do enorme controle que tem sobre a informação e sua habilidade para mascarar os verdadeiros custos de produção dos serviços que fornecem. Essa ação está por trás da lógica do aumento dos orçamentos das agências. No caso do Brasil,

isso é claramente visível em função da dificuldade do controle por parte do legislativo e dos tribunais de contas pertencentes aos três níveis de governo (Ib. Id.).

Assim, embora a burocracia pública esteja entre as mais antigas instituições políticas, ela apenas foi percebida como dotada de grande poder no último século, apesar de, nos antigos Impérios e outros estados autoritários, a burocracia pública ter sido um poderoso ator, como mostram os estudos seminais de Max Weber (veja Wilson, 1989, cap. 01). Contudo, foi apenas depois da Segunda Guerra Mundial que se teve uma percepção de que a burocracia era um ator forte na gestão e implementação das políticas públicas nas sociedades democráticas.

Os dois indicadores mais óbvios deste cenário são dados pelo crescimento secular do emprego público, bem como o aumento dos níveis de gastos dos governos. Isso sem falar no impacto produzido pelas regras e normas da burocracia pública no processo específico de implementação de programas, sendo ela, inclusive, muitas vezes responsáveis pelo fracasso ou sucesso dos mesmos.

Por outro lado, o inventário dos problemas da gestão pública é grande, por isso, a título de exemplo, citamos alguns deles, sem uma ordem de importância ou prioridade. Além disso, destacamos a tendência à rotinização das práticas das agências do governo, em função da aplicação rigorosa de um conjunto de procedimentos que exigem um comportamento automático de processos/padrões. Esses, geralmente, fundados no legalismo procedimental de normas impostas para os agentes públicos. Autonomia e inovação nem sempre são atributos da burocracia. Desse modo, em face de qualquer risco, ela foge da responsabilização que deveria assumir, pois ela sabe, de antemão, que sempre poderá culpar “o sistema” como o responsável por erros cometidos. Esses comportamentos se apresentam sob a forma de apatia e de alienação por parte dos funcionários, em detrimento da demanda de um cliente/sociedade civil que procura soluções para seus problemas (ABRUCIO, 2011; BRESSER PEREIRA, 2001).

Outro aspecto relevante sublinhado é o surgimento de uma rigidez hierárquica na gestão, em que a excessiva centralização dos processos decisórios afasta os executores de participação no processo de formulação das ações, isto é, não inclui o funcionário que vai estar na ponta executando o programa. Com isso, entre os funcionários, tende a ser gerado um sentimento de não pertencimento à instituição e de não comprometimento com seus propósitos. A não percepção da relevância de sua ação, dentro do conjunto dos objetivos do programa a ser implementado, leva-os à apatia e a um sentimento de não responsabilização sobre os objetivos do programa implantado. Sobre esses aspectos, nas últimas décadas do século 20, propagou-se um *mantra* defendendo a descentralização das ações de governo, utilizando processos de mudança, como a inclusão dos processos de participação gestionária, para tentar evitar um possível engessamento das instituições públicas (ABRUCIO, 2011; BRESSER PEREIRA, 2001; WILSON, 1989).

Nesse mesmo diapasão, é interessante chamar a atenção também para o problema ligado à ideia de *accountability*, ou seja, de responsabilização. A ausência de transparência e o aspecto fortemente discricionário das decisões da burocracia levam a tomadas de decisões, que nem sempre vão de encontro às preferências e aos custos arcados pelo cidadão contribuinte. O problema mais geral da discussão da *accountability* na burocracia é pensado dentro de duas lógicas, que podem ser caracterizadas como complementares: A primeira lógica dessa discussão segue a ideia de que a responsabilização deveria estar presente como uma obrigação pessoal de execução de suas tarefas por parte da agência como um todo; e a segunda, por sua vez, adviria do controle externo, que torna sempre presente a questão da eficiência e do atendimento ao público alvo.

Resumindo, a primeira abordagem assume que os funcionários têm valores éticos e profissionais que guiarão suas atuações quando da execução de diferentes tarefas. E a segunda admite que esses valores não são suficientes e que é preciso introduzir meios coercitivos aos comportamentos que não estão em concordância com os

objetivos do projeto a ser implantado. Essa mesma corrente chama a atenção para os incentivos materiais que fazem com que o auto-interesse do funcionário sirva ao interesse público do cidadão. A grande questão nas avaliações que iriam permitir essa *acccountability* é o problema da síndrome da "não responsabilização nas agências públicas"; isso vem, entre outros fatores, da dificuldade de se medir produção e produtividade, quando, por exemplo, os produtos são de difíceis quantificações, por exemplo: como avaliar a aula de um professor, os procedimentos em uma consulta médica e a ação de um policial em um programa para redução do alcoolismo nas estradas.

Além disso, a produção de um conjunto de indicadores e suas quantificações teriam custos adicionais para o contribuinte e, como citado, de difícil formulação. Pode-se, entretanto, visualizar, no futuro, cenários de mudança, com a possibilidade da publicização via internet, pelo que se convencionou chamar de governo eletrônico. Por esse canal, pode-se aumentar a visibilidade do governo a um custo menor por parte do cidadão/eleitor, e, mais ainda, com a interação também eletrônica. Desse modo, por parte desse último, criar-se-ia mecanismos de controle social que reforçariam comportamentos eficientes e até moralmente éticos. Mas essa mudança ainda está muito mais na área do provável do que operando na realidade.

Vale ressaltar que muitos problemas de gestão pública são similares aos da gestão privada. Todavia, o que os diferencia é que, no âmbito da administração pública, eles possuem outras dimensões gerais, como as noções de legitimidade e eficacidade.

A primeira dimensão refere-se a situações de determinadas ações de agentes do governo, quando eles ultrapassam os seus objetivos e produzem efeitos perversos contrários à política em questão. Por exemplo, quando, em programas de segurança pública, agentes violam direitos civis e humanos (trata-se de efeitos perversos porque de fato as ações eram para assegurar esses mesmos direitos), contraria-se a legitimidade esperada. No caso dos projetos do prêmio INOVES, encontramos uma

situação contrária ao exemplo citado. Trata-se do projeto Madrugada Viva[19], em que a dimensão coercitiva da força empregada pela Polícia Militar fica dentro do quadro da legitimidade dos direitos humanos. Não foi observada nenhuma transgressão dos agentes policiais em função do entendimento e consciência dos funcionários/policiais no exercício legítimo de suas ações, que faz parte do objetivo do programa e é parte da identidade dos que o executam.

O exemplo acima reforça nossa intenção de não estabelecer relação de causalidade estreita entre processos macros e determinismo no funcionamento das agências públicas e, sobretudo, no comportamento cooperativo e/ou coletivo de servidores dentro dessas agências. Como salientado, constrangimentos existem, como é o caso de ambientes em que variáveis externas ligadas ao clientelismo e ao patrimonialismo impactam as racionalidades da ação dos servidores. Mas, devido à pluralidade espacial, técnica e histórica das agências não se pode, a priori, através de análises históricas *en passam,* derivar descrições de processos macros em lógicas de funcionamentos micro.

A segunda dimensão geral se refere à eficacidade. Essa é de difícil mensuração e avaliação. Primeiro, pelas dificuldades de *accoutability* de instituições que possuem um baixo grau de transparência e um alto grau de discricionariedade; segundo, pela inexistência, ou então pela presença, de procedimentos puramente burocráticos de prêmios para uma performance mais eficiente. Por último, vale salientar que, em ambientes em que outras organizações públicas semelhantes tendem a trabalhar com um nível de eficacidade sempre sub-ótimas, esse contexto funcionará como uma quase norma indicativa para que as outras organizações assim procedam.

Os vários problemas abordados no âmbito da administração e da gestão interna do Estado, ao lado daqueles de natureza política e econômica, no plano mais geral da

---

[19] PRÊMIO INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO Ciclo 2010**.** Disponível em <http://www.inoves.es.gov.br/arquivos/Conteudo_em_PDF_2010.pdf > Acesso em 22 jun. 2010

ordem capitalista contemporânea, conduziram, especialmente os países do mundo ocidental, a realizar profundas reformas econômicas e político-administrativas, as quais foram denominadas de reforma do Estado[20].

Nesse contexto, o Brasil foi marcado pela realização de amplas reformas nas décadas de 80 e 90. Reformas político-institucionais, reformas econômicas e reformas administrativas que alimentaram o debate e a agenda política em torno da reforma do Estado *lato sensu*. Assim, na década de 80, na conjuntura do processo de redemocratização, a agenda teve como eixos a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas, cujas demandas por participação social se consubstaciaram na Constituição de 1988. Porém, outras demandas constavam da pauta. Era preciso, além de mudar o regime político, também mudar o padrão de intervenção e de gestão do Estado, cujo diagnóstico da época, sintetizado por Farah (2006, p. 44-45), apontava para problemas tais como:

> (a) centralização decisória e financeira na esfera federal; (b) fragmentação institucional; (c) gestão das políticas sociais a partir de uma lógica financeira levando à segmentação do atendimento e à exclusão de amplos contingentes da população do acesso aos serviços públicos; (d) atuação setorial; (e) penetração da estrutura estatal por interesses privados; (f) condução das políticas sociais segundo lógicas clientelistas; (g) padrão verticalizado de tomada de decisões e de gestão e burocratização de procedimentos; (h) exclusão da sociedade civil dos processos decisórios; (i) opacidade e impermeabilidade das políticas e das agências estatais ao cidadão e ao usuário; (j) ausência de controle social e de avaliação.

Conforme frisamos anteriormente, as reformas deveriam assegurar transformações na burocracia pública herdada do Estado nacional-desenvolvimentista, substituindo-a por outra calcada nos valores democráticos e nos novos paradigmas em voga na administração pública. Desse modo, nos anos 90, sob os efeitos da sobreposição

---

[20] Para a crise do Estado e o consenso em torno da reforma, ver, entre outros: HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**, Trad. Marcos Santarrita, SP:Cia. das Letras; 1995, LECHNER, N. El debate sobre Estado y mercado. In: **Nueva Sociedad.** nº. 121, Septiembre-octubre 1992, pp.80-89. Sola, L. (Org.) **Estado, Mercado e Democracia.** RJ:Paz e Terra, 1993. THÉRET, Bruno. O neoliberalismo como retórica econômica e modo de ação política. De uma clivagem esquerda/direita a uma fratura entre o financeiro e o social: o caso francês. In: **RBCS**, nº. 24, Ano 9, Fevereiro/1994, pp.49-65

das mudanças ocorridas no plano externo, combinadas com o acirramento da crise econômica brasileira, emergiu uma conjuntura que viabilizou a formação de um consenso fundado nos princípios e valores neoliberais como orientadores da gestão pública. Com isso, abriu-se espaço para que o ajuste estrutural, preceituando reformas orientadas para o mercado e a redução das atividades do Estado, via privatização e transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade, bem como a adoção dos princípios do gerencialismo e da nova administração pública, considerados como meio de buscar soluções para a situação de crise. Embora tal consenso tenha se consubstanciado no limiar da década de 90, e durante o governo Collor de Melo e Itamar Franco (1990-1994) se tivessem iniciados reformas pró mercado, foi somente durante a gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que as referidas reformas ganharam maior densidade, bem como foram realizadas reformas na administração pública brasileira[21].

2.2 Mudança Administrativa e Dinâmica Micro-organizacional

O cenário geral da reforma da administração pública, no Brasil, dos anos de 90, como salientamos, é apenas o pano de fundo latente do objeto de estudo dessa dissertação. A intenção não é descrever a natureza da crise ou avaliar as reformas realizadas, nem tão pouco tomar os processos de reformas como explicação causal do problema focalizado. Nosso objetivo é bem mais modesto. Por isso, esse item visa a descrever o conjunto de noções presentes nos diferentes paradigmas que propõem a Nova Gestão Pública, com a intenção de mostrar os elos que os ligam aos aspectos micro organizacionais, em que “a ação no concreto”, de acordo com Friedberg; Crozier (1977), está presente. Esse processo de descrição e análise do funcionamento do sistema público traz embutido um discurso normativo sobre os

[21] Para uma discussão ampliada ver, entre outros: CRUZ, Sebastião V. **A produção do consenso: discurso econômico e conflitos políticos na transição brasileira.** *Paper* apresentado ao XVIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, 23-27 de novembro de 1994. DINIZ, Eli. Globalização. **Reformas econômicas e Elites Empresariais: Brasil anos 1990.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

rumos de uma possível reforma, que tenta atender de maneira mais eficiente e eficaz as demandas dos usuários desses bens. Esse é um dos pontos relevantes para explicar o Prêmio INOVES no qual, em princípio, essa demanda é atendida. Todavia, antes de avançar no sentido de mostrar a forma como o Prêmio INOVES ilustra e corrobora os *insights* teóricos trazidos da Nova Gestão Pública, é preciso explicitar o *approach* que eles nos fornecem.

Por outro lado, a perspectiva analítica da tradição francesa de Friedberg (1993)[22] e Crozier (1987), seguindo a estratégia da sociologia do mundo das organizações de Gouldner, assinala que é importante termos sempre em mente a relação entre a estrutura formal e a estrutura informal de uma dada organização. A discussão enfatiza a importância dos micro fundamentos para a compreensão das organizações. Esse aspecto é relevante, pois qualquer modelo normativo de mudança de gestão no setor público precisa ser pensado enquanto processo interno que acontece dentro das agências – incentivos, identidades, motivações, racionalidades, etc – e as suas relações externas com seus clientes, ou seja, seu público alvo.

Por esse prisma, entende-se como estrutura formal aquela oficial e estabelecida dentro de normas codificadas e controladas, tal como o estatuto e o organograma, em que se define órgãos/espaços de execução de ações voltadas para as atividades fins da organização e órgãos/espaços voltados para a execução de atividades consideradas meios para atingir os fins para o qual a organização existe. Portanto, espaços de distribuição de relações de atividades e, sobretudo, de poder. No âmbito desses espaços formais emerge a segunda estrutura, que é denominada pela literatura pertinente como estrutura informal. Essa última se constitui no cotidiano da realização das diversas tarefas nos referidos espaços formais, nos quais as relações entre e inter atividades e seus executores acontecem. Portanto, espaços em que os elementos humanos aparecem como sujeitos da ação e que, ao contrário das máquinas que apenas executam comandos, eles têm capacidade de

22 O livro Poder e a Regra escrita por Friedberg, mas por ele próprio reconhecida com uma forte participação das ideias de Crozier que já tinha escrito com esse autor outros livros.

refletir sobre os atos que estão executando e, portanto, criar uma dinâmica que muitas vezes modifica e otimiza o processo de execução das tarefas; ou, ao contrário, também pode fazer o inverso, sobretudo se o conhecimento sobre o procedimento é insuficiente, ou se a motivação para execução está bloqueada por um motivo interno ou externo. É essa dinâmica que não está formalizada em estatutos e regras de funcionamento que constitui o espaço da estrutura informal. Como tal, ela se constitui naquilo que muito autores denominam "clima organizacional", por meio do qual são enviados sinais para o conjunto das relações e atividades da organização, influenciando o desempenho e performance da mesma como um todo.

Crozier; Fridberg (1977) sobre estes aspectos vão além, e afirmam que a dicotomia, acima citada, na prática desaparece, e o que se apresenta na realidade das organizações é um "sistema concreto de ação", no qual os dois processos podem se opor e/ou resultar em uma síntese que dá sentido e reforça os objetivos pactuados pelos integrantes da organização.

É nesse *approach* que ancoramos a hipótese central dessa dissertação, com a intenção de estudar a lógica de sucesso do Prêmio INOVES. Os conceitos dessa visão serão fundamentais para explicar porque uma agência tem sucesso e é premiada e outra não. Por conseguinte, o foco é a lógica interna das ações dos atores dentro das agências. Desse modo, se postularmos com algum realismo que a ação desses atores estaria para além de uma ação pautada por uma racionalidade formal e utilitária, a lógica da ação concreta, de acordo com Crozier; Friedberg (1977), permite-nos entender porque motivações identitárias, afetivas e simbólicas levariam um indivíduo a se comportar numa perspectiva de ação coletiva visando ao bem coletivo.

2.3 Teorias de alcance médio como *approach*

Antes de avançar nossas análises, é preciso explicitar nosso aporte baseado nas teorias de alcance médio, especialmente aquele formulado por Crozier; Friedberg (1977) e seus vínculos do ponto de vista normativo e explicativo com as macro-teorias. As teorias de alcance médio foram desenvolvidas nos EUA nos anos 50 na Universidade de Columbia por Robert Merton. O referido autor percebeu que grandes teorias, como o funcionalismo parsoniano, marxismo ou o estruturalismo, eram programas de pesquisa que poderiam ter relevância na discussão de questões sistêmicas da sociedade, mas, em razão do seu alto nível de abstração, não seriam capazes de dar conta de processos diferenciados que aconteciam num outro nível da realidade, em que conceitos mais precisos precisariam ser adequados para explicar as dimensões das relações micro sociais. Merton (1968) não nega a dimensão heurística das macro-teorias, porém não as toma como *deus ex-machina*.

Posteriormente, na esteira desse debate, de uma maneira muito simplificada, pode-se destacar a emergência de três modelos típicos ideais de reformismo. Apesar de serem movimentos escalonados no tempo e terem surgido de um embate com as ideias anteriores, vale a pena apresentar alguns pontos básicos para apoiar a discussão que se segue, no âmbito do debate sobre as teorias da administração pública. São eles: o Gerencialismo, a Nova Gestão Pública (New Public Management) e a Governança Pública (ABRUCIO, 2011).

O Gerencialismo dirige críticas fortes ao tamanho do Estado e à ineficiência da burocracia clássica. “O gerencialismo puro considerava que as soluções para as ineficiências da administração pública estavam centradas na redução do tamanho do Estado e na equiparação da função pública ao modelo gerencial vigente no setor privado [...]” (ABRUCIO, 2011, p.248). Dessa forma, pode-se destacar alguns pontos positivos e negativos encontrados na gestão pública sob a ordem do gerencialismo puro. O primeiro abrange o seguinte conteúdo:

> [...] as medidas de desburocratização, tanto no plano interno à organização como na redução de normas e procedimentos requeridos ao cidadão; os instrumentos para aumentar a economia e a eficiência; e a defesa de uma cultura gerencial mais empreendedora por parte da burocracia, incentivando comportamentos mais criativos e menos formalistas (Ib. Id.).

Contudo, tais pontos negativos reportam às críticas da intervenção estatal e da burocracia:

> [...] o gerencialismo puro não capta a relevância da ação governamental no mundo contemporâneo nem tampouco percebera a especificidade e a necessidade da burocracia pública, sobretudo em contraposição ao patrimonialismo e no seu papel de garantir elementos de estabilidade às sociedades contemporâneas. Ademais, o gerencialismo não percebera que a gestão pública tem um *modus operandi* e uma ética diferenciadas em relação ao setor privado, em particular no que se refere aos desígnios democráticos e à necessidade de produzir um serviço público para além da eficiência (ABRUCIO, 2011, p.248).

A constatação dos limites do modelo gerencialista contrapõe-se à concepção denominada de a Nova Gestão Pública (NGP). “Trata-se de uma corrente ampla centrada em três premissas básicas: a administração pública voltada aos cidadãos; a gestão orientada por resultados; e a descentralização/ desconcentração da estrutura governamental” (Ib. Id. , p.249).

Em um sentido amplo, as premissas acima apontadas introduzem na pauta de discussão da gestão pública o tema da *accountability.* Significa dizer que a administração voltada ao cidadão tende a criar instrumentos de gestão mais participativos às demandas de seus usuários, assim como a gestão orientada para resultados favorece a flexibilidade da gestão pública e a descentralização da estrutura governamental visa à afirmação de maior autonomia dos níveis de governo.

> As reformas da NGP resultam, principalmente, na expansão dos instrumentos de gestão voltados às demandas dos cidadãos, o que contribui para agilizar a resolução dos problemas, alterar o comportamento da burocracia (menos auto-referida) e aumentar a legitimidade social do Estado, na ampliação e no fortalecimento dos mecanismos de avaliação de

> políticas públicas e no estabelecimento de maior descentralização das ações (Ib. Id. , p.249).

Entretanto, outras falhas são encontradas nas ideias do “gerencialismo puro” e também na Nova Gestão Pública. As críticas se concentram sobre “o seu modelo de *accountability,* que tende a se restringir à atuação individual e à cobrança dos padrões de desempenho previamente definidos pelas instâncias governamentais” (ABRUCCIO, 2011, p.250). Outro ponto consiste na crítica sobre “a separação entre formulação e implementação que pode vigorar nesse processo, uma vez que a NGP dá mais ênfase à autonomia das fases do que à articulação entre elas (ABRUCIO, 2011, p.250). A terceira crítica está atrelada ao não cumprimento do papel do Estado enquanto articulador e indutor do desenvolvimento. Para os críticos, “o modelo da NGP se preocupa menos com a definição de categorias essencialmente políticas como projeto nacional, integração regional e indução ao desenvolvimento” (ABRUCIO, 2011, p.250).

Neste cenário, uma nova concepção sobre administração pública que vem ganhando espaço nas discussões políticas no Brasil é a denominada Governança Pública. Essa concepção pauta suas bases na construção de cinco aspectos essenciais, a saber: i) maior ênfase na democratização do Estado, com a abertura de novos canais de participação; ii) busca de maior coordenação das atividades internas e externas ao governo; iii) aprimoramento que possibilite absorver os resultados das avaliações das políticas públicas; iv) inclusão de elementos de valorização e motivação dos funcionários públicos em adição à necessária flexibilização proposta pela NGP; e, v) maior “empoderamento” (*empowement*), equilíbrio de funções (coordenação), ética e equidade, em adição aos chamados “es” da administração pública: eficácia, eficiência, empreendedorismo e efetividade (ABRUCIO, 2011).

Kettl (apud BRESSER PEREIRA, 2001) em seu artigo “A revolução global: reforma da administração do setor público”, apresenta um inventário das ideias subjacentes

a essas reformas. Os pontos centrais seriam os seguintes: “substituir a autoridade e a rigidez pela flexibilidade; a atenção à estrutura, pela melhoria do processo” (p. 80). A preocupação central desse teórico é a critica à hierarquia burocratizada, que passa a ser estrutura de comando de poder nas organizações públicas. Não só o poder dessa hierarquia tem que possuir uma significação de legitimidade por parte dos comandados, como a própria lógica do processo burocrático também tem que ser assimilada permitindo a essa última uma capacidade de autonomia e, sobretudo, de adaptação às diferentes situações em que a màquina pública se encontra nas suas interações com a sociedade. A autoridade de uma hierarquia tem que ser necessariamente legítima.

Como consequência lógica dessa premissa, o objetivo central é reforçar a dimensão pró-ativa dos diferentes atores envolvidos nas agências do governo. Isso implicaria, logicamente, em maior autonomia por parte dos funcionários, e assim, a *accountability* teria que ser feita no resultado das ações da agência. Sobre esse aspecto Kettl é enfático: “deixem os gerentes gerenciar, pois esses podem saber mais das preferências dos usuários” (KETTL, *apud* BRESSER PEREIRA, 2001, p. 81).

O autor, entretanto, chama a atenção para o fato de que grande parte da oferta desses serviços burocráticos são provenientes de “órgãos e agências estatais em situação de monopólio e afastados da competição de mercado, sem nenhum estimulo para administrar melhor” (Ib. Id., p. 82). Isso levou a uma lógica que os novos reformadores chamaram de imperativo da competição. Na Inglaterra, na Nova Zelândia e em vários estados americanos, foram criadas ações em que as agências públicas seriam regidas por contratos e avaliadas pelo desempenho e “deveriam melhorar seus serviços, que deviam assim, ser avaliados por usuários e consumidores” (Ib. Id. , p. 82).

Para Kettl (2001), a lógica da teoria econômica está presente no núcleo do novo gerencialismo, a partir da ideia clara de que “só a livre concorrência é capaz de

corrigir esses vícios” (Ib. Id., p. 83). Nesse sentido, as instituições públicas, e também privadas, seriam capazes, com o estímulo da competição, baixar a ineficiência, a má gestão e o desperdício.

O resultado dessas formulações sugere as seguintes linhas de ação: *empoderar* comunidades mais do que fornecer simplesmente serviços; encorajar a competição mais do que favorecer monopólios; ter focos em metas mais do que em regras; preocupa-se muito mais com os produtos a serem fornecidos do que com a montagem de estruturas burocráticas para produzir os mesmos; incentivar a identificação das necessidades do consumidor e não o desejo da burocracia; concentrar-se nos custos e em possíveis atividades que gerem receitas e não somente nos gastos públicos; investir em prevenção de problemas muito mais do que procurar a solução para os mesmos; descentralizar fortemente a autoridade pública em vez de manter modelos concentradores e burocráticos; tentar construir ambientes de mercados para produtos que atenderiam à necessidade do cidadão/consumidor em vez de criar programas públicos (OSBORNE; GAEBLER, 1995; BRESSER PEREIRA, 2003, PAULA, 2005).

O livro “Reinventando o Governo”, de autoria de OSBORNE; GAEBLER (1995), foi uma das obras que marcou a difusão dessas ideias no mundo da experiência dos diretores de agências públicas nos Estados Unidos e fora dele. O livro não possuía apenas uma ideia de “auto-ajuda” para a elite administrativa em crise face aos seus problemas. A observação prática dos autores era que de fato a excessiva centralização, os inúmeros procedimentos e as regras padronizadas e a baixa flexibilidade para agir em situações não previstas vinha paralisando os administradores públicos.

2.4 Disfunções da Administração Pública Brasileira: principais teses

Um aspecto presente nas discussões sobre o Estado Contemporâneo é a suposta crise do racionalismo tecnocrático, fundado na concepção de um mundo social onde os atores sempre se comportam racionalmente, de forma a otimizar a relação entre meios e fins, o que pressupõe uma larga margem de informações perfeitas, além de acatarem as normas produzidas por elites tecnocráticas situadas em um nível superior na hierarquia da organização pública.

Mas, se esse é um aspecto da gestão pública comum as diversas sociedades, o Brasil enfrenta outros problemas “clássicos”, inerentes à história da formação do seu Estado e de sua burocracia. Alguns traços dos processos presentes no Brasil de hoje fazem parte de uma herança histórica marcada pelo patrimonialismo e clientelismo, que ainda impactam a gestão pública brasileira. E a capixaba não escapa desta sina. Enumerar em linhas gerais esse processo é o sentido da narrativa a seguir, apontando-se os principais problemas a serem discutidos.

Para tanto, busca-se descrever e explicitar o que se consideram problemas ainda presentes na gestão pública estatal. À herança do patrimonialismo e do clientelismo, que assolou a administração pública em diferentes momentos da história brasileira e que continua presente ainda hoje, somam-se os problemas clássicos advindos da crise técnico-burocrática da administração da sociedade industrial contemporânea. Essa junção de problemas, que apareceram no passado e que persistem juntos a problemas contemporâneos, impõe dificuldades tanto ao analista quanto ao reformador, na explicação e na ação em torno das reformas administrativas.

Cabe destacar que, na América Latina e particularmente no Brasil, a construção do Estado foi marcada pela ausência da ideia de Republicanismo, que remonta ao mundo romano e designava um comportamento dos cidadãos que fosse voltado para o bem comum. No século XVIII, o ideário da revolução francesa retoma esse conceito; no final do século XIX, o republicanismo se junta a ideia de s*tate-building* nos governos europeus, no sentido de tornar o Estado presente e mais efetivo. Como se observa durante o texto, essa lógica foi marcada por uma cultura

burocrática analisada por Weber, que foi importante na construção e na relação da sociedade com o Estado, sendo que na primeira encontrava-se cidadãos com o sentido do bem público e/ou coletivo. No caso brasileiro, a ausência de uma ideia republicana faz com que os indivíduos privilegiem, às vezes, somente os seus interesses privados em detrimento dos bens coletivos comuns a todos os cidadãos de uma comunidade (PETTIT, 1992).

Dessa forma, o republicanismo não foi um ideário central na construção do Estado Nação Moderno, no Brasil. Durante o período da colônia, assistiu-se à implantação de um estado patrimonialista, na qual a estrutura burocrática era usada para implantar e gerir propriedades mercantis da elite ligada à Coroa. Esse fenômeno continua com mutações distintas, porém presente em todo o período após a implantação da República, no qual grupos organizados, e mesmo minorias ativas, usam o Estado como se fosse patrimônio privado. Com relação ao clientelismo, fica evidente, até hoje, que as elites políticas usam indivíduos que deveriam ter acesso legítimo a bens e serviços produzidos pelo Estado, mas que trocam esses mesmos serviços por apoio eleitoral e político a elites que ocupam os cargos públicos[23].

Através de um recorte cronológico, inicia-se ponderações com a exposição de traços do patrimonialismo, sistema caracterizado por não possuir distinções entre os limites públicos e os limites privados, ainda presentes na administração pública brasileira. Esses pontos importantes, apesar de muito conhecidos da literatura, são descritos como forma de auxiliar o entendimento da dimensão micro presente nos processos internos, no caso do Prêmio INOVES, pois funcionam como um contraponto aos processos nos quais os indivíduos dispõem de uma relativa liberdade para ações condizentes com a expectativa de uma atuação impessoal e mais eficiente por parte das mesmas agências.

---

[23] Sobre estes aspectos ver, entre outros: FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder**: Formação do Patronato Político Brasileiro. 8. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1989. 397p. NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil:** clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: J. Zahar; Brasília: Escola Nacional de Administração Publica, 1997.

A característica que definia o governo nas sociedades pré-capitalista e pré-democráticas era a privatização do Estado, ou interpermeabilidade dos patrimônios públicos e privados. Ou seja, a incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados. Os atos dos governantes se baseiam em considerações pessoais, o domínio exercido pelas normas racionais se substitui pela justiça do príncipe e seus funcionários. “O Estado Patrimonial é o representante típico de um conjunto de tradições inquebráveis” (PAIM, 1998, p. 19).

Com o surgimento do capitalismo e da democracia, estabeleceu-se uma distinção clara entre *res pública* e bens privados. A democracia e a administração pública burocrática emergiram como as principais instituições que visam a proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado.

Observa-se a incompatibilidade do sistema patrimonialista e a administração burocrática vigorante em sociedades modernas, isto é, industrializadas com predominância de relações capitalistas de produção. No entanto, em muitas sociedades, como é o caso da sociedade brasileira, esses dois sistemas convivem, isto é, práticas patrimonialistas convivem com práticas burocráticas modernas, constituindo o que muitos autores denominam de sistemas híbridos. Desse modo, permanecem resquícios da não separação entre público-privado, os quais são visíveis nas ações do Estado, como, por exemplo, governantes que tomam para si patrimônios pertencentes à sociedade como se fossem seus bens privados.

Ressalta-se que o patrimonialismo tem como “irmão gêmeo” o clientelismo. Isso porque ambos constituíam toda a trama das relações políticas no Brasil do século XIX, sustentando virtualmente todo ato político. O clientelismo é a contra face do

patrimonialismo na medida em que um sujeito (cidadão) recebe proteção de outro (governante e/ou representante legislativo) em troca de apoio político[24].

Tal prática repousa sobre um contexto personalista que se estende aos partidos políticos e burocracias. Essas redes envolvem uma pirâmide de relações pessoais e hierárquicas que perpassam a sociedade de alto a baixo.

> Os recursos materiais do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema; os partidos políticos – isto é, aqueles que apóiam o governo – têm acesso a inúmeros privilégios através do aparelho do Estado (NUNES, 1997, p. 32).

Apesar das transformações ocorridas na sociedade brasileira durante o século 20, as instituições formais do Estado permaneceram altamente impregnadas por estas práticas de troca de favores. Tal herança, com perfis variados, vem impedindo que procedimentos burocráticos pautados na lógica racional legal (apresentada por Weber) se consolidem na administração pública brasileira. Verificam-se ainda hoje procedimentos em que relações pessoais de trocas se fazem presentes. A primazia do personalismo é bem ilustrada pela instituição do “jeitinho brasileiro” e pelo uso da autoridade pessoal, com a famosa expressão: “Você sabe com quem está falando?” Enfim, no Brasil, o clientelismo está tão enraizado na vida social, que sobrevive como mediador das relações entre Estado e Sociedade, mesmo com as profundas mudanças ocorridas na estrutura socioeconômica do país.

É interessante salientar uma diferença fundamental entre o clientelismo na sociedade pré-moderna e na moderna. Enquanto na sociedade pré-moderna os sistemas de clientela formavam verdadeiros e autênticos micros sistemas autônomos, que, excepcionalmente, sobrevivem como tais, apresentando-se como alternativa ao sistema político oficial, no sistema político moderno, eles tendem a imbricar-se numa posição subordinada ao sistema político. Esse último envolve

[24] Sobre estes aspectos ver, entre outros: Faoro (1989).

formas de aquisição do consenso através de permuta e, por isso, mantém fenômenos de personalização do poder, aliás, extremamente evidente. Nesse sentido, a afirmação de Paim, a seguir, é esclarecedora:

> O clientelismo se manteve forte no decorrer de períodos democráticos, não definhou durante o período do autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política. O universalismo de procedimento e o insulamento burocrático são muitas vezes percebidos como formas apropriadas de contrabalançar o clientelismo (PAIM, 1998, p. 20).

No âmbito mais geral do desenvolvimento das organizações, vale destacar que foi um grande progresso o surgimento, no século XIX, de uma administração pública burocrática em substituição às formas paternalistas de administrar o Estado. Weber, o principal teórico desse processo, destacou com muita ênfase a superioridade da autoridade racional-legal sobre o poder patrimonialista. Para Weber (1991) a palavra legal está ligada à ideia de legalidade, estabelecida por meio de regras gerais consensuadas. Portanto, a obediência às regras pelos subordinados confere às mesmas legitimação, em total oposição ao poder patrimonial, cuja autoridade deriva do arbítrio do detentor do poder e não de regras pactuadas. Nesse sentido, a burocracia só poderá ser aceita por seus cidadãos desde que ela não esteja sujeita a um poder patrimonial, nem a uma racionalidade tecnocrática que não leve em conta a realidade da aceitação/obediência humana no mundo social. O racionalismo tecnocrático era um dos grandes temores de Weber a respeito de um possível desenvolvimento da sociedade industrial, onde os indivíduos dominados por essa tecnocracia pudessem acabar todos numa *gaiola de ferro* com a total burocratização do mundo da vida. Esses dois aspectos do patrimonialismo e da burocratização na administração pública brasileira encontram-se amalgamados e, em muitas situações organizacionais, produzem disfunções, mal funcionamento e, portanto, mal desempenho das atividades que as organizações deveriam executar.

No processo de expansão e de desenvolvimento das sociedades modernas, marcadas pelos processos de industrialização, desenvolvimentos tecnológicos

acelerados, ampliação das esferas de mercado e de intercâmbio comerciais inter países e intercontinentais, os Estados-Nacionais tenderam a acompanhar esses crescimentos e desenvolvimentos, transformando-se em grandes sistemas administrativos burocráticos. Ou seja, tal crescimento se verificou *pari passu* com o desenvolvimento e a expansão do sistema econômico, assim como acompanhou suas crises e realizou reformas e ajustes ao longo desse processo, que se inicia no final do século XIX se estende por todo o século XX e avança pelo XXI. Em cada fase ou estágio crítico, são realizadas reformas tanto no sistema econômico como no sistema de gestão da administração pública. Novas teorias emergem criticando as antigas e propondo novas soluções; ou velhas teorias são requentadas e revestidas com novas roupagens e linguagens e apresentadas como inovações salvadoras do caus instalado. Normalmente, o caus decorre das crises e desgastes resultantes das mudanças impulsionadas por transformações que vão ocorrendo no padrão técnico-organizativo do modo de produção em curso, cujo limite se expressa por meio de crises generalizadas, isto é, tanto no sistema econômico como no sistema de gestão pública e empresarial. No âmbito micro, ou seja, interno às organizações, esse clima de instabilidade e de crise se reflete, fazendo com que, no caso das organizações privadas mais rapidamente do que nas organizações públicas, a reação e as mudanças se efetuem. No caso das organizações públicas, como são regidas pela lógica predominante dos interesses políticos, nem sempre afinados com os interesses públicos da sociedade, a mudança tende a se efetuar lentamente. Tal defasagem da administração pública tem a ver com os diversos constrangimentos a que ela está sujeita, conforme foi ressaltado anteriormente.

Para que possamos tem um melhor entendimento dos fundamentos do modelo burocrático de gestão, tal como formulado por Max Weber (1864-1920), com a finalidade de compreender as críticas que estão sendo dirigidas a ele, bem como que novas roupagens que estão sendo propostas em sua substituição, apresentamos, a seguir, uma breve descrição de seus elementos essenciais.

Com efeito, o estudo da burocracia como fenômeno típico da época moderna se deve ao sociólogo e filosofo alemão Max Weber, que identifica, no processo de

racionalização da sociedade, o aspecto que qualifica, mais do que qualquer outro, a modernidade típica das sociedades industriais. Esse processo de racionalização consiste numa transformação radical, por meio da qual os métodos de produção, relações sociais e estruturas culturais tradicionais, caracterizados por formas espontâneas e práticas pessoais, foram sendo substituídos por procedimentos sistemáticos, precisos e calculados de forma racional. Tal processo permitiu aplicar regras de imparcialidade e impessoalidade. Se, no mundo pré-moderno, a justiça era administrada diretamente pelo chefe, ou pelos anciãos da aldeia, ancorados nas relações pessoais fundadas na tradição; nas sociedades modernas, a justiça é aplicada de acordo com leis definidas, por isso tende a ser impessoal. Além disso, Weber observou que este processo de racionalização ocorre em quase todos os aspectos da vida social. Esse novo modo de relações da modernidade faz com que se tenha um aumento significativo da produtividade, o qual é acompanhado com uma espécie de “desencantamento” do mundo, que perdeu em criatividade e em beleza, substituídos que foram por ganhos em eficiência e eficácia.

Esses aspectos da lógica das relações sociais e de produção assinalados por Weber (1991), como sendo característico do modo de produzir e de se relacionar nas sociedades modernas, é que se constituem na matéria prima da abordagem dessa dissertação. Mais precisamente, são elementos fundamentais para entendermos a lógica diferenciada que comparece dentro das agências premiadas pelo INOVES, Isto porque é exatamente sobre estes aspectos assinalados por Weber, como sendo típicos do *know how* da modernidade, que as críticas contemporâneas do gerencialismo e da nova administração dirigem seu arsenal de argumentos. Nesse sentido, o texto a seguir de Araujo et.al (2006, p. 73), ilustra parcialmente esse argumento.

> Então a burocracia é uma forma de organização, que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance dos objetivos, ou seja, a preocupação central da obra de Weber é a racionalidade instrumental, compreendida como sendo uma equação dinâmica entre meios e fins.

O quadro, a seguir, sintetiza a relação entre racionalidade e normas no modelo weberiano, cujo objetivo é evidenciar os elementos típicos ideais que favorecem a ação eficiente no âmbito intra-organizacional.

QUADRO 1 - Estrutura Burocrática

Estrutura Burocrática	Princípios	Funções definidas e competências determinadas por regulamentos
		Divisão de tarefas racional e se baseia em regras específicas
		Todos têm direitos e deveres delimitados por regras e regulamentos
		Há uma hierarquia definida (autoridade e limites)
		Recrutamento é feito por meio de regras previamente estabelecidas
		Remuneração igual para o exercício de cargos e funções semelhantes
		Promoções reguladas por normas (evita-se o favoritismo)
	Características	Funções definidas e competências estabelecidas por normas (lei)
		Direitos e deveres fundamentados no princípio da igualdade burocrática
		Definições de hierarquia e especialização de cargos e funções
		Impessoalidade nas relações
		Objetivos explícitos e estrutura formalizada
		Autoridade racional-legal e racionalidade instrumental
	Vantagens	Análise racional para o aprimoramento dos processos de produção
		Lógica científica predomina sobre a lógica intuitiva
		Ética profissional
		Formalização de direitos e deveres
		Evita-se o clientelismo e o favoritismo com as regras e normas
		A impessoalidade facilita a comunicação e a expansão dos negócios

Fonte: (ARAUJO et al.,2006)

O quadro mostra como se correlacionam princípios, características e vantagens na estruturação do aparato administrativo que corresponde à dominação legal expressa pela burocracia. Seu fundamento ancora-se nas leis e na ordem legal. A posição dos funcionários (burocratas) e suas relações com o governante, os governados e seus próprios colegas burocratas são estritamente definidas por regras impessoais e escritas, que delineiam de forma racional a hierarquia do aparato administrativo, os

direitos e deveres inerentes a cada posição, os métodos de recrutamento e seleção, etc. A burocracia é a organização típica da sociedade moderna democrática e das grandes empresas. A autoridade legal, por esse motivo, não abrange apenas a moderna estrutura do Estado, mas principalmente as organizações não-estatais, particularmente as grandes empresas. Através do – "contrato" ou instrumento representativo da relação de autoridade dentro da empresa capitalista, as relações de hierarquia nela passam a constituir esquemas de autoridade legal.

Apesar da burocracia ser considerada como a mais eficiente forma de organização criada pelo homem, como ressaltado acima, o próprio Weber (1991) temia essa grande eficiência. Isso porque os resultados, advindos da crescente burocratização do mundo moderno, seriam uma enorme ameaça à liberdade individual e às instituições democráticas das sociedades ocidentais. Além disso, Weber (1991) ressaltou também a fragilidade da estrutura burocrática, que enfrenta um dilema típico: de um lado, existem pressões constantes de forças exteriores para encorajar o burocrata a seguir outras normas diferentes daquelas presentes na organização e, de outro lado, o compromisso dos subordinados com as regras burocráticas tende a se enfraquecer gradativamente.

Além dessas críticas, muitas outras foram elencadas pelo próprio Weber (1991) e por outros estudiosos da burocracia, os quais apontaram disfunções ao *modus operandis* das burocracias modernas. No entanto, vale ressaltar que as causas das disfunções residem, sobretudo, no fato de que a teoria da burocracia não leva em conta a chamada organização informal que existe em qualquer tipo de organização, assim como, não se preocupa com a variabilidade do comportamento humano, que necessariamente introduz variações no desempenho das atividades organizacionais. Como resultante emergem as consequências imprevistas nas gestões burocráticas.

Analisando a estrutura administrativa do Estado durante os anos da década de 90, Bresser Pereira (2001) explicita nos seguintes termos as disfunções que a burocracia apresentava segundo seu ponto de vista.

> A administração pública burocrática foi adotada porque era uma alternativa muito superior a administração patrimonialista do Estado. Entretanto, o pressuposto da eficiência em que se embasava não se mostrou real. No momento em que o pequeno estado liberal do século XIX cedeu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que ela não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas do cidadão (p. 241).

Com efeito, para Bresser Pereira (2001), a burocratização propicia o excesso de atos normativos para alcançar objetivos; exigências e formalidades burocráticas desnecessárias internamente; desconsideração para o cidadão: ausência de orientação e informação; exagerada centralização; ausência de planejamento e acompanhamento na implantação das políticas públicas; custo crescente e presença constante de funções duplas de burocratas.

Desse modo, as considerações propostas vão de encontro aos argumentos de Bresser Pereira (2001), e tem a intenção de mostrar a possibilidade de existir no mundo real um conjunto de procedimentos e de normas que levam para resultados sub-ótimos[25]. Porém, há também a possibilidade de um conjunto de ações que possam ser racionais a nível micro e produzirem resultados ótimos[26]. Tais considerações mostram que o processo de crescimento do Estado resulta de várias ordens de determinações e causalidades, por isso apresenta organizações com racionalidades variadas que alimentam análises que ora acentuam as disfunções presentes em determinadas estruturas, ora demonstram a presença dos chamados "bolsões de eficiência", ou experiências de sucesso, ou então as chamadas *good practices*. Ou seja, o que é preciso sublinhar, a essa altura, é que a temática da

---

[25] Sobre disfunções da Burocracia, ver, entre outros: SANTOS, Wanderley. G. **Razões da desordem**, Rio de Janeiro, Rocco, 1993; MARTINS, Luciano, **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985; BRESSER PEREIRA, L. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Ed. 34, 1996.

[26] Sobre bolsões de eficiência ver, entre outros: EVANS, P. O Estado como problema e solução. Lua Nova, **Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 28/29, 1993, p. 107-156. SCHNEIDER, Ben R. **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. Trad. Pedro Maia Soares, Zusan Semler. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

administração pública e da gestão burocrática nas sociedades modernas necessita de leituras que considerem a natureza de sua dinâmica complexa, multifacetada e multidisciplinar para uma adequada compreensão.

No caso dessa dissertação nosso olhar está voltado para mudanças pontuais e incrementais que se verificam no âmbito intra-organizacional e que se caracterizam como “Ihas de Sucesso” na administração pública. Sabemos que tais “Ilhas de Sucesso” podem ocorrer. Porém, argumentamos que elas precisam ser estudadas e seus procedimentos e práticas sistematizados e discutidos em um plano teórico, permitindo, assim, que essas experiências melhorem o nosso conhecimento sobre o *modus operandis* da burocracia. Fica evidente na literatura consultada a pouca atenção dada às reflexões sobre os processos micros que acontecem no interior das agências de governo.

Como já frisamos, a tentativa de explicação via teorias excessivamente gerais não dão conta dos processos internos dentro das agências do executivo que mostram, na realidade, uma diversificação enorme em termos de eficacidade e eficiência. Por isso é necessário recorrer a teorias voltadas para os aspectos micros negligenciados pelo novo gerencialismo e também pelas teorias dos processos participativos. Apesar de ambos serem relevantes para futuras mudanças, eles não dão conta da complexidade do universo interativo e motivacional dos operadores do sistema burocrático. É esse aspecto que tentaremos mostrar ao estudar o prêmio INOVES.

Vale esclarecer, ainda, que não abordaremos de forma sistemática os estudos sobre a administração pública brasileira, nem tão pouco sobre o caso do Espírito Santo, pois isso iria desviar muito de nossa questão focal, o caso específico do INOVES. Além disso, ressaltamos que essa literatura constitui o marco referencial a partir da qual consideramos as análises como dando conta das questões gerais relativas aos problemas da burocracia pública. Em especial as análises de Bresser Pereira (2001) e Fernando Abrucio (2011), além de focalizar os principais problemas, salientam as

dificuldades empíricas de estudar o executivo em função do grau de opacidade do mesmo. Futuramente, no entanto, espera-se que, com a maior disponibilidade das informações produzidas, seja pelos TCUs e da CGU, possamos precisar melhor as nossas futuras avaliações.

A tradição maior da análise na administração pública foi sempre de salientar suas falhas, seus fracassos e análises desses pontos. A ideia de sucesso salientada por Tendler (1998) e Wilson (1989) significa abertura importante para um programa de pesquisa que se torna relevante, a partir do momento em que, em alguns contextos histórico, cultural e político, podemos encontrar organizações públicas que conseguem produzir com relativa eficiência os *outputs* que são os objetivos de sua existência. Estudar o premio INOVES significa a possibilidade de aproximação com essa linha de pesquisa e quiçá com contribuições que ampliem o conhecimento produzido nesse âmbito de estudos. Os capítulos subsequentes explicitam o contexto do estado do Espírito Santo no qual os procedimentos relativos ao Prêmio INOVES foram criados, assim como analisa um dos casos à luz das teorias de alcance médio tratadas neste capítulo.

3 O PRÊMIO INOVES: A PROCURA DA EFICIÊNCIA PÚBLICA

Como foi assinalado no início desta dissertação, ao se discorrer brevemente sobre a obra de Tendler (1998), experiências de sucesso são encontradas na administração pública brasileira, apesar de as mazelas históricas associadas ao patrimonialismo e ao clientelismo que, associadas aos problemas inerentes às lógicas internas das organizações, terem dificultado o aparecimento de iniciativas exitosas. Lamounier (1977) mostrou que dimensões específicas, contingentes de uma cultura local (aqui no sentido que Geertz atribuía a essa expressão) podiam proporcionar motivações derivadas de interações pactuadas seja conscientemente ou inconscientemente, pelos operadores dessas instituições, tanto no âmbito das gerências quanto entre os funcionários de base. Sem o apoio de um estudo que sistematizasse e comparasse as possíveis "causalidades" comuns aos casos exitosos, o que poderia apontar um sentido mais geral no entendimento dessas "Ilhas de Sucesso", a presente dissertação optou por um *case study,* que apenas nos produzirá *insights* que servirão para futuras comparações.

A discussão proposta na dissertação destaca o sucesso de uma ação burocrática a partir da ação e da interação entre os indivíduos, em um contexto institucional que reforça o resultado dessa interação. No nosso caso, são denominadas as "Ilhas de Sucesso" do INOVES. Como foi assinalado acima, o sucesso é o resultado da produção de um *output* positivo por uma organização, visando a atender às expectativas de demandas dos clientes relevantes; nos casos de fracasso, mesmo não levando em conta os constrangimentos de desenhos institucionais macros que os impactariam, encontra-se nesses últimos a ausência de comportamentos cooperativos, funcionários desmotivados, absenteísmo, ausência de sentimento de missão, e outras disfunções comportamentais que levam a uma baixa efetividade da organização pública.

Salienta-se que o arsenal teórico da Sociologia das Organizações orienta a construção das hipóteses deste trabalho e, obviamente, fica implícito, ao longo da

pesquisa, a presença da sociologia weberiana e suas noções de ação e racionalidade burocrática que permeiam a lógica das argumentações. Dessa forma o eixo central da pesquisa consiste em um estudo sobre o “Prêmio Inovação na Gestão Pública do Espírito Santo” (INOVES), promovido pelo governo do Estado com o objetivo de fomentar uma cultura da qualidade dentro da administração pública.

A ideia básica que perpassa a criação do prêmio está no pressuposto de que, se mudarmos o desenho institucional da administração pública, focando-o no potencial criativo e pró-ativo dos indivíduos que estarão atuando nas organizações públicas, podemos superar a situação de ineficiência e altos custos que marca as ações do setor público. Desse modo, tomando o prêmio INOVES como objeto de estudo, a intenção é investigar em que medida essa política de incentivo ao desenvolvimento organizacional permite atingir alguns objetivos específicos estabelecidos e introduzir algumas alterações significativas na gestão pública estadual. No caso, por meio de um processo de premiação, geram-se incentivos identitários e simbólicos que podem qualificar e reduzir a ineficiência do serviço público. Fica claro que não estamos discutindo nenhum modelo normativo mais geral, que fosse uma panacéia para resolver os complexos problemas da administração pública. O nosso ponto é apenas identificar como casos concretos apresentam soluções e mostram resultados mais satisfatórios.

Assim, o foco estará centrado no confronto das metas e indicadores estabelecidos pelo programa (INOVES) e os *modus operandi* que foi/está sendo realizado nas diferentes agências que foram premiadas. Como foi comentado acima, é importante salientar que nas “Ilhas de Sucesso” existem lógicas positivas de interação entre o desenho institucional e os significados da ação. Essas últimas expressas pelo conjunto dos funcionários, que, em interação, produzirão motivações e ações que conduzirão a um *output* maior e diferenciado, o qual será motivo de descrição e análise mais detalhada no capítulo 5.

3.1 O INOVES no contexto do Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025

O Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025 possui no centro de sua descrição o objetivo de traçar possibilidades para a construção de um Estado eficaz e eficiente, capaz de produzir melhores e maiores resultados voltados à sociedade e desempenhar uma gestão institucional de qualidade. Para tanto, promove, enquanto política, a elaboração de metas a serem cumpridas ao longo de 20 anos. Através de desenhos elaborados de futuros possíveis para o Estado do Espírito Santo e do plano de metas para se atingir o melhor cenário, são desenvolvidos projetos que devem ser levados adiante. Almeja-se que a política de desenvolvimento do Estado deixe de ser apenas um plano, para se transformar em ação.

Para os propósitos desta dissertação, cabe ressaltar que as recorrentes crises de *governance,* ocorridas no estado do Espírito Santo ao longo da década de 90, gerou entre os administradores e as elites políticas estaduais um claro consenso a respeito da necessidade de melhorar a performance da administração pública estadual. O grau de visibilidade das falhas das agências do governo e de denúncias apontando desmandos se tornou muito grande na mídia, acarretando perdas políticas para as elites no poder e, sobretudo, para a economia e a sociedade como um todo. Na década de 2000, em especial a partir da gestão Paulo Hartung (2003-2010), foram realizados esforços no sentido de mudar essas imagens negativas associadas às lideranças políticas e à administração pública[27]. E, nesse esforço, uma das iniciativas é o prêmio INOVES.

Não se trata de uma medida isolada, pois remete ao contexto da expectativa de consolidação de um novo ciclo de desenvolvimento. Para além do ciclo do café e da industrialização, busca-se para o futuro do Estado do Espírito Santo um ciclo que priorize a ampliação do desenvolvimento social ao lado do econômico. Para tanto, nesse novo ciclo, “a erradicação da pobreza, a qualidade do capital humano, a solidez das instituições públicas e a produção do alto valor agregado em uma

[27] Sobre as crises de governo do ES, ver: ZORZAL E SILVA, Marta. (2010)

economia mais inovadora, diversificada e competitiva conformam o núcleo central das estratégias de desenvolvimento" (Espírito Santo 2025, 2006, p. 15). Ou seja, nos ciclos anteriores, o contexto social se desenvolvia à mercê do desenvolvimento econômico, "no novo ciclo de desenvolvimento capixaba, são os avanços sociais que solidificam as bases para os avanços no campo econômico" (Ib. Id.).

Levando-se em consideração os possíveis fatores externos e internos que possam afetar o desenvolvimento do Estado do ES, foram elaborados três cenários. Um primeiro cenário destaca as perspectivas mais positivas do desenvolvimento; seria o "tipo ideal" almejado pelo planejamento do governo, o Desenvolvimento Sustentável, cuja realização dependeria da garantia de elevada robustez das instituições públicas e bom desempenho na prestação de serviços; elevada qualidade do capital humano; erradicação da extrema pobreza e redução da desigualdade; e crescimento acelerado, porém diversificado da economia capixaba. Nesse cenário, o Espírito Santo inauguraria o "seu 3° ciclo de desenvolvimento, congregando o capital humano, a inovação empresarial e um setor público eficiente como componentes centrais do processo" (Espírito Santo 2025, 2006, p. 40).

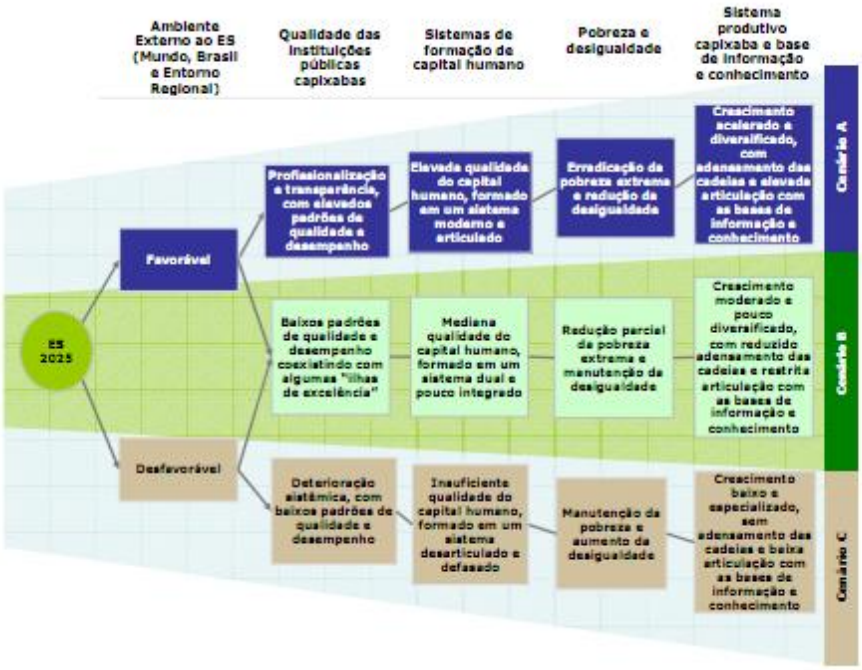
O próximo cenário de perspectivas razoáveis, denominado de Crescimento Excludente, pondera a existência, nas instituições públicas, de "ilhas de excelência" convivendo com áreas de fragilidades; assim a qualidade do capital humano seria, por sua vez, mediano, sendo um sistema dual e pouco integrado, a redução da pobreza e da desigualdade seria parcial e o crescimento econômico moderado e pouco diversificado. O último cenário, batizado de Estagnação e Retrocesso, seria o mais pessimista, mostrando fragilidade das instituições, e com isso, seu baixo desempenho na prestação de serviços a população, apresentando um capital humano insuficiente, a manutenção da pobreza e da desigualdade, e o crescimento dos sistemas produtivos baixos e especializados (Ib. Id., p. 41).

É importante destacar que os cenários descritos brevemente acima foram construídos com base em quatro grandes linhas de análise, a saber: Qualidade das

instituições públicas capixabas; Sistema de formação de capital humano; Pobreza e desigualdade, e Sistema produtivo capixaba e base da informação e conhecimento. É no âmbito da primeira linha de análise apresentada - Qualidade das instituições públicas capixabas - que o objeto de pesquisa desta dissertação, está focalizado (Ib. Id., p. 41).

Desse modo, para que possamos ter um adequado entendimento do contexto que circunscreve a criação do referido prêmio, assim como da lógica que preside os procedimentos e ações na execução dessa política, visando a aumentar o padrão de qualidade das organizações públicas, vale explicitar as variáveis consideradas pelos gestores e seus consultores para elaboração das projeções futuras para o desenvolvimento do ES. O quadro 2, a seguir, sintetiza essas variáveis e suas possíveis tendências.

QUADRO 2 - Três Cenários para o Espírito Santo - 2006-2025



Fonte: Macroplam; Espirito Santo 2025 – Plano de Desenvolvimento

Depreende-se, portanto, da análise das variáveis consideradas que os cenários construídos estão embasados em pesquisas anteriores ao estudo e montagem do plano de metas ES 2025. Além disso, leva em consideração o ambiente externo e interno ao Estado do Espírito Santo, bem como o estudo específico de suas potencialidades e limites. Já o quadro 3, a seguir, mostra de maneira sucinta a correlação entre as variáveis internas e externas e seus possíveis efeitos na dinâmica socioeconômica estadual.

QUADRO 3 - Quadro Comparativo Qualitativo – Cenário em 2025

	Cenário A	Cenário B	Cenário C
Mundo			
Economia Global	Forte crescimento e elevada liquidez	Crescimento mediano e elevada liquidez	Fraco crescimento e baixa liquidez
Demanda por alimentos, commodities industriais e energia	Elevada demanda e preços elevados	Elevada demanda e preços medianos	Demanda em queda e preços baixos
Brasil			
Economia	Crescimento sustentado	Crescimento mediano e estável	Crescimento baixo e intermitente
Social	Pobreza e desigualdade em forte queda	Pobreza e desigualdade em gradual queda	Pobreza em gradual queda e desigualdade em alta
Espírito Santo			
Político	Classe política de alta visão estratégica	Classe política com visão limitada	Deterioração da classe política
Instituições de Interesse Público	Eficientes, transparentes e comprometidas com resultados	Baixos padrões de qualidade e desempenho, coexistindo algumas "ilhas de excelência"	Ineficientes, burocráticas e pouco comprometidas com resultados
Crescimento Econômico	Forte, com adensamento	Forte, com baixo adensamento	Baixo, sem adensamento
Produção de Óleo & Gás	Acima das expectativas	De acordo com as expectativas	Abaixo das expectativas
Estrutura Produtiva	Diversificada	Levemente diversificada	Especializada
Capital Humano	Elevado grau de capacitação	Mediano grau de capacitação	Baixo grau de capacitação
Tensões Sociais	Redução da desigualdade social e arrefecimento das tensões	Manutenção da desigualdade e das tensões	Recrudescimento da desigualdade e das tensões
Meio Ambiente	Uso sustentável dos recursos naturais	Uso predatório dos recursos naturais	Uso predatório dos recursos naturais

Fonte: Macroplam; Espirito Santo 2025 – Plano de Desenvolvimento

Diante das condições necessárias expostas para a construção de um cenário de Desenvolvimento Sustentável e o imperativo da entrada do Estado do ES em um

terceiro ciclo de desenvolvimento, o documento afirma, em linhas gerais, que “a integração competitiva da economia capixaba ao mundo tem no desenvolvimento do capital humano, na eficiência do setor público e no dinamismo e inovação empresarial os seus pilares centrais” (Espírito Santo 2025, 2006, p. 45). Inseridos em um processo de mudança, as instituições públicas capixabas devem buscar o caminho da inovação no campo da gestão, visando a sintonizar as rotinas burocráticas com as demandas dos cidadãos. Os objetivos envolvem a melhoria da qualidade dos serviços prestados e a capacitação dos gestores, tendo em vista o enfretamento da lentidão e ineficiência na prática do serviço público e o estímulo à pró-atividade por parte dos servidores.

O terceiro ciclo de desenvolvimento do Estado do Espírito Santo, segundo o Plano ES 2025, leva em seu cerne algumas características e objetivos a serem alcançados, tais como:

> Melhoria do capital social e da qualidade das instituições públicas; desenvolvimento do capital humano; redução crescente da pobreza e da desigualdade; redução e controle da violência; agregação de valor e diversificação da estrutura produtiva; desenvolvimento econômico e espacialmente equilibrado; desenvolvimento da logística; desenvolvimento econômico ambiental sustentável; fortalecimento da identidade e melhoria da imagem capixaba; e maior integração com os Estados vizinhos (Espírito Santo 2025, 2006, p. 47).

Para a conquista desses objetivos e metas o Plano Estratégico ES 2025, prevê-se aproximadamente 20 anos, de 2006 a 2025. No cenário mais otimista, ao Estado caberá o protagonismo de um processo de mudanças que “consolidará uma administração pública profissional, transparente, ética e de alto desempenho, marcada pela provisão de serviços de alta qualidade e pela existência de um corpo de servidores altamente capacitados” (Ib. Id., p. 61). O novo desenho institucional aguardado visa a desenvolver um Estado menos burocratizado, com capacidade de respostas rápidas diante de demandas levantadas por cidadãos e empresas, no sentido de produzir um aparato estatal mais pró-ativo e com potencialidades para

atender a uma demanda de um Estado imerso em franco desenvolvimento econômico e sob o anseio de novos e eficientes contextos sociais.

Nesse sentido, em um panorama futuro, o Estado tenderá a buscar para a educação "um novo estilo de gestão, desburocratizado e orientado para resultados, fortalecerá as unidades de ponta e premiará os melhores desempenhos" (Espírito Santo 2025, 2006, p. 50). Na área da Saúde, será exigida "a ampla oferta, a qualidade e a eficiência na prestação dos serviços será suportada pela instituição de novas modalidades de gestão compartilhada dos aparelhos, com destaque para a parceria público-privada, e pelos consórcios estado-municípios" (Ib. Id. , p. 52).

É importante frisar que a discussão sobre a democracia participativa, tão em voga, tem destacado as demandas do cidadão eleitor endereçadas ao poder estabelecido. A questão substantiva está relacionada às falhas nas agências em entregar os bens públicos que a sociedade espera. Tal pressuposto levaria os administradores a tentar melhorar, via reforma na gestão pública, o funcionamento dessas organizações. Nesse contexto, o INOVES seria mais um dos mecanismos utilizados pelo administrador para melhorar as performances do conjunto da administração do setor público. Entretanto, esse não é o ponto focal da nossa dissertação.

A Secretária de Estado de Gestão e Recursos Humanos (SEGER), em seu Plano de Gestão para o Desenvolvimento e Inclusão Social, em sintonia com o Plano ES 2025, afirma que os "usuários (cidadãos e empresa) anseiam por uma administração pública desburocratizada, onde haja uma simplificação do relacionamento entre o cidadão e as empresas com o Governo" (SEGER, 2006, p. 8).

Argumenta nesse sentido que a crise do modelo burocrático e a "crise de gerenciamento do setor público têm levado à busca de novas formas de prestação de serviços públicos, no sentido de aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade" (SEGER, 2006, p. 4). Para tanto, cresce a necessidade de "entender como as

mudanças rebatem no setor público e definir uma estratégia para torná-lo aberto às inovações e com capacidade de adaptar-se rapidamente" (Ib. Id. , p. 5).

A necessidade de mudanças no setor público, na perspectiva do Plano ES 2025, favorece a incorporação de conceitos da administração privada no contexto do setor público, como o tema da inovação, da busca por melhores resultados, assim como a busca por eficiência e efetividade. Almeja-se uma política de Gestão cujo objetivo é sustentar e apoiar a prestação de serviços públicos de qualidade[28],

> [...] pela introdução de inovações sucessivas no ambiente de gestão pública, mediante a disseminação das melhores práticas mapeadas no campo da pesquisa aplicada à formulação, execução e avaliação de políticas públicas. Assim, não apenas o Governo do Estado como também as diversas municipalidades do Espírito Santo adotam um modelo de gestão orientada para resultados, com forte capacidade para produzir, avaliar e comunicar benefícios relevantes para a sociedade (Espírito Santo 2025, p. 61).

Destaca-se que a crescente produção intelectual sobre o funcionamento da gestão pública e as propostas de mudanças, incluindo-se as dificuldades da implementação das reformas na gestão pública brasileira, aponta a gradativa mudança do modelo de administração burocrática e sua substituição por um modelo mais gerencial e orientado para resultados. Observa-se que "o mero cumprimento de rotinas burocráticas não é mais o meio suficiente para produzir os resultados desejados. [...] Uma profunda mudança de atitude do servidor público é requerida" (Ib. Id. , p. 128).

Estes aspectos são reiterados no Plano de desenvolvimento do Estado do Espírito Santo (ES 2025) e, consequentemente, nos planos de metas estabelecidos para a reforma do setor público estadual. São desenvolvidos no estudo 18 planos de metas dentro de onze áreas de atividades que o integra. Quais sejam as áreas de atuação: 1. Desenvolvimento do capital humano; 2. Erradicação da pobreza e redução das

[28] É claro que nesse momento nos estamos apenas salientando **o desejo normativo** do discurso do gestor porque no plano da ação iremos analisar um dos **casos do INOVES**.

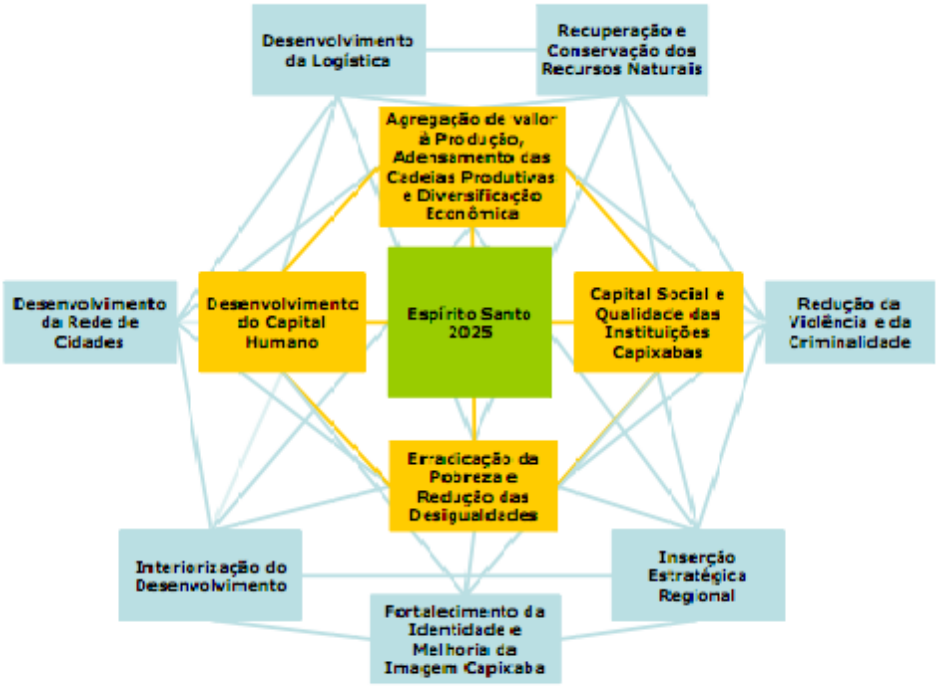
desigualdades; 3. Redução da violência e criminalidade; 4. Interiorização do desenvolvimento; 5. Desenvolvimento da Rede Cidades; 6. Recuperação e conservação de recursos naturais; 7. Agregação de valor à produção, adensamento das cadeias produtivas e diversificação econômica; 8. Desenvolvimento da logística; 9. Capital social e qualidades das instituições capixabas; 10. Fortalecimento da Identidade capixaba e Imagem do Estado e; 11. Inserção estratégica regional (ESPIRITO SANTO 2025, 2006).

Para os objetivos desta dissertação, interessa destacar uma área de atuação do plano, a saber: Capital social e qualidades das instituições capixabas, que possui como grande meta aumentar o grau de confiança da sociedade nas instituições públicas capixabas. É nesse vetor da qualidade das instituições públicas que o Prêmio Inovação na Gestão Pública do Estado do Espírito Santo (INOVES) merece o foco da análise.

Desse modo, o quadro 4, a seguir, mostra as quatro principais áreas de ação pensadas para a estratégia de desenvolvimento do Espírito Santo e suas interconexões com as grandes metas definidas para cada uma das áreas.

QUADRO 4 - Estratégia de Desenvolvimento do Espírito Santo

Horizonte 2006-2025



Fonte: Macroplam; Espirito Santo 2025 – Plano de Desenvolvimento

Considerando-se a área priorizada para análise - Capital Social e Qualidades das Instituições Capixabas –, sete projetos deveriam ser colocados em prática durante os anos de execução do Plano de Desenvolvimento ES 2025. A saber: Projeto 81 - Profissionalização e Inovação do Serviço Público (âncora); Projeto 82 - Gestão Orientada para resultados; Projeto 83 - Governo Eletrônico; Projeto 84 - Modernização da Gestão Pública Municipal; Projeto 85 - Pesquisa Aplicada em Políticas Públicas; Projeto 86 - Qualidade da Administração Pública; e Projeto 87 - Ampliação da Gestão Pública Não Governamental (ESPIRITO SANTO 2025, 2006).

Para cada um dos projetos foram definidos objetivos a serem alcançados, conforme descrito no quadro 05, a seguir:

QUADRO 5 - Relação de Projetos Plano ES 2025 - Área Capital Social e Qualidades das Instituições Capixabas

81. Profissionalização e Inovação do Serviço Público (âncora)
Objetivo: Melhorar a qualidade dos serviços prestados pelas instituições públicas capixabas, por meio de seleção, formação e desenvolvimento de gestores públicos profissionais e da inovação no campo da gestão pública.
82. Gestão Orientada para resultados
Objetivo: Dotar o Governo do Estado do ES de um modelo de gesto orientada para resultados, visando ao aumento da sua capacidade de produzir, avaliar e comunicar benefícios relevantes para a sociedade.
83. Governo Eletrônico
Objetivo: Aplicar os recursos da Tecnologia da Informação e Comunicação para alterar as relações entre governo e sociedade civil, abrindo novos espaços de interlocução e participação; dar maior eficiência aos processos administrativos das instituições públicas; prestar serviços de melhor qualidade e de amplo acesso ao cidadão; e dar transparência às decisões, projetos, receitas e gastos das instituições públicas.
84. Modernização da Gestão Pública Municipal
Objetivo: Promover a modernização da gestão pública municipal, a partir de uma visão integrada do ciclo de gestão pública, com foco na orientação para resultados, na melhoria da qualidade e ampliação do acesso ao serviço público e na profissionalização dos servidores públicos.
85. Pesquisa Aplicada em Políticas Públicas
Objetivo: Gerar conhecimento e informação visando contribuir para a qualidade do processo decisório do Governo do Estado, mediante a prospecção e a avaliação de políticas públicas.
86. Qualidade da Administração Pública
Objetivo: Consolidar, nas organizações públicas estatais do Poder Executivo, uma cultura de gestão baseada em valores e práticas gerenciais que melhorem a qualidade dos serviços prestados à população, ampliando a sua oferta e perseguindo padrões de excelência.
87. Ampliação da Gestão Pública Não Governamental
Objetivo: Melhorar a qualidade, reduzir custos e ampliar a cobertura da prestação de serviços públicos, por meio de parcerias com entidades da sociedade civil organizada, com ênfase nas

áreas de saúde, educação, cultura, segurança pública, meio ambiente e ciência e tecnologia.

Fonte: Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025; p. 129-131

Encontram-se, no corpo teórico desses projetos, os objetivos centrados na melhoria da gestão pública, como forma de superar a rigidez do modelo burocrático e substituí-lo por um modelo de gestão de caráter mais gerencial, voltado para resultados e padrões mais flexíveis, que valorizam a confiança e a descentralização das responsabilidades. Os objetivos almejados estão embasados na inovação, na capacidade de produzir, avaliar e comunicar benefícios relevantes a sociedade, dar maior eficiência aos processos administrativos das instituições públicas, dar transparência às decisões e melhorar a qualidade, reduzir custos e ampliar a cobertura da prestação de serviços públicos.

Nesse sentido, esse grupo de projetos está orientado para:

> (i) prover a profissionalização do serviço público; (ii) limitar os riscos da apropriação do Estado por interesses particulares; (iii) fortalecer a confiança da população nas instituições públicas; (iv) melhorar a qualidade dos serviços; (v) ampliar a participação de instituições públicas não-estatais; (vi) formar um capital humano de qualidade no setor público, centrado na iniciativa, na capacidade gerencial, na inovação e em rigorosos valores éticos (Espírito Santo 2025, 2006, p. 128).

Essas orientações destinadas a promover a melhoria da administração pública capixaba, de uma forma articulada como as demais áreas de análise do ES 2025, e o terceiro ciclo de desenvolvimento do Estado do Espírito Santo incorrem em iniciativas ousadas de mudanças por parte do poder público e, em certa medida, da sociedade. Os pontos elencados abaixo sintetizam os resultados esperados. Se serão atingidos ou não somente é uma questão a ser enfrentada por pesquisas futuras, munidas de modelos de avaliação empíricos consistentes, capazes de aferir eficiência, eficácia e efetividade das ações de governo. Os pontos mencionados são:

> 1. Aumentar o grau de profissionalização no serviço público, mediante o provimento de funções de direção e assessoramento, com servidores concursados e capacitados.
> 2. Aumentar o grau de confiança da sociedade nas instituições públicas capixabas.
> 3. Aumentar o grau de satisfação da sociedade com relação aos serviços prestados pelas instituições públicas capixabas. (Espírito Santo 2025, 2006, p. 129)

Com a intenção de dar sequência às metas e projetos estabelecidos pelo Plano de Desenvolvimento ES 2025, a Secretária de Estado de Gestão e Recursos Humanos (SEGER) formulou o Plano de Gestão para o Desenvolvimento e Inclusão Social. Esse possui em sua construção cinco grandes eixos de atuação: Pessoas, Inovação na Gestão, Eficiência Administrativa e Controle do Gasto, Tecnologia e Ética Pública.

Para a dissertação, como apresentado acima, o eixo a ser explorado refere-se à Inovação na Gestão, que possui como principais estratégias: a inovação dos modelos organizacionais, o desenvolvimento de parcerias com terceiro setor, a implantação da gestão por resultados, além de promover o desenvolvimento gerencial e incentivar a participação da sociedade na discussão das políticas públicas (SEGER, 2006).

Esse eixo Inovação na Gestão possui ainda focos prioritários de ação: 1) Gestão por resultados; 2) Desenvolvimento da Gestão Pública e 3) Qualidade no atendimento ao cidadão e às empresas. Dentro do foco Desenvolvimento da Gestão Pública, uma das ações a ser aplicada é a realização do Prêmio INOVES. Esse possui por objetivo reconhecer os resultados alcançados por meio de práticas inovadoras de gestão desenvolvidas por equipes de trabalho no contexto do serviço público capixaba (SEGER, 2006, p. 19).

Neste contexto, o Prêmio INOVES[29] possui como objetivos específicos:

- Identificar projetos e organizações públicas no Estado que estão obtendo resultados expressivos em sua gestão por meio de práticas inovadoras;
- Estimular organizações públicas e equipes de trabalho no Estado a priorizarem ações voltadas para a melhoria continua de sua gestão buscando atender efetivamente as demandas da sociedade;
- Ampliar a discussão sobre a transformação do processo de gestão no serviço público em benefício do cidadão;
- Disponibilizar para a sociedade, em especial, para as organizações, informações sobre as práticas bem sucedidas de gestão pública empreendedora.

É com base nas ideias desenhadas pelo Governo do Estado em seu Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025 e no Plano de Gestão para o Desenvolvimento e Inclusão Social, realizado pela Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos, bem como, e principalmente, a construção pela mesma secretaria do Prêmio INOVES que se afirma a existência ou ao menos a pretensão de mudanças na gestão das instituições públicas.

Observa-se, de forma clara, a forte intenção do Estado em estabelecer novas diretrizes para o seu funcionamento por mais e melhores serviços públicos, com eficiência, transparência e participação da sociedade. Sendo essa a grande intenção do Prêmio INOVES à melhoria da gestão pública, ou seja, a busca por uma gestão pública de qualidade. Nesse sentido, de acordo com o documento da SEGER, “os governos estão acostumados apenas a formular as políticas voltadas para a prestação de serviços e não aquelas voltadas para aprimorar a sua capacidade de prestação de serviços” (SEGER, 2006, p.10). Outro ponto a favor do Prêmio INOVES é que o mesmo visa a promover o reconhecimento de boas práticas no serviço público estadual e municipal.

[29] PRÊMIO INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Disponível em http://www.inoves.es.gov.br > Acesso em 22 jun. 2010

Por conseguinte, considerando essas diretrizes governamentais e o consequente estabelecimento de políticas públicas, visando a atingir as metas definidas, é que se inscreve o objeto dessa dissertação. Como ressaltamos inicialmente, nosso objetivo central é explicar em um nível meso e/ou micro os processos pelos quais uma lógica cooperativa surge entre funcionários de uma agência, que a levam a produzir os *outputs,* que são a razão de sua existência de forma eficiente. Para tanto, faremos em seguida um breve esboço analítico dessa estratégia.

3.2 O Prêmio INOVES: um breve histórico a partir da narrativa de seu gestor

Na tentativa de promover um novo modelo de gestão no Estado do Espírito Santo, foi criada em 2005, durante o governo de Paulo Hartung, a Secretária de Estado de Gestão e Recursos Humanos (SEGER), com a função "de cuidar não só dos Recursos Humanos (RH) e da administração geral, mas, principalmente com a missão de prover a gestão do Estado" (LIMA, 2011).

Ao assumir o papel de gerir o Estado, a SEGER introduziu a ideia da inovação nas prioridades de suas políticas (conceito que perpassa toda a discussão apresentada nesta dissertação), indispensável para se realizar a missão de produzir uma mudança no desenho do cenário político capixaba. Já o Prêmio INOVES, foi criado com o objetivo de fomentar uma cultura de qualidade dentro da administração pública.

Nesse sentido, o que parece ser mais interessante é a utilização dos próprios servidores como ferramenta imprescindível para a implantação desse processo de mudança, fomentando a participação e a criatividade dos mesmos. Como mostra o depoimento a seguir,

> [...] a SEGER surgiu com essa expectativa de cuidar, com essa missão propriamente dita, de cuidar da política pública de gestão e nesse contexto a idéia era não só fazer as coisas operacionais de Recursos Humanos, mas cuidar de um pouco mais. E aí foi criada a idéia de inovar na gestão, o que era muito difícil em 2005 mobilizar as pessoas para inovar, justamente porque tínhamos um governo que estava começando em 2003; tinha começado em 2003, dentro da nova gestão uma proposta diferente das anteriores em função daquela realidade que a gente tinha. O estado era mergulhado na corrupção, os salários muito atrasados e ainda não tinha uma política de valorização do servidor, então convidar o servidor a participar no contexto desse governo não era uma coisa fácil. A idéia do INOVES surgiu em função dessa necessidade de mobilizar o servidor para participar do processo de transformação da gestão (LIMA, 2011).

Assim, almeja-se formar na prática desta política de inovação um elo forte entre os servidores públicos e a própria instituição a qual pertencem, promovendo a participação desses servidores na construção de bons governos. O INOVES surge para dar maior visibilidade às iniciativas inovadoras, que, por muitas vezes, já existia dentro do público.

> [...] inserir uma coisa nova, que gerasse mais credibilidade, a proposta de fazer o prêmio era justamente para em primeiro lugar recuperar essa ligação com o servidor, no sentido de que ele enxergasse novas perspectivas dentro do próprio governo, para que eles começassem a se envolver nesse processo de participação. O INOVES surgiu em 2005, principalmente, com essa bandeira de recuperar a credibilidade dos servidores no governo, e ao mesmo tempo com esse monte de inovação, porque a gente sabia que existia algumas iniciativas inovadoras perdidas no Estado, então a gente começou chamar a atenção para essas iniciativas, para que outras viessem a reboque (Ib. Id.).

O Prêmio INOVES, considerado uma “boa prática” na dinâmica da gestão público e que já conta com sete anos de existência, em seu início, enfrentou dificuldades e resistências, como, por exemplo, o descrédito por parte dos servidores. Com o passar do tempo, as críticas foram se exaurindo e o crescente número de projetos inscritos comprova a aceitação do evento. Um outro ponto importante na implementação do prêmio é a valorização/ reconhecimento dado aos servidores que inovam dentro do serviço público. Tal crescimento se desenha claramente na fala do gestor Manoel Carlos:

> [...] e a partir do primeiro ano de premiação, e a participação se tornou cada vez mais crescente, isso mostra que as pessoas começaram a acreditar na idéia do prêmio, e ao mesmo tempo começaram a ver a possibilidade de seus trabalhos poderem ser reconhecidos, aqueles que já estavam trabalhando e não estavam sendo prestigiados e valorizados agora ganharam reconhecimento, começaram a servir de vitrine para aqueles outros que pretendiam também inovar; então foi um efeito cascata, a gente começou envolvendo 42 equipes, no ano seguinte 66, depois 90 e poucas, depois cento e poucas. Então foi aumentando, cada vez mais, ao mesmo tempo a transparência no processo de avaliação, que a gente sempre brigou por isso, que fosse transparente, que tivesse uma participação social muito grande, porque a banca que analisa os projetos é uma banca composta por três seguimentos da sociedade: tem gente da área pública, muita gente da área academia e tem gente da área privada, então trazia essas pessoas para dentro do serviço público para discutir com a gente o que precisava ser melhorado, isso gerou credibilidade muito grande, porque o servidor começou a ver que não era o governo se auto-avaliando e se auto-promovendo, ele estava dando para pessoas que já eram independentes, que eram autônomas, a possibilidade de avaliar, então surgiu uma credibilidade. O prêmio foi crescendo mais do que a gente esperava que ele crescesse, a intenção inicial era só um prêmio e a visão se tornou cada vez maior e ele se transformou na minha visão um grande *link* de conversa com o servidor, então ele se aproximou do governo, [...] a gestão do governo foi melhorando inclusive com a participação deles, se sentiram co-participantes dessa gestão[...] (LIMA, 2011).

Consoante ao exposto, a inovação, a grande marca do prêmio, passa a fazer parte do cenário político. E como bem apresenta a fala do coordenador do INOVES, Manoel Carlos, parece que essa ação tomou conta, ainda que de variada intensidade, de todas as áreas do governo. Assumindo um conceito elástico de inovação, muitas vezes traduzido em “respostas novas para problemas que já são antigos”, a inovação pode ser identificada na própria participação e no engajamento de todos servidores lotados nos diversos setores da organização.

> [...] a principal inovação é saber que todas as áreas estão inovando, [...] não adianta eu inovar somente na saúde, se eu não tiver repercussão na segurança, se eu não tiver a educação se elevando, se eu não tiver a justiça produzindo, se não tiver agricultura se aprimorando; então a grande inovação é saber que todas as áreas estão inovando. O que é inovar na nossa percepção? As áreas estão buscando alternativas onde aparentemente não tem saídas, possibilidades e perspectivas novas, respostas novas para problemas que já são antigos, então são novas soluções. Saber que todas as áreas, e isso é um dado, é um fato, que todas essas áreas estão buscando inovar, na medida que a gente vê na lista de candidatos, projetos de todos os setores do governo e além disso a gente

> está vendo repercussão nos municípios, porque a gestão municipal pode participa, os outros poderes vindo a reboque, então acho que essa é a principal inovação. A principal inovação é essa reflexão, essa discussão, esse movimento em torno da inovação. Não há inovação maior que essa, você incorporar a inovação, a busca pelo novo no seu dia a dia, na sua prática de trabalho (LIMA, 2011).

Na sequência, o desenvolvimento dessas inovações aparece sempre fortemente atrelado à ideia de motivações, que vai além de uma motivação pecuniária, mas atravessa o campo do simbólico, do reconhecimento.

> Eu tenho um modelo, eu tenho um manual, mas eu não tenho que seguir o manual, mas fazer melhor que o manual, isso é motivação. Motivação não é você fazer as coisas direito, isso é ser normal, inovação é quando você faz mais do que o esperado, e quando a gente fala inovação é quando você esta fazendo melhor que o manual, o manual existe das referências, do padrão. Inovar é quando você faz para além dele, e o que a gente esta tendo como resposta desse prêmio é que as pessoas estão procurando fazer para além do convencional, essa é a idéia de inovação, incorporando a mudança, a novidade, o olhar crítico, o olhar avaliativo [...] (Ib. Id.).

Contudo, apesar dos avanços alcançados no mérito da inovação dentro do serviço público, existe ainda um longo caminho a ser trilhado para a conquista de um objetivo, fim que é a cultura de qualidade dentro do serviço público. Pois, como diz o próprio gestor do INOVES, Lima (2011), o serviço público produz certa resistência à mudança, alimentada pelo conformismo de “seguir regras, de ser burocrática. E burocrática no mau sentido da palavra mesmo, de ser excessivamente burocrática, de ser muito tradicional, de ser muito funcionalista, de obedecer cegamente as regras”; esse modelo existe e, infelizmente, ainda prevalece. Ele próprio impõe “limites que você só vai mudar com o tempo, mas que está aí, a gente está convivendo com as duas coisas”, com um hibridismo entre burocracia e inovação. “Acho que inovar no setor público é mais difícil, mas ao mesmo tempo é mais desafiante [...]”.

4 TEORIAS DE ALCANCE MÉDIO E A LÓGICA DAS MOTIVAÇÕES

Como abordamos anteriormente, nas agências governamentais brasileiras, nas últimas décadas, verifica-se a presença constante e reiterada da ideia de necessidade de uma reforma administrativa. A observação mais simples tem mostrado, em algumas mais do que em outras, baixos níveis de eficiência, efetividade e transparência nas instituições públicas. Apesar de diversas iniciativas de reformas administrativas, tem-se a impressão de que pouco se avançou nesse âmbito. Por outro lado, no campo acadêmico, ainda não se esgotaram as controvérsias e as polêmicas de como essas mudanças e reformas deveriam ser efetuadas. Uma das obras que procura analisar de maneira mais precisa o estado da arte no campo da administração pública é o trabalho de Peters (2010), o qual mostra que ainda estamos longe de estabelecer um consenso teórico mínimo, seja a nível macro-meso-micro sobre os diferentes problemas que a análise sociológica encontra quando se defronta no plano empírico ou no plano normativo, com as questões da administração pública. Como foi dito, o grau de complexidade institucional e comportamental, talvez, possibilite antever que a construção de um consenso ainda esta muito longe de ocorrer.

Em função disso, e ainda contando com poucos estudos mais detalhados e precisos sobre o assunto, realizados por instituições de pesquisas independentes e especializadas, as respostas para questões substantivas sobre as reformas que foram implementadas recentemente sejam escassas. A literatura sobre o tema, em especial os trabalhos de ABRUCIO (2011), GUIMARÃES (2010), LEVY (2005), entre outros, mostram que ainda estamos longe de uma avaliação consistente e definitiva das possíveis reformas que foram implementadas e daquelas que ficaram no papel.

Se ainda continuam válidas e referenciais a discussão do primeiro capítulo, no qual abordamos aspectos históricos e conceituais sobre a administração pública em geral e sobre as particularidades do caso brasileiro, chama a atenção o fato de que o nível de generalidade dos paradigmas citados não favorecem discussões pontuais e mais

precisas sobre as “ilhas de gestão” em que imperam eficiência, eficácia e efetividade. Por essa razão, a análise que se propõe aqui sobre o INOVES tenta ser mais específica, tecida no plano das micro-ações, sem evidentemente desconsiderar os contextos e a importância dos discursos das elites sobre as reformas mais gerais desejadas. Entretanto, é bom que fique claro que o nosso foco é esclarecer a lógica das “Ilhas de Sucesso”, ou pelo menos levantar indícios para futuras explorações mais abrangentes com números de observações maiores.

O objetivo da dissertação é lançar um olhar simples, crítico e pontual sobre experiências que deram certo e tiveram suas práticas premiadas e legitimadas, além de terem buscado, ainda que de maneira embrionária, a tão esperada transformação no setor público capixaba. Dessa forma, torna-se relevante esclarecer alguns pontos que a literatura sobre administração e gestão pública nos mostra, como determinadas variáveis, comportamentais ou institucionais, que explicariam as performances descritas.

Grande parte da discussão sobre gestão pública é feita dentro de um nível de análise claramente normativa. Nesse caso, os autores salientam o que deveria ser uma administração que atendesse às expectativas de eficácia, eficiência e efetividade, porém nem sempre mostram os mecanismos internos mais precisos do que de fato acontece, sobretudo, explicando os processos pelos quais algumas instituições particulares, às vezes inseridas dentro de um estado patrimonial/clientelístico, conseguem ter resultados diferentes do esperado.

A literatura sobre o assunto, em uma perspectiva não normativa, mas sim analítica e positiva, é vasta. Além das obras citadas no segundo capítulo da presente dissertação, salienta-se ainda autores como Sainsaulieu (2006), Wilson (1989), Crozier (1981), Friedberg (1993) e Abruccio (2011), que, a partir da relação dos desenhos institucionais, dos valores e normas (nós tomaremos aqui no sentido de cultura) das lógicas de cooperação, de ação coletiva e de significados, permitem-nos entender a instituição como um sistema na sua concretude de funcionamento.

Faz-se necessário ressaltar que o Prêmio INOVES foi implementado visando a fortalecer na administração pública os padrões de eficiência, efetividade e eficácia, dentre outras medidas que estimulassem a modernização da administração pública no Estado do Espírito Santo. Contudo, seus idealizadores não desenvolveram e/ou tornaram explícitos os modelos analíticos subjacentes aos indicadores de avaliação que poderiam definir parâmetros quantitativos para a aferição de eficácia, eficiência e efetividade. Esses conceitos não estão expressos nas variáveis passíveis de serem empiricamente observadas.

Para um melhor esclarecimento dos conceitos anteriormente abordados utiliza-se Abrucio (2011). O referido autor promove uma discussão sobre os desafios da gestão pública no Brasil e, com isso, chama atenção para a visível necessidade de inovação neste terreno. Para tanto, argumenta que tal inovação precisa se basear em dimensões como eficácia, eficiência e efetividade, cuja explicação se segue abaixo.

Um dos aspectos importantes sobre os formatos das organizações é a tendência de sua reprodução mimética. No caso do setor público, quando um problema é encontrado em uma dada organização, em um mesmo tempo e espaço, esse tende a se fazer presente também em outras organizações próximas. Como decorrência, um dos problemas da gestão está no fato de quando se introduz uma inovação em uma dada organização, em um ambiente onde “todo mundo faz mais do mesmo”, ao menos inicialmente, as pessoas tendem a resistir a essas inovações propostas. A lógica da impregnação dos procedimentos ineficientes e a rotinização dos mesmos são causas da resistência a mudança.

Existe um velho adágio anglo saxão que diz “never do anything for the first time” (“não faça nada pela primeira vez”). Para que haja uma mudança substantiva nesse ambiente, Wilson (1989) chama atenção para o fato de que os membros de uma

organização são dotados de um forte sentido de missão e também têm forte suporte de atores políticos acima deles, que estariam sempre fornecendo os *inputs* necessários e, assim, assegurariam a autoridade necessária para que a agência burocrática em questão execute suas ações.

A abordagem de Wilson (1989) sobre os processos de inovações em agências dos EUA, França e Alemanha mostra que os estudos de micro fundamentos dos significados que os indivíduos envolvidos dentro das agências atribuem a suas performances é crucial para entender os resultados em termos de eficiência e eficacidade. Isso o autor conclui, a partir de sua análise sobre algumas escolas e prisões americanas, e nas diferenças de atuação de alguns exércitos franceses e alemães na segunda guerra mundial. É importante salientar que a discussão sobre motivação, valores e identidades, envolvimento, se são obviamente impactadas por contextos e tecnologias, tem uma autonomia relativa em relação a esses dois pontos. Essa é a questão que se salienta no caso do INOVES e devia ser a hipótese central para futuros estudos sobre experiências exemplares de bons governos.

Segundo Abrucio (2011) a dimensão da eficácia é caracterizada pela escolha de prioridades a serem tomadas, bem como o uso adequado dos instrumentos de planejamento. Assim, possui a “alocação estratégica de recursos com a finalidade de evitar a dispersão dos escassos meios financeiros, humanos e do tempo dos gestores” (p. 256). A eficiência refere-se à gestão de projetos e processos, no sentido de “avançar nos indicadores [...] com os mesmos recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis merecem estar o centro das inovações na gestão pública” (p. 257). Por sua vez, a efetividade esta diretamente atrelada a capacidade e a velocidade de inovar. Observa-se a necessidade do “aprofundamento da gestão por resultados, a maior integração das políticas e a maior transparência e responsabilização” (p. 257).

Na análise de Abrucio (2011) fica explícita sua preferência por um modelo claramente institucional e sua análise se situa em um plano visivelmente macro e

com um nível de normatividade pouco explícita com relação a diferentes realidades da estrutura administrativa do Estado em seus diferentes níveis federativos. Como salientado acima, uma análise micro seria tão relevante quanto necessária, se também pudesse introduzir, como chama atenção Friedberg (1993) e outros, análises concretas dos ambientes burocráticos nos quais os sentidos da ação, particularmente a lógica da motivação, fossem uma das variáveis centrais para a explicação dos *outputs*.

Tendo em vista que nosso interesse centra-se na busca de explicações para as ações que conduziram a resultados positivos, como os verificados no caso do INOVES, a reflexão que se segue visa a explicitar como as dimensões institucionais e comportamentais se articulam para produzir o que Friedberg (1993) chamou de "sistema de ação concreta". Dessa perspectiva, esse autor chama atenção para o fato de que é preciso analisar a interação dos atores e os constrangimentos que as estruturas formais de um organograma vão gerar de concreto na produção de produtos e serviços esperados de uma instituição. Qualquer tipologia descritiva das estruturas formais das organizações esconde muito mais do que revela das práticas advindas dos significados que tem para os atores nelas envolvidos; também mostram como as normas e os valores formais, na forma de uma cultura organizacional, agem sobre a ação dos atores. Essa dimensão empiricamente datada e situada chamaria atenção para a relevância do conhecimento local como queria Geertz (1983)[30].

Nesse sentido, as hipóteses teóricas que guiaram o trabalho de campo dessa pesquisa remetem aos seguintes conteúdos: lógica de incentivos, identidades e *status* simbólicos dentro de uma instituição, gerando comportamentos cooperativos e coletivos para a produção de *out puts* esperados. Essas hipóteses estão atreladas, no sentido de revelar como a lógica da interação dos atores entre si e as instituições

30 Geertz (1983) chama a atenção para os limites de um universalismo teórico, em que ações e significados seriam o mesmo para todos os contextos. No caso da administração pública, a multiplicidade de pequenos ambientes e processos históricos que, em muitos casos, tem significados particulares e, assim, só poderiam ser explicados por uma etnografia rigorosa e precisa (*thick description*).

produzirão uma ação coletiva, na qual estarão presentes a efetividade, eficiência e a eficácia.

Quando do contato com os formuladores do programa e com a leitura dos documentos comemorativos sobre quem eram os vencedores e como eles alcançavam seus objetivos, as primeiras imagens e ideias que vieram à mente foram de uma lógica motivacional identitária e simbólica, presente nos diferentes sujeitos, sejam executores ou gerentes, nas implementações dos programas que foram avaliados.

Dessa forma, buscou-se na literatura contemporânea subsídios que salientassem as dimensões das relações humanas na gestão das instituições. Sainsaulieu (2006) enfatiza a importância da "integração do fator humano aos diversos contextos da produção, da comunicação e da organização geral da empresa" (p. 87). Os modelos oriundos do racionalismo técnico não conseguem dar conta da complexidade dos significados da ação humana em diferentes contextos como existem nas agências públicas. O paradigma das relações humanas, introduzido na sociologia das organizações nos anos 40, já embute uma crítica à racionalidade instrumental ao admitir que as ideias e os imperativos morais presentes em processo de cooperação são relevantes, Trata-se, portanto, de uma elaboração teórica que nega os modelos de natureza humana presentes no instrumentalismo burocrático. É a partir daí que se pode entender porque algumas questões referentes à natureza humana dentro da empresa só serão compreendidas considerando-se a presença de "uma lógica das ações inter-individuais", em que estão presentes imperativos morais que se agregarão "às motivações coletivas suscitadas pelas circunstancias do trabalho" (Ib. Id. , p. 88). Essa teoria das relações humanas cria alguns indicadores para que possamos observá-las. Se não vejamos: os indicadores da moral; conflitos; a taxa de greves; *turnover*; absenteísmo e atrasos; faltas profissionais; sugestões; participação.

Assim, ao postular uma hipótese central embasada sobre dois pontos - a motivação e a conduta humana - as pistas claramente formuladas por Sainsaulieu (2006, p.90) são de grande relevância, tal como se observa na citação a seguir:

> Os comportamentos no trabalho não são apenas a conseqüência do salário e das aptidões técnicas, traduzem também necessidades mais complexas e mais profundas que serão chamadas de motivação. Conhecer essa motivação dos indivíduos torna-se então um imperativo da gestão dos problemas do trabalho para tentar levar em conta as expectativas e as aspirações que revelam e que influenciam nos comportamentos de trabalho.
>
> As condutas humanas encontram um meio de se exprimir nas relações e nos grupos informais que se criam em torno do trabalho. Todo um ambiente humano de trabalho toma consistência sob a forma de amizades, afinidades, relações duais, tríades e de grupos. Uma verdadeira dinâmica de integração se desenvolve aí com os clãs, oposições, excluídos, camadas, líderes e bodes expiatórios. É agindo também a esse nível da realidade do trabalho, a das relações e grupos informais, que se poderão tratar os problemas econômicos.

Essa dimensão motivacional e identitária acima citada é que pode estar incentivando a transformação de hábitos administrativos que, segundo o supracitado autor, permitiriam a instituição “escolhas políticas menos caprichosas e mais realistas”; permitiriam também “questionamento de rotinas e lentidões administrativas”; possibilitando “julgamento dos indivíduos pelos resultados”; criando “possibilidades de negociar as fases de execução concreta dos programas” (SAINSAULIER, 2006, p. 95).

Ressalta-se que a interação entre motivação e organização pode ser uma peça chave para a nossa investigação; e não seria concebível atrelar a lógica de motivação identitária e simbólica aos incentivos financeiros, que, como já vimos, não é o caso do Prêmio INOVES.

Como Weber (1991) assinalou em seu modelo ideal típico de racionalidade, essa podia aparecer nas formas de um instrumentalismo visando a consequências ou

naquelas voltadas para a afirmação de valores e princípios que impactariam as ações. Baseado em uma teoria da ação, seja em um ou outro tipo, não seria possível dar conta das múltiplas significações que podem levar os indivíduos a desejar determinados fins, adequar meios procurando reafirmar identidades e emoções por meio de símbolos e procedimentos diversos. Apenas uma análise focalizada na ação concreta pode decifrar os diferentes enigmas dessas significações. Foi com essa perspectiva de entender o sentido da racionalidade dos atores envolvidos no INOVES que se adotou uma estratégia progressiva de aproximação com o ambiente a ser estudado, o que nos permitiu construir os significados que os participantes imprimiam a suas ações. Em última análise, busca-se reproduzir o caminho de Max Weber: a partir da categoria da ação humana é possível entender a lógica do funcionamento das instituições (WEBER, 1991).

A racionalidade tipificada como puramente econômica, como salientava Weber (1991), não daria conta de dimensões humanas acima referidas que estariam no centro das motivações que estamos colocando nas hipóteses centrais. Nesse sentido, é necessário tornar explícito os mecanismos motivacionais que, na maioria das vezes, não são percebidos porque “não estão previstas nas estruturas formais” (SAINSAULIEU, 2006, p. 99).

Esse teórico apoiou suas análises no trabalho de Herzberg, que, por sua vez, ancorou-se nas teorias das motivações. Dessa perspectiva, ele vai desenvolver “um movimento de ação sobre as estruturas da organização do trabalho, que tomou o nome de *job enrichment* ou enriquecimento do trabalho. O objetivo consistia em modificar o conteúdo do trabalho tornando-o mais amplo” (Ib. Id. , p. 99). Esse enriquecimento das significações das ações traz para o trabalhador um reforço de gratificação que processos tayloristas e/ou baseados puramente em incentivos materiais não conseguem produzir.

O incentivo motivacional está ligado a valores que podem surgir ou serem introduzidos na organização e que nem sempre são criações do Novo

Gerencialismo. Somente uma história desse processo seria capaz de mostrar como ele se deu. Como não está no escopo deste trabalho, vamos apenas salientar brevemente que isso dependeria de um estudo específico, que tivesse, sobretudo, na variável tempo (aqui entendido na ideia de um processo histórico) o seu lugar de análise, tendo em vista entender como nascem valores e mecanismos de *feed back* que reforçam esses valores e dêem resultados exitosos (nos casos de fracasso, a lógica é a mesma) que se reproduzem no tempo.

Aqui a análise se foca na evolução e na gênese dos comportamentos dos atores envolvidos dentro das agências premiadas. Essa seria a estratégia metodologia imperativa, mas, devido a tipos diferentes de dificuldades, nem sempre se consegue desenvolver a contento essa mesma estratégia.

Nossas hipóteses centrais sobre as lógicas motivacionais excluem a possibilidade do aparecimento de fenômenos do tipo: apatia, alienação e rotinização. A existência dessas três práticas seria contrária aos resultados de uma instituição premiada, pois as suas consequências na queda da quantidade e da qualidade do trabalho seriam evidentes. Logo, a hipótese central aqui desenhada parte do pressuposto de que a dinâmica das relações hierárquicas no interior do processo de trabalho permite que os indivíduos tenham uma maior integração e participação na gestão. Desse modo, pressupõe-se que a hierarquia, nesse caso, é necessariamente legitima.

Assim, os indivíduos participantes do processo de trabalho teriam que estar conscientes dos objetivos e do *modus operandi* do programa ou projeto a ser implantado. A internalização desses processos pelos indivíduos somada a uma hierarquia que esteja fundando sua autoridade em uma interação em que o conhecimento, a participação e a motivação fossem percebidas como legítimas, tanto da parte dos gerentes como dos executores das diferentes tarefas. A expectativa da realização de um *output* esperado é claramente, possível e realista, para o grupo. Essa ideia esta fundamentada no livro programa de pesquisa de Michel Crozier (1987) onde este salienta a importância de se pesquisar, de maneira

específica e pontual, o funcionamento do Estado Moderno para entender porque algumas instituições funcionam e outras não.

Os estudos sobre liderança nas organizações mostram a sua importância capital. Recentemente, em vários centros de pesquisas na Europa, tem-se retomado o foco sobre as lideranças dentro das instituições como causalidades centrais nas explicações da existência do fortalecimento da cooperação, da motivação, das significações de objetivos, para além de uma tarefa parcial, comprometimento efetivo e responsável com os objetivos a serem perseguidos, etc. Os estudos do professor de Governo e Administração de Havard, Gans (2001), vêm salientando que, para se entender o *status quo* e a mudança na gestão pública, é fundamental que se mostre o papel das lideranças no processo de incutir, legitimar e reafirmar, motivações coletivas que nasçam da interação de indivíduos dentro dessas instituições. Essas intuições de Gans foram usadas para explicar o papel dos gerentes/lideres nos programas do INOVES que serão descritos no quinto capítulo. Como aponta Tendler (1998), o papel dos líderes e/ou executivos na empresa estatal é substantivo, no sentido de criar uma ação coletiva que seja fundamentada em motivações. Isso, sobretudo, no sentido de missão, em razão da autoridade legítima que esses líderes contribuíram para criar na interação entre eles e seus comandados.

Segundo Sainsaulieu (2006), uma das contribuições das análises de Merton, Selznick e Gouldner é “evidênciar a inevitabilidade do fator humano no funcionamento de toda a organização, que a teoria racionalista acreditava poder eliminar” (p. 135). Sobre esse aspecto, o autor expõe que:

> Merton (1957) mostra que a disciplina necessária para obter dos agentes um comportamento estandartizado, julgado indispensável para a realização dos objetivos perseguidos, provoca entre os funcionários um deslocamento das metas; elas tomam o corpo de regulamentos, não como meio mais como fim. A pressão para a submissão aos textos, ao ritualismo que daí resulta ao nível do comportamento dos agentes, leva a criar uma rigidez crescente das organizações burocráticas; o que gera tensões suplementares nas relações com os clientes; as quais, por sua vez, tendem

> a reforçar o ritualismo dos funcionários, pois eles buscam proteger-se atrás do regulamento diante do mau humor dos clientes. O contato com a clientela revela-se, assim, uma fonte constante de disfunção burocrática (SAINSAULIEU, 2006, p. 135)

Para Selznick (apud SAINSAULIEU, 2006), uma decorrência da autoridade é a rigidez que uma escala hierárquica gera em função "das especializações das tarefas" (p. 135). Esse processo pode levar a conflitos por interesses entre grupos "de especialistas diferentes", que não estariam mais comungando dos objetivos e identidades coletivas. Para esse autor, a solução para a rigidez hierárquica, e possível alienação daí decorrente, é aumentar e garantir a delegação inicial, pois essa traria um sentido de inclusão, de participação e de responsabilização muito maior.

Por outro lado, Gouldner (apud SAINSAULIEU, 2006) mostra que "o excesso de controle, em princípio destinado a estimular a motivação dos indivíduos para o trabalho, provoca sempre tenções que são parcialmente reduzidas por regulamentos impessoais no processo hierárquico" (p. 136). É claro que isso só pode acontecer se o grau de integração, de motivação e de racionalidade legitimada por parte dos executores estiver presente. Os indivíduos se sentiriam constrangidos se transgredissem uma norma de execução que eles sabem que é legítima e que é partilhada por seus pares ou superior. A ordem aqui para a execução da mesma, toca dimensões da condição humana que vai além da simples psicologia do *homo economicus.*

Dentro do conjunto de hipóteses levadas para o campo, salienta-se o que Sainsaulieu (2006) e outros, seguindo os pensamentos de Montesquieu, Tocquevile, Durkheim e Weber, chamam de "dinâmica cultural dos conjuntos organizados". No caso em questão, essa frase está ligada à ideia de que a análise sociológica é "antes de tudo, o estudo da maneira como os seres humanos conseguem construir uma sociedade com suas regras, suas instituições, seus costumes, seus hábitos e

suas crenças” (SAINSAULIEU, 2006, p. 171). A frase acima é o fundamento de um paradigma cultural que pode estar presente nas práticas das instituições premiadas pelo Prêmio INOVES, e que através das entrevistas semi-abertas será mostrado como esse conjunto de ações vai gerar valores que se reforçam a partir do momento que são “vividos” pela comunidade de trabalhadores.

O horizonte da ação dos funcionários é consistente, com hábitos e crenças que, de uma maneira ou outra, foram institucionalizados nos processos que precisariam ser explicados nessas organizações. Vale lembrar que a noção de valor cultural aqui defendida não é aquela no qual os indivíduos são manipulados por essas normas e valores, mas sim, como quer Giddens (2011), em que a ação possui uma dimensão reflexiva. Dessa forma aparece a ideia da prática legitimada, isto é, a minha ação pode ser justificada através de racionalidades e noções como de justiça moral.

Nesse sentido, o trabalho de campo foi baseado em entrevistas semi-abertas, as quais procuraram verificar o nível de validade das hipóteses acima citadas. Por fim, vale lembrar que a presente dissertação tem um caráter puramente exploratório-indicativo, no sentido de tomá-la como um *case* para descrever e/ou tentar estabelecer as conexões causais. Isso sem pretender que essas tenham uma dimensão de universalização/generalização, as quais seriam tomadas muito mais como pistas e ideias para a construção de teorias, que, se testadas em um conjunto maior de casos, aí sim teriam um propósito de serem percebidas como modelos explicativos de validade mais geral.

5 A COOPERAÇÃO NO CONCRETO: O *CASE* E AS RAZÕES MOTIVACIONAIS

A discussão sobre as falhas e os sucessos da administração pública tem permanecido marcada pela presença de um espírito polêmico que, em geral, aciona interpretações ancoradas em fundamentos e princípios normativos e carentes de dimensões analíticas mais pontuais e precisas e com suporte em estudos empíricos que, algumas vezes, *falsificam* as teorias defendidas.

A partir dessa preocupação e apoiada nas leituras da obra de Friedberg e Crozier (1977) situa-se a proposta de analisar experiências que tiveram certo sucesso, tomando o Prêmio INOVES como exemplo. Optou-se por teorias cujo nível de abstração permanece mais próximo das interações que ocorrem no interior das organizações e mais distantes dos princípios gerais normativos, que podem, eventualmente, estar bem colocados em alguns casos, mas não autorizam a generalização. Ao lado de Friedberg (1993), utilizou-se como proposta metodológica a estratégia em que, a partir de um mínimo de um *insight* teórico, seguidas pela técnica da observação, foi construído um modelo mais completo que permita analisar, no interior destas organizações, as interações que resultam em eficiência e efetividade.

A essa teoria “mínima” esboçada acima, agrega-se a proposta de análise organizacional de Sainsaulieu (2006), que foi desenvolvida nos anos 40 nos EUA. A crítica dessa última aos modelos que utilizavam um racionalismo utilitário-tecnocrata no mundo da organização deixa espaço para observações em análises conceituais, que mostram que, interações fundadas em outras motivações, podiam no agregado da empresa gerar resultados ótimos e, muitas vezes, melhores do que aqueles preconizados por um sistema normativo baseado em uma racionalidade consequencialista, no qual os prêmios monetários eram a única recompensa que garantiam o sistema. O modelo das relações humanas pressupõe uma concepção

mais complexa da natureza humana, na qual cabem identidades e gratificações de reconhecimento, sejam elas grupais ou societárias, e que esse reconhecimento seria “a cola” que vai assegurar o bom funcionamento da instituição. As evidências que seguem abaixo são um pouco da história desta estratégia teórico-metodológico.

A construção dos micro-fundamentos que explicam o Prêmio INOVES se insere na tradição weberiana, pois se pretende desvendar o significado da ação de cada ator, no sentido de explicar o suposto “caso de sucesso”. Assim, espero ter ficado claro que a estratégia adotada teve um caráter minimalista-indicativo, sendo dada à complexidade dos chamados casos de sucesso a sua existência em ambientes os mais diversos, com contextos históricos às vezes semelhantes. Nessa estratégia, o objetivo central é descrever e reconstruir o objeto e suas variáveis relevantes, estabelecendo o que é dependente (que queremos explicar) - no caso aqui, a eficácia, a efetividade e a eficiência e a sua relação com as variáveis independentes (causas explicativas) em questão e com o comportamento cooperativo e compromissado.

Seguindo o modelo de Gerring (2006), no seu livro The Study of cases, a tentativa de justificar a escolha de uma técnica qualitativa, no caso a entrevista em profundidade de um determinado *case* - no caso aqui um exemplo do Prêmio INOVES - , pode ser o lugar em que se busca as condições necessárias para produzir um modelo básico de interações entre instituições e indivíduos. Esse procedimento poderá, em pesquisas futuras, criar uma pesquisa de campo em que se investigaria um numero (N) grande de observações (*cases*) e, aí sim, estabelecer-se-ia, com mais clareza e generalização, os elementos da explicação das experiências de sucesso na administração pública.

No texto que segue, a análise de matérias da Revista INOVES e do conteúdo de duas entrevistas realizadas a partir de um roteiro semi-aberto (Anexo 1 e 2) permitiu explorar um conjunto de hipóteses desenvolvidas nos capítulos anteriores. O resultado desse trabalho mostra um conjunto de evidências que confirmam que a

interação dentro de uma instituição “aberta”, na qual se desenvolvem nos indivíduos motivações, racionalidades e comprometimentos, é a causalidade principal para que a agência pesquisada se enquadre nas categorias de sucesso definida pelo prêmio INOVES.

Uma das entrevistas permitiu focalizar a experiência vencedora do ciclo 2009, na categoria Uso Eficiente dos Recursos Públicos: o Projeto Preços Referenciais, desenvolvido pela Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (SEGER), cujo principal objetivo era realizar os processos licitatórios para compra de materiais e contratação de serviços para o governo. Isso era um grande desafio para a Gerência de Controle Interno e Análise de Custos, pois, segundo a gerente, Maria Leila Casagrande (entrevistada), a burocracia, a demora e as dificuldades em se obter os preços de mercado eram desgastantes. O resultado obtido com a implantação do projeto implementado foi a redução em 45% do tempo das licitações para aquisição de produtos e serviços e, ainda, gerou-se uma economia considerável aos cofres públicos. Essa prática e a utilização da transparência fizeram com que municípios e outros poderes usassem os preços médios como referência para suas compras.

A outra entrevista foi realizada com o Coordenador do Prêmio INOVES, Manoel Carlos Rocha Lima, tendo em vista a necessidade de se ampliar e aprofundar o nível de informações sobre a construção do prêmio e a indicação dos seus principais objetivos e metas almejados dentro do âmbito do serviço público, tais como podemos destacar, em especial, a valorização do servidor público e a ideia de inovação. Nesse mesmo sentido, é afirmado no site[31] do Prêmio INOVES, o objetivo do mesmo, que consiste em estimular,

> [...] fortemente o desenvolvimento de uma cultura de inovação e empreendedorismo no contexto do serviço público. Ao mesmo tempo em que contribui para a valorização do servidor por meio da disseminação de

[31] http://www.inoves.es.gov.br

> conceitos modernos de gestão e do reconhecimento de práticas inovadoras (site).

Das teorias expostas, principalmente no terceiro capítulo, constrói-se um roteiro semi-aberto de entrevista, no qual um conjunto de hipóteses precisava ser testado: motivação; papel da chefia e liderança; relação do cliente/cidadão; inovação na gestão pública; lógica dos incentivos coletivos e seletivos; mudanças institucionais e comportamentais; efeito-reforço na motivação dos participantes; compartilhamento de normas e valores no ambiente; solidariedade ou competição; impacto retorno do cidadão; efeito sobre outras agências; percepção avaliativa do funcionário e significado da participação.

Uma questão substantiva do projeto INOVES, e que esta dissertação não tratou, foi a ausência, no processo de avaliação das propostas candidatas à premiação, de indicadores precisos das performances dessas agências governamentais, e que seriam tais critérios capazes de definir de uma maneira objetiva e controlada o sucesso, nesse sentido, premiando os melhores projetos que participaram do programa.

Como foi ressaltado anteriormente, no capítulo 02, a produção desses indicadores de desempenho data dos anos 60 e 70, mas só foram aplicados, com mais consistência, efetivamente nos anos 80, na administração Thatcher. O conjunto de indicadores e medidas de avaliação de desempenho, que sempre esteve presente no setor privado como bancos, construção civil e varejo, nem sempre pode ser transportado para as agências públicas, em que o produto das mesmas não é homogêneo e de fácil contabilização. Além do mais, como essas agências são, num certo sentido, monopólios “naturais”, fica realmente difícil ter avaliações precisas e consistentes sobre as mesmas. Evidente que nos últimos anos pesquisas na área cresceram e reduziram essa ambiguidade estrutural (CARTER; KLEIN; DAY, 1993).

Salienta-se que as análises que se seguem não estão ancoradas em indicadores de desempenho a exemplo do que foi feito na administração Thatcher. Ao contrário, nossas reflexões estão embasadas na lógica da motivação dos sujeitos no contexto da implementação de uma política por uma agência do setor público. Significa dizer que a teoria das motivações, tal como sintetizamos no capitulo 3, consistiu nos fundamentos da causalidade central que explicou o comportamento premiado das agências ganhadoras do INOVES. No entanto, torna-se importante ressaltar que, em momento algum, descartam-se as lógicas dos incentivos materiais e pecuniários presentes nos comportamentos utilitaristas e consequencialistas que configuram o mercado. E que, obviamente, estão presentes nas agências públicas.

O que se apresenta é a coexistência de comportamentos ligados a motivações não exclusivamente utilitaristas. O trabalho exemplar nisso e que mostra a existência do significado das ações acima salientadas é o “The Gift Relationship”, de Richard Titmuss (1997). Esse autor mostra que, paralelamente a um possível mercado do sangue, hospitais que procuram lucro, teatros ligados no mercado de espetáculo passam a ter, dentro de suas estruturas, indivíduos que pautam seus comportamentos por “[...] make moral choices and to behave altruistically if they so will” (p. 310-11).

Essa ideia força de Titmuss (1997) está por trás das evidências do que se segue agora por intermédio do *case* premiado e estudado – Preços Referenciais - e que foi usado como evidência exploratória para discutir a necessidade de investigações mais sistematizadas e controladas para produzir teorias minimamente mais gerais.

Na ação dos funcionários do *case* estudado se encontra um conjunto de ações que eram determinadas por valores éticos e que passaram a percorrer a instituição, transformando-se em uma norma informal dos seus constituintes, como mostra o depoimento abaixo:

> O objetivo é que a gente use adequadamente o recurso público que é o recurso que todos nós pagamos enquanto cidadãos. Então o nosso objetivo é como fazer com que as compras sejam eficientes, de forma que eu possa comprar tudo que eu preciso com a melhor qualidade possível e com o menor preço possível também; é claro que eu não quero dar prejuízo pro particular, mas quero ter um bom preço para o governo para que o meu recurso que é limitado possa ser capaz de atender a maior quantidade possível de serviços e atender a população adequadamente (Leila Casagrande, 2011).

A questão motivacional, que nem sempre presente nas teorias fundamentais discutidas nas ciências humanas, é, entretanto, primordial para se entender a ação humana. Nos estudos da sociologia clássica de Weber (1991) encontram-se pistas e ideias básicas para motivações dos atores: sejam elas utilitaristas e consequencialistas, ou ligadas a outras dimensões da condição humana, como valores, tradições, imperativos morais, etc. Em uma análise de uma agência burocrática que, em princípio, é marcada pelas falhas de incentivos monetários e pecuniários, a hipótese de motivações ligadas a outras dimensões torna-se uma questão fundamental para se entender o processo interno das instituições.

Os projetos premiados do INOVES, como assinalamos, tinham todas essas motivações e outras, sendo a dimensão simbólica e aquela do reconhecimento, como mostra Honnet (2003), parte da dimensão da dignidade humana. Como mostra a fala de um dos sujeitos da pesquisa,

> [...] administração pública parece que entra na nossa veia, a gente passa a ter um comprometimento e passa a ter uma realização com aquilo que faz, com o resultado daquilo que a gente faz. Até a questão salarial, que não deixa de ser importante, mas fica relativizada em razão disso. É quando você vê um atendimento sendo feito, quando você vê o menino na escola, com saúde, a coisa pública funcionando, [...] e aí você vê que você participou daquilo de alguma forma (Leila Casagrande, 2011).

É importante frisar que o Prêmio INOVES produziu, dentro das instituições públicas capixabas, segundo o discurso do coordenador Manoel Carlos, um movimento em torno da inovação. “[...] as pessoas estão querendo inovar, as pessoas estão

querendo apresentar suas idéias, e mais do que apresentar suas idéias, querem transformar suas ideias em ações, em resultado, eu acho que isso é o grande indicador [...]" de sucesso do prêmio. O desejo pela mudança

> [...] é um pré-requisito para que o INOVES premie alguém ou reconheça algum projeto, o resultado precisa ser apresentado na prática; que seja consolidado e que esteja modificando a vida de alguém; então se a gente tem uma série, não é uma, nem duas, nem três, mas muitas situações em que isso ocorre, acho que esta ação se mostra concreto, o que precisa fazer é com que essas ações ganhem dimensão, e se ampliem cada vez mais [...] (Manoel Carlos Rocha Lima, 2011).

É neste contexto de mudanças que se volta a atenção especial para os processos internos das instituições, baseados nas hipóteses desta dissertação, isto é, em motivações que vão além da dimensão pecuniária, mas que, mesmo assim, possuem, arrisco a dizer que conscientemente, um objetivo fim, não menos importante, do reconhecimento. E um dos "gatilhos" ou motivação necessária para se alcançar o reconhecimento é ser pró-ativo, buscar iniciativas, ou, em outras palavras, tentar fazer o mesmo de uma maneira diferente. Tal afirmativa parece definir muito bem o sentido de inovação no setor público, conforme explicitado no argumento a seguir.

> Eu acho que é muito mais aquela coisa da iniciativa, sabe? [...] as pessoas que fazem o projeto acontecer, quem coordena o projeto são pessoas que lidam com a questão, pessoas que convivem com aquilo, só que é aquela coisa de sair do passivo. Acho que essa é a principal característica da tentativa do investimento, que é o que caracteriza a iniciativa mesmo. [...] É aquela coisa do "vamos arriscar". Tem um determinado problema, mas vamos enfrentar? Tem aquela coisa do enfrentamento, da iniciativa, do desafio [...]. Hoje, concretamente, o servidor tem muito mais coragem de lidar com as dificuldades, ele olha para a dificuldade com outro olhar, outra perspectiva (Manoel Carlos Rocha Lima, 2011).

Cria-se, portanto, por parte dos funcionários públicos, lógicas de ação e outros mecanismos que lhes permitem enfrentar todo o tipo de constrangimento apresentados pelas agências públicas. O processo percorrido para a implantação do Projeto Preços Referenciais ilustra bem a forma como as motivações dos sujeitos

agindo em ambientes institucionais que estão perpassados por valores que induzem a participação e a inovação atuam:

> [...] o processo foi e voltou acho que umas dez ou vinte vezes, foi muito difícil de conseguir sua implantação por causa da inovação. [...] O pessoal do jurídico são os “donos” ali, e precisam preservar pelos limites legais, então para convencer de que vai dar certo, de que vai ser econômico, de que vai ter isso ou aquilo, por exemplo, eles dizia assim “Como você vai provar que pode reduzir preço?”. [...] Eu não tinha como provar que o preço que eu estava pagando com a implantação do projeto iria pagar menos, eu teria que dizer: “Há, eu estou pagando o preço superfaturado”. Como que você sabe? Se você sabe que está pagando o preço superfaturado, então você está contra, está fora da lei. Então, foi muito difícil esse processo. Depois que passou e que os resultados apareceram, hoje, tanto eles como a Secretaria de Controle e Transparência recomendam isso para outros órgãos, inclusive para a Secretaria de Saúde que esta prestes a fazer uma contratação semelhante para a área de medicamentos (Leila Casagrande, 2011).

Como se pode inferir pela entrevista, bem como pelas observações feitas em campo, a temática do reconhecimento, é uma questão de grande relevância para os funcionários na construção de um espaço mais propício à propagação de ações exitosas.

> Naquele momento da premiação a pessoa é vista e reconhecida, isso não tem preço, então, não é só o salário tem muitas outras coisas envolvidas, o ambiente de trabalho propicio, essa questão das relações entre as pessoas. Então, você tem várias formas de reconhecer o trabalho. [...] E tem o próprio prêmio em si, de quem ganha o INOVES, que eu acho que é o menos importante na coisa toda, ninguém fica muito preocupado, a meu ver, com aquele premio material, fica mais preocupado em receber o outdoor, aparecer na revista. [...] Receber o troféu! Isso não tem prêmio material que dê conta, que valha este momento (Leila Casagrande, 2011).

A premiação, que é realizada na última fase do INOVES, com a conquista do troféu e do recurso em dinheiro para investimentos dentro do próprio projeto, passa a ser encarada, segundo a fala da entrevistada e também do coordenador do prêmio, como segue abaixo, como uma forma concreta de reconhecimento. A premiação passa a ser um momento simbólico de afirmação do servidor, de reconhecimento público de sua prática exitosa, “então não é o troféu que é mais importante ali, o que

é mais importante é a pessoa se sentir conhecida” (Manoel Carlos Rocha Lima, 2011).

> Quando o projeto é premiado as pessoas se sentem reconhecidas e a gente trabalha muito em cima dessa visão. [...] o significado que eles encontram é muito mais no ato de ser reconhecido, de ser destacado, do que propriamente do troféu, do equipamento que eles ganham; o verdadeiro significado está na expressão que eles ganham como pessoas, ao se tornarem reconhecidas, por que viraram exemplos para outros, assim têm mais iniciativa para inovar de novo, tem motivação para levar aquele projeto à frente, [...] o depoimento dessas equipes é que elas se tornaram mais corajosas para inovar, elas se tornaram mais capazes de criar outra iniciativa e para tocar aquele em frente (Manoel Carlos Rocha Lima, 2011).

Contudo, a valorização desses servidores traz uma responsabilidade muito grande para a organização como um todo. A fala abaixo do coordenador do prêmio INOVES descreve muito bem um questionamento levantado durante toda a construção da dissertação; na verdade, ainda é preciso muito esforço para o monitoramento e avaliação do desempenho dos projetos, seus limites e sua perenidade, bem como de divulgação dos resultados favoráveis.

> Eu pessoalmente acho que a gente precisa investir mais no apoio ao crescimento desse trabalho para que ele se torne cada vez melhor, mais efetivo, para que esta prática continue; outra questão importante é o fato de que as equipes precisam ser monitoradas. O que a gente está pensando em termos de futuro para o INOVES? Não é só a gente premiar, temos que acompanhar o desenvolvimento desses projetos já premiados, temos feito isso na medida do possível; ou seja, você premiou um trabalho, destacou ele, ele serviu de exemplo para outros, no ano seguinte você vai premiar outros, mas aqueles premiados no passado continuam dando frutos, eles continuam sensibilizando outras pessoas, eles continuam crescendo? Então é monitorar para que esses projetos continuem com a mesma força, com a mesma motivação, com o mesmo empenho; [...] utilizando vários mecanismos para isso, por exemplo, como é que esse projeto pode se tornar conhecido de outros estados, com incentivo do próprio governo para que eles apresentem o trabalho em congressos em outros estados, isso motiva a equipe e ao mesmo tempo torna o trabalho mais conhecido de outros e, nesse sentido para que sirva de modelos para outros. Então, é o que a gente chama de sustentabilidade do projeto, não é só premiar, mas garantir que ele seja sustentável, principalmente com a motivação que é o combustível para que ele continue existindo (Manoel Carlos Rocha Lima, 2011).

Nesse sentido, apesar da formação de “Ilhas de Sucessos”, com seus projetos vencedores e reconhecidos, (ou até por este caráter de ilha, ainda muito distante de

irradiar seus efeitos de forma massiva), a administração pública sofre, ainda, com a visão de pré-conceito por parte da população, e se arrisca a dizer de seus próprios funcionários, tendo no imaginário a construção de uma máquina pública ossificada, burocrática e pouco eficiente. Desse ponto de vista, o trecho a seguir do depoimento de um dos sujeitos da pesquisa, é esclarecedor:

> O trabalho que faz, ao contrário do que as pessoas imaginam, o servidor público trabalha muito, pode ter certeza disso. Eu vejo o bombeiro que ajudou a salvar uma criança; a pessoa vê o bombeiro que é um servidor público e ele tem o contato direto com as pessoas, vêem nele o cara que salva. Mas quem aqui dentro trabalhando, aqui fechado não tem esse reconhecimento. Embora se o bombeiro esta fazendo o trabalho dele, se o CIODES está funcionando, bem como o rádio, o uniforme, é por que tem alguém aqui dentro fazendo, mas a população não tem essa visão. Existe um estigma de que o servidor público não trabalha. Então o que nos motiva é o reconhecimento mesmo, é a pessoa se sentir valorizada por aquilo que está fazendo (Leila Casagrande, 2011).
>
> Existem os certificados que são dados, mas este é mais por questão de tempo, como mérito; o que conta também é o reconhecimento não formal, mais no dia a dia, da valorização do elogio. Quando você vê a chefia, o Secretário e o Governador fazer uma referência a alguém, agradecer. O cidadão que vê que você atende e que fica feliz e que lhe diz parabéns. Tudo isso acho que são formas de reconhecimento que ocorrem comumente no dia a dia e que são muito importantes (Leila Casagrande, 2011).
>
> Eu tenho muito orgulho de ser servidor público, tenho orgulho do trabalho que eu faço quando eu vejo coisas nossas que são publicadas na revista, saem fotos. Uma notinha que sai, eu fico muito feliz, porque você vê que o trabalho que você esta fazendo ele tem o seu valor e esta sendo reconhecido, então a nossa motivação é nesse sentido (Leila Casagrande, 2011).

Nesse sentido, um dos objetivos do INOVES é quebrar a barreira construída no imaginário, ou na realidade, se assim se preferir, da sociedade sobre a ineficiência dos serviços públicos. Desse modo, a intenção é sair de uma equação negativa para uma positiva, para tanto, valoriza (ou se apropria) as boas práticas de governo apresentadas por seus servidores, as quais, em alguns casos, já existiam dentro da instituição, mas que, nesse momento, foram reconhecidas. O trecho do depoimento, a seguir mostra a forma como essa intencionalidade é expressa.

> [...] tem que comemorar o que dá certo, e tem muita coisa que dá certo, muita coisa mesmo. Então a sociedade pode fazer uma avaliação um pouco

> mais equilibrada do serviço público que ela tem e ao mesmo tempo dar mais valor a isso; por exemplo, o servidor público ele é um trabalhador, ele é um profissional que normalmente é visto com certo estigma de que ele não faz nada, de que ele faz as coisas sempre de um jeito muito burocrático, ele já tem esse estigma, mas só que as coisas nem sempre são assim, eu arrisco a dizer que, na maioria das vezes, não é assim e a gente tem que mostrar por que não é assim. O INOVES é uma via de mostrar isso e ao mesmo tempo trazer a sociedade para discutir [...] (Manoel Carlos Rocha Lima, 2011).

Como foi salientado logo no começo desta dissertação, o trabalho de Wilson (1989) mostra que, nas burocracias, o sentimento de pertencer a uma instituição e executar uma tarefa é o imperativo que faz com que o funcionário seja "obrigado" a se comprometer com os objetivos da instituição, independente de algumas benesses e dificuldades que possam acontecer. As "Ilhas de Sucesso", do INOVES – por outro lado, tendem a promover um comprometimento desprendido das obrigações formais e afirmando, dentro das instituições, uma informalidade legítima, advinda das relações humanas existentes.

> E chega o nosso problema, como fazer com que esse preço de referência na licitação seja um preço justo? Um outro problema que nós tínhamos e que nos levou a desenvolver esse projeto era o tempo que a gente perde para poder fazer a pesquisa de mercado, porque se eu quero comprar um objeto é uma coisa. Mas, as vezes a gente faz licitação para comprar cem, duzentos, trezentos itens. Imagina uma grande licitação de material de expediente ou de medicamentos, "n" coisas, pois o Estado compra de tudo. Então é muito demorado esse processo, porque um empresário que vai ficar preenchendo uma planilha de preço, ele não vai ganhar nada com isso. Porque isso não garante nada a ele, porque esse preço vai depois para uma licitação. Se ele quiser vender para o Estado ele tem que participar da disputa, ele ter me dado o orçamento antes não dá nenhuma vantagem a ele, então é muito comum a gente receber email ou fax respondendo a um pedido nosso dizendo que simplesmente não tinha interesse em fornecer preço. (Leila Casagrande, 2011)

As motivações ligadas aos imperativos morais, no caso especifico, procuram resultados efetivos que levam os indivíduos a aceitarem a inovação e a racionalidade como meios de ação. A fala que se segue é um exemplo absolutamente claro da asserção acima citada.

> Então nos tínhamos um problema, identificamos que em média os processos com números maiores de itens, a gente estava gastando 45% do tempo entre o início do processo e a finalização do processo de licitação com a etapa de pesquisa de preço de mercado. Um absurdo, porque processo de licitação tem que ser rápido, tem que ser dinâmico, não dá para coisa ficar parado e servidor ali gastando tempo esperando por preços. Então o que aconteceu? Nós contratamos a Fundação Getúlio Vargas (Leila Casagrande, 2011).
>
> [...] todo este processo trouxe o preço para baixo, ai nosso pessoal, principalmente os meninos que são formados em contabilidade e direito, o pessoal da área de direito trabalhista que conhece bem essas coisas de planilha, de direitos trabalhistas, encargos sociais e o pessoal de contabilidade, o que fez? Nós continuamos com esses dois serviços contratados, só que aqui nos já montamos uma equipe e eles já aprenderam com a fundação e já fazem as planilhas de diversos outros serviços (Leila Casagrande, 2011).

Neste outro trecho evidencia-se a necessidade de produzir uma mudança de postura por parte dos servidores a partir do momento em que a cultura da inovação entra na pauta política; sair de uma visão puramente burocrata torna-se quase uma regra a ser seguida. Dessa forma, a administração pública passa a se apropriar de uma "palavra de ordem", que atualmente é o principal apelo da gestão privada. Contudo, se para a empresa privada a inovação está associada à competitividade no mercado, para o setor público esta palavra pode estar mais ligada ao conceito de superação. Logo, a inovação passa a ser definida como um valor,

> [...] na medida em que esses projetos, que foram sendo premiados, ou que não foram premiados, mas foram bem classificados ou bem pontuados, na verdade eles acabaram ganhando mais corpo, mais expressão, acabaram vencendo outros prêmios, e principalmente ganharam muito mais apoio dos lideres dessas organizações, então eles tem muito mais força para acontecer. Ao mesmo tempo criou-se uma cultura de inovação dentro da gestão pública, quando se fala em inovação, hoje já não se fala mais de uma coisa proibida, se fala mais como uma coisa necessária, importante, permitida, porque a inovação virou um valor que antes era visto como: você tem que ser burocrata, você tem que seguir a regra e inovar não é não seguir a regra, é buscar alternativas possíveis para além da regra, é saber lidar com a regra. *A regra existe, precisa ser cumprida, mas como é que a gente pode achar saídas para cumprir melhor a regra e ao mesmo tempo alternativas para aqueles problemas que sempre existiram, alternativas novas para problemas antigos*. *Todo mundo começou a ver, digo a gestão pública, tanto gestores quanto servidores de modo geral, começaram a ver a inovação como um valor, como algo necessário para melhorar a gestão e melhorar o próprio trabalho deles, e eles entenderam que na medida em que inovam, e acho que essa é a grande sacada, quando todo mundo inova, percebe que todo mundo ganha* com isso, ganha quem recebe o resultado do processo e ganha quem faz também, que acaba economizando esforço, acaba gerenciando de uma maneira melhorar, acaba tornando o trabalho até mais descomplicado, com um resultado

> melhor, então esse entendimento, essa compreensão é uma das coisas mais importantes do prêmio porque inseriu isso na cultura, colocou isso na agenda, colocou isso na pauta, a inovação é um valor, e é um valo importante, que era uma coisa totalmente avessa à cultura tradicional do serviço público (Manoel Carlos Rocha Lima, 2011 – grifos da autora).

Depreende-se do depoimento acima, portanto, a forma como se processa a dinâmica entre os elementos (regras) da estrutura formal e os sujeitos em ação no interior das agências governamentais, os quais conformam a estrutura informal, cuja interação induzida por valores que estimulam a criação e a inovação produziram um novo "clima organizacional" permeado por positividade, gerando, assim, ganhos de eficiência e eficácia do ponto de vista interno e efetividade do ponto de vista do público usuário. Sobre esse aspecto, vale conferir a forma como o próprio gestor do programa - Manoel Carlos - coloca o conceito de inovação abarcado pelo Prêmio INOVES:

> A gente tem um conceito de prática inovadora de gestão, primeiro tem que ser criativo, diferenciado, e tem que dar uma resposta nova ao problema, mas não tem que necessariamente ser uma resposta inédita, tem que ser uma resposta que seja específica, que seja inovadora, para que seja diferente, para aquela área ou para aquele determinado setor. Por exemplo, a área de transportes dentro do estado **[projeto vencedor no ciclo de 2006, grifo meu]**, você trouxe uma resposta nova que nunca tinha sido dada, e que ao mesmo tempo solucionou o problema, ou seja, não é uma resposta convencional, mas é criativa, ela pode ser considerada inovadora; então pode ser que não seja inédita no Brasil e no mundo, mas para aquele contexto, para aquele problema ela é nova, e ela atendeu aos objetivos daquela situação então ela é inovadora. Agregamos a essas características, a possibilidade de multiplicação, ou seja, ela tem que ser reaplicada para outros contextos também, principalmente relacionados com aquela área onde o problema está existindo, por exemplo, se o problema é de transporte, que ela possa ser replicada para outros contextos de transporte não só públicos; outro ponto é produzir mais resultado com custo menor, que é uma relação custo-benefício cada vez menor. Então resumindo poderia ser algo que seja criativo, que seja diferenciando, que responda às dificuldades da situação, que resolva o problema, mas com possibilidade de multiplicação, com mais produtividade e menos custo (Manoel Carlos Rocha Lima, 2011).

Nesse contexto de indução de comportamentos criativos e inovadores, vinculados a uma racionalidade voltada para fins cuja causalidade motivacional está nos imperativos de pertencimento e condutas éticas, é evidenciado, no depoimento abaixo, como se relaciona inovação e boa gestão pública:

> Os objetivos é dar celeridade ao processo de licitação, quer dizer, queimar aqueles quarenta e cindo por cento do prazo de ficar fazendo pesquisa, pois você não precisa mais pesquisar o mercado. A fundação faz isso para gente. Segundo, economia. Você partindo de um preço justo, um preço de mercado, qualquer percentual de redução que você tiver já expressar realmente uma economia, que se uma coisa custa cinqüenta e alguém me o oferece por oitenta e eu compro por sessenta eu não posso dizer que eu tive ganho, pois eu ainda estou te pagando um preço superior; agora se custa 50 e eu compro por 45 a diferença foi menor mas foi um ganho real, então, esse é o nosso objetivo quando a gente fala de economia. Então, isso me dá uma balizada desse preço de venda direta, eu vou lá e convido três fornecedores ou quatro, mas eu também não vou comprar nas escuras com o orçamento que ele me deram, eu sempre comparo esse orçamento com o valor lá da tabela dos preços referenciais (Leila Casagrande, 2011).

> Então, a questão das rotinas de trabalho, houve uma dinamização e a possibilidade dos servidores que cuidavam, duas ou três pessoas que ficavam por conta de pesquisas passaram a fazer outras coisas muito mais estratégicas. Passaram a ter um trabalho muito mais de inteligência do que só operacional, as pessoas se sentiram mais valorizadas com isso (Leila Casagrande, 2011).

Vale destacar que um dos aspectos positivos do ganho de eficiência na agência premiada e estudada foi o aparecimento de uma centralização, em que a legitimação e confiança (*trust*) foram fundamentais para que o processo de centralização fosse levado a cabo. Isso mostra que, somente onde exista impacto baseado na ideia de comprometimento voltado para a efetividade de uma ação, é que se encontra cooperação entre os funcionários. Mais do que tudo, evidencia que uma efetiva coordenação, que, por ser legítima e baseada na confiança, pode desenvolver agendas que serão acatadas por todos. A celeridade é uma consequência lógica de tudo o que foi dito.

> Nós começamos a fazer assim, ao invés de cada um comprar lá papel caneta, vamos juntar e fazer uma compra só, isso foi uma coisa que funcionou legal. Nós centralizamos essas compras e começamos a fazer então uma compra, em grande quantidade, fez com que caísse o preço relativamente; mas a gente continuou ou agravou o problema da demora, porque se antes cada um ia lá e comprava o seu pouquinho quando nós juntamos tudo na hora que eu entrava no mercado para pegar o orçamento, existia a grande dificuldade da gente conseguir um orçamento, então foi nesse momento que a contratação da tabela de preços referenciais nos ajudou (Leila Casagrande, 2011).

Verificou-se, por conseguinte, que a performance da postura dos servidores públicos, perante as interações com organização, passou a ter fortes traços de mudança. Essa expressou-se em relação ao seguimento rígido de regras burocráticas, substituídas na pauta da gestão pela construção de um planejamento, que abarca a capacitação técnica de seus servidores, aprova o profissionalismo e estimula a inovação e participação na solução dos problemas existentes. Tal evidência fica clara no depoimento abaixo:

> Porque não adianta você só incentivar estimular para a inovação, mas você tem que dar as condições técnicas para as pessoas inovarem capacitando essas pessoas e dando subsídios para que elas possam inovar [...]. Tem mais, a questão da liderança, hoje a gente tem gestores que são muito mais preocupados em se tornarem líderes do que simplesmente chefes. [...] Pelo fato da gestão ser mais profissional ele (o servidor) acaba exigindo que quem o lider também tenha uma nova postura. Ele não aceita mais o ditado: manda quem pode, obedece quem tem juízo. [...] Isso pressiona a liderança para que ela seja diferente, e em paralelo o governo tem pensado maneiras de capacitar essas pessoas e estimular muito mais o espírito de liderança e não simplesmente o de chefia. Outro ponto que visualizo, e que talvez seja uma das mais importantes, que talvez seja mais a questão da visão pública dos resultados, se fazer as coisas com foco no resultado e menos no procedimento. [...] Então, não perder de vista o resultado, mais do que isso é observar que esse resultado não esta dentro, está fora, está no cidadão [...] (Manoel Carlos Rocha Lima, 2011).

A solidariedade existente em um processo fundado nas reciprocidades, tal como observada no comportamento dos indivíduos que compõem um grupo, fortalece-se à medida que esse grupo se mantêm. É importante salientar, como faz Friedberg (1993), que, quando se instala um sentimento pactuado e hegemônico no grupo, cria-se automaticamente um conjunto de normas e sanções informais que punem comportamentos desviantes em relação a essa ideia de solidariedade. É o que podemos observar no depoimento da coordenadora do projeto ganhador do prêmio, objeto desse estudo, a qual explana que

> na equipe ficava todo mundo, ao mesmo tempo empenhado e frustrado, por que a gente não conseguia a solução. Se questionava sempre: Cadê o preço? Cadê o fornecedor que não mandou o orçamento pedido? Assim, eu acabava mandando um funcionário ir lá no balcão da papelaria para ver o preço, mas assim entravam outras complicações, pois é diferente o preço a vista, preço a prazo (Leila Casagrande, 2011).

Por outro lado, observa-se que um dos pré-requisitos para a inscrição de um determinado conjunto de práticas, que caracteriza as atividades de uma dada agência governamental no processo que conduz ao Prêmio INOVES, é preciso que a construção da inovação, e que a aplicação do projeto de inovação tenha se efetuado por meio de uma equipe. Desse modo, afirma-se o incentivo em valorizar o trabalho em equipe, conforme se depreende do depoimento abaixo:

> Eu acho que o trabalho em equipe sempre foi uma característica do serviço público. Eu sempre identifiquei que o servidor público tem facilidade em trabalhar em equipe, ele dificilmente trabalha isolado. Acho que o meio empresarial incentiva muito mais essa cultura do isolamento, do individualismo. O que vem mudando é uma coisa chamada interdisciplinaridade, as pessoas começaram a quebrar barreiras, fazer buracos nas paredes, a se comunicar melhor, porque, todo mundo fazia tudo junto, mas eu não ia com aquela pessoa que é do setor ao lado, ou aquela pessoa que é da outra secretaria [...]. Vejo o serviço público fazendo buracos nas suas paredes e se interligando com o outro, então, eu acho que hoje o trabalho em equipe é muito mais multidisciplinar do que era antes, essa é uma primeira constatação que eu faço. Segunda era que serviço público não era muito profissional. As pessoas querem fazer a mudança, mas elas querem fazer a mudança e saber porque estão mudando, elas tem um objetivo. É uma coisa muito mais planejada, o que estou querendo chamar de mais profissional é que é uma coisa muito mais fora do empírico. As pessoas inovam, mas elas trabalham com a mudanças querendo saber para que ou querendo saber para quem, analisando se aquilo que elas estão fazendo, estão chegando aonde elas pensavam (Manoel Carlos Rocha Lima, 2011).

Tal prática não é nova nem tão pouco se restringe às inovações no âmbito das atividades da administração pública. Na verdade, o incentivo ao trabalho em equipe tem grande lastro no contexto da administração empresarial, portanto no setor privado, cujas teorias a Nova Administração Pública tem buscado inspirações.

Tendo destacado a importância do trabalho em equipe e a forma como as agências governamentais estão quebrando as barreiras que as isolava uma das outras, buscando comportamentos mais cooperativos via modificação de suas percepções, pela maior profissionalização e incorporação do saber técnico-científico, o

coordenador do prêmio INOVES ressalta a relevância dessas mudanças para a emergência das denominadas Ilhas de Sucesso, nos seguintes termos:

> Eu acho que as coisas começam mais ou menos localizadas, às vezes começa em um setor pequeno, depois isso vai envolvendo a subgerência, depois a gerência, depois a subsecretaria, depois a secretaria, depois o governo, é um processo crescente, normalmente ele nasce de forma muito localizada, só que até para se desenvolver ele precisa sair dos seus limites, por exemplo, para isso o requisito de que seja desenvolvido em equipe é muito importante; assim você não fica conversando com o próprio espelho, a gente até incentiva isso para que você procure parcerias [...] (Manoel Carlos Rocha Lima, 2011).

Outro ponto substantivo que deve ser assinalado é o aparecimento do mecanismo explicitado por Strauss (1999), no qual a identidade dos indivíduos é construída por um “espelhamento” dos outros, que podem moldar seus comportamentos, ações e resultados em detrimento do outro; o qual pode ser tanto os seus pares dentro da própria agência, quanto de outras agências ou do público alvo que eles estão atendendo. Esse mecanismo não só inicia a gênese da identidade, como também, no decorrer do processo, reforça e garante a identidade assim construída. O processo da identidade pode ser explicado usando o mesmo argumento salientado acima, no qual Strauss é referência fundamental.

No caso em análise, esses traços assinalados por Strauss (1999) também comparecem e podem ser visualizados nos depoimentos a seguir:

> Quando a gente começou a ver que estava dando certo, que ia dar certo e ter coisa nova, a gente falava assim: Esse projeto vai dar para concorrer no INOVES. Começa a surgir o interesse contínuo, esse ano nós nos inscrevemos novamente no INOVES, então já começa a criar aquela expectativa (Leila Casagrande, 2011).

> A equipe fica super feliz com o resultado. O governo e as subsecretarias que a gente possui para atender todo o governo, e outras secretárias, adoraram isso, por que todo mundo que compra tem as mesmas dificuldades, então muita coisa ficou centralizado. [...] Então as prefeituras e o Tribunal Regional Eleitoral que é uma estrutura da União já utilizam a tabela dos preços referenciais (Leila Casagrande, 2011).

Após a tentativa de pontuar as ações e lógicas produzidas e/ou necessárias para a formação de “Ilhas de Sucesso”, na busca por eficiência, efetividade e eficácia na gestão pública, um aspecto interessante é o entendimento da entrevistada sobre o conceito de Inovação. Grande parte das teorias e análises apresentadas ao longo desta dissertação é ressaltada, de certa maneira, em sua fala:

> O que eu entendo por inovação é que esta talvez seja formas novas de se fazer, em regra geral, aquelas coisas que já são feitas, a gente tem um espaço infinito de criação mas dentro de um limite muito estreito da legislação, principalmente para a área de compras tem uma lei que é muito burocrática e prende muito, que ela tem um espaço muito pequeno para a gente inovar, por que administração pública pode fazer tudo desde que esteja previsto em lei, então, a gente tem que inovar dentro desses limites principalmente das questões legais, você tem que ser mais criativo do que se não tivesse limite nenhum, eu acho que esta é a grande questão. [...] É esse reinventar dentro desse modelo que requer muito a criatividade e o interesse do servidor em fazer diferente, essas nossas coisas do dia a dia (Leila Casagrande, 2011).

O conceito de inovação exposto anteriormente pelo coordenador do Prêmio INOVES, bem como o exposto acima pela Leila Casagrande, assumem o papel de promover boas práticas de governo sobre questões pontuais do dia-a-dia do trabalho, utilizando, para tanto, a criatividade e o conceito de inovação. Dessa forma, ambos promovem, mesmo que inconscientemente, a possibilidade de formação de “Ilhas de Sucesso” dentro da administração pública.

As evidências aqui salientadas mostram o processo de envolvimento dos indivíduos no grupo, em que as expectativas de serem premiados e, sobretudo, reconhecidos por seus pares e pela comunidade adjacente, vão reforçando esses mesmos comportamentos pró-ativos, em busca da eficiência, eficácia e efetividade do serviço público. Ou, como colocamos no início da nossa discussão, tenta-se mudar o desenho institucional da administração pública, focando no potencial criativo e pró-ativo dos indivíduos/servidores que atuam nessa mesma instituição, tendo por

pressuposto a ideia de que assim é possível sair da incômoda equação do setor público que prediz: atividade do setor público é igual a ineficiência e altos custos.

As análises até aqui realizadas focalizaram a dinâmica das ações dos sujeitos em interação no ambiente de uma estrutura formal de uma agência governamental, portanto sujeitos a hierarquias e a regras institucionais que limitam seus espaços de atuação e impõem rotinas e rigidez no processo de trabalho. Mas que, no entanto, uma vez motivados por valores altruístas e morais, no sentido de agir visando à obtenção de resultados que melhorassem os padrões de eficiência e eficácia, estariam contribuindo para o bem estar coletivo, tanto da instituição governo, como da sociedade como um todo, consistindo esse micro fundamento relevante para o sucesso das ações.

Ao lado desse fator explicativo, outros fatores coadjuvantes foram fundamentais para que o projeto sob análise obtivesse sucesso, e pudesse ser considerado “Ilha de Sucesso” no âmbito da gestão pública. Entre eles vale destacar a ambiência mais geral das organizações públicas do estado do Espírito Santo sob a direção do Governo Paulo Hartung, que, além de investir na recuperação das instituições governamentais desgastadas por más gestões anteriores ao seu governo, restaurou as noções de planejamento governamental e, sobretudo, de ética e responsabilidade no trato da *cousa* pública. Para tanto, investiu na recuperação do funcionalismo público, por meio de programas de treinamento, qualificação e, também, na contratação de pessoal qualificado, visando, com isso, melhorar os sofríveis padrões de qualidade da administração pública estadual.

Neste contexto, a institucionalização do Prêmio INOVES consistiu numa iniciativa cujo objetivo principal não foi premiar as boas práticas, mas, mais que isso, constituir-se em grande palco de visibilização da possibilidade da mudança, por um lado, e em espaço de reverberação e de disseminação dessas práticas, funcionando como mecanismo de contágio para aquelas organizações mais resistentes a mudança, por outro. Essas intencionalidades aparecem claras no discurso do

coordenador do programa, ao mesmo tempo em que revela como a indução da motivação, em contexto em que há confiança, legitimidade das lideranças e das hierarquias, os comportamentos dos sujeitos das ações podem ser criativos e inovadores e, desse modo, contribuir para otimizar os resultados esperados.

Assim, o *case* estudado apenas destacou a forma como numa das experiências considerada "Ilha de Sucesso" os elementos motivacionais, a ambiência informal e a estrutura formal da agência governamental interagiram e permitiram a manifestação do sucesso em um dado momento do tempo. Vale lembrar novamente que não se trata de um caso isolado, mas de um caso num universo de muitos outros nas várias categorias consideradas, tal como explicitamos no início dessa dissertação. O quadro 6 a seguir sintetiza os projetos premiados nas categorias vinculadas à área priorizada para análise, qual seja: Capital Social e Qualidades das Instituições Capixabas (ES, 2025). O desdobramento e a operacionalização dos projetos vinculados a essa área realizado pela Secretária de Estado de Gestão e Recursos Humanos (SEGER) consubstanciou-se no Plano de Gestão para o Desenvolvimento e Inclusão Social, o qual contém cinco eixos de atuação: Pessoas, Inovação na Gestão, Eficiência Administrativa e Controle do Gasto, Tecnologia e Ética Pública.

O prêmio INOVES, conforme detalhamos no capítulo três, constituiu-se na política que confere concretude ao eixo Inovação na Gestão. Desse modo, o quadro 6 evidencia a tipologia das diversas ações e atividades que foram premiadas nas categorias[32]: Atendimento ao Cidadão, Desburocratização, Uso Eficiente dos Recursos Públicos, Gestão de Pessoas, Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação, Valorização do Servidor, Inclusão Social, Resultados para a Sociedade, Infra-estrutura e Transações Internas de TIC, Transações digitais para a Sociedade, Participação e Controle Social e Inovação na Gestão Legistativa. Bem como coloca em destaque as instituições que participam desta premiação.

[32] Para descrição mais detalhada das iniciativas premiadas veja os anexos 3,4,5,6,7 e 8.

Quadro 6 – Projetos Vencedores do Prêmio INOVES

Ano	Categoria	Nome do Projeto	Instituição
2005	Modernização da Gestão (Tema: Atendimento ao Cidadão)	Segurança na Palma da Mão	Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social
	Modernização da Gestão (Tema: Desburocratização)	SIGERT – Sistema de Gerenciamento de Rotinas de Trânsito	Polícia Militar do Estado do Espírito Santo
	Modernização da Gestão (Tema: Utilização dos Recursos Públicos)	Madrugada Viva	Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/ES
	Modernização da Gestão (Tema: Gestão de Pessoas)	Gestão Inovadora com Foco na Valorização do Servidor Público	Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/ES
	Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (Tema: Transações Internas)	Projeto Digital	Hospital São Lucas
	Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (Tema: Infra-estrutura)	Banco de Dados do IJNS	Instituto de Apoio Jones dos Santos Neves
	Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (Tema: Transações para a Sociedade)	Sistema de Transporte Integrado	Prefeitura Municipal de Colatina
	Uso da Tecnologia de Informação e Comunicação (Tema: Inclusão Digital)	Inclusão Digital: Janela para o Mundo!	Prefeitura Municipal de Colatina
2006	Modernização da Gestão Pública (Tema: Desburocratização e Uso Eficiente dos Recursos Públicos)	Serviço Especial Mão na Roda	Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória – Ceturb-GV
	Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação	Fundap – Contratação Eletrônica com Certificação Digital	Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo – Bandes.
	Modernização da Gestão Pública.	Central de Atendimento ao Servidor	Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos - Seger
	Modernização da Gestão Pública.	Reviverde – Comissão de Meio Ambiente e Qualidade de Vida na Escola E.E.E.F.M. "Zacheu Moreira da Fraga" (SEDU) – Cachoeiro de Itapemirim.	Escola E.E.E.F.M. "Zacheu Moreira da Fraga" (SEDU) – Cachoeiro de Itapemirim.
	Modernização da Gestão Pública.	PESE – Programas Especiais Voltados para a Saúde do Escolar	Prefeitura Municipal de Guarapari – Secretaria Municipal de Saúde.
	Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação.	Implantação do Serviço de help desk no Ministério Público do Espírito Santo	Ministério Público do Estado do Espírito Santo – MPES.
	Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação.	A Intranet como Instrumento de Comunicação	Instituto Jones dos Santos Neves – IJSN.
	Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação.	Navegando na Intranet na Melhor Idade	Instituto de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Espírito Santo – Prodest.

2007	Desburocratização	Alerta Vermelho	Secretária de Estado as Segurança Pública e Defesa Social - SESP
	Uso Eficiente dos Recursos Públicos.	Mapa do Crime	/Secretária de Estado as Segurança Pública e Defesa Social - SESP
	Valorização do Servidor.	Gestão Empresarial por Resultado – GER	Companhia Espírito Santense de Saneamento - CESAN
	Atendimento ao Cidadão.	Defensoria Pública sobre Rodas Comunitária	Denfesoria Pública do Estado do Espírito Santo
	Resultados para a sociedade.	Hortão Municipal Romildo Carletto	Prefeitura Municipal de Montanha
	Inclusão Social.	Programa de Pagamento ao Trabalhador Preso	Secretaria de Estado de Justiça - SEJUS
	Infra-estrutura e Transações Internas de TIC.	Banco de Dados e de Imagens Digitais de Exames Radiológicos	Hospital São Lucas - HSL e Secretária de Estado da Saúde
	Transações Digitais para a Sociedade.	Portal de Compras	Companhia Espírito Santense de Saneamento - CESAN
2008	Desburocratização.	Central Fácil Noroeste	Prefeitura Municipal de Colatina
	Uso Eficiente dos Recursos Públicos.	Olho Digital	Secretária de Estado da Segurança Pública e Defesa Social, Prefeitura Municipal de Vitória e Prefeitura Municipl da Serra
	Valorização do Servidor.	Foco – Formação Continuada	Prefeitura Municipal de Colatina
	Atendimento ao Cidadão.	Farmácia Cidadã	Secretária de Estado da Saúde - SESA
	Resultados para a Sociedade.	Pólo de Uva de mesa e vinho	Prefeitura Municipal de Santa Tereza
	Inclusão Social.	Maria Marias	Secretária de Estado da Justiça - SEJUS
	Participação e Controle Social.	Ação do MP nos Municípios Produtores de Petróleo e Gás	Ministério Público do Estado do Espírito Santo - MPES
	Transações Digitais para a Sociedade.	Nota Fiscal Eletrônica	Prefeitura Municipal de Vitória
2009	Desburocratização.	Atestado de Antecedentes On-line	Secretária de Estado da Segurança Pública e Defesa Social - SESP
	Uso Eficiente dos Recursos Públicos.	Preços Referenciais	Secretária de Estado de Gestão e Recursos Humanos - SEGER

	Valorização do Servidor Público.	Programa de Preparação para a Aposentadoria – PPA	Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Serra - IPS e Prefeitura Municipal de Serra
	Atendimento ao Cidadão.	Acolhimento com Classificação de Risco	Hospital Dório Silva - HDS e Secretária de Estado da Saúde - SESA
	Resultados para a Sociedade.	Escola em Rede: Integrando Saberes e Fazeres	EEEFM "Clóvis Borges Miguel" (SEDU-SERRA)
	Inclusão Social.	Banda Júnior da Polícia Militar	Banda de Música da Polícia Militar do Espírito Santo e Polícia Militar do Espirito Santo - PMES
	Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação.	Sistema de Informação Unificada – SIU	Prefeitura Municipal de Santa Teresa
	Inovação na Gestão Legislativa.	Reciclades	Assembléia Legislativa do Estado do Espirito Santo - ALES
	Participação e Controle Social	Quarta de encontros	Escola Penitenciária - EPEN e Secretaria de Estado da Justiça - SEJUS
	Inovação Tecnológica	Uso do Lodo de Esgoto na adubação de Fruteiras	Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistencia Tecnica e Extensão Rural - INCAPER
2010	Desburocratização	Ciampe e Serviços On-line	Prefeitura Municipal de Cariacica
	Uso eficiênte dos Recursos Públicos	Sistema Estadual de Registro de Preço de Medicamentos	Secretaria de Estado da Saúde (SESA)
	Valorização do Servidor	Avaliação de desempenho por competência	Companhia do Espírito Santense de Saneamento (CESAN)
	Atendimento ao Cidadão	Mais Leitos de UTI	Secretaria de Estado da Saúde
	Resultados para a Sociedade	Biblioteca Escolar Encantando para a Aprendizagem	Escola Boa Vista (Cariacica) e Secretária de Estado de Educação (SEDU)
	Inclusão Social	Um olhar sobre Taquaras: agindo para mudar	Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (Incaper)
	Participação e Controle Social	Repas - Rede de Proteção de Ambientes Seguros	Prefeitura Municipal de Guarapari

	Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação	Base de Conhecimento Integrando Dados	Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social (Sesp)

Fonte: Revista INOVES

Por intermédio do quadro, podemos observar que as categorias vão sendo construídas ao longo do Prêmio INOVES, havendo sempre uma pequena mudança na construção das mesmas. Percebe-se, também, a participação das municipalidades com 15 projetos vencedores em uma lista de 50 projetos ganhadores entre os anos de 2005 a 2010. Como destaque ainda temos a grande participação da Secretaria de Justiça (SEJUS), da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (SESP), da Secretaria de Estado da Saúde (SESA) e da Companhia Espírito Santense de Saneamento (CESAN).

Nesse sentido, os dados acima reforçam a existência de “Ilhas de Sucesso” no interior da administração pública. Para além do *case* escolhido - Preços Referencias –, o incentivo à inovação não é uma ação solta dentro do setor público; passa a ser, como discutido, a palavra-chave da administração. Trazendo em seus desdobramentos mudanças institucionais e comportamentais, o efeito reforço na motivação dos servidores, a valorização dos servidores, o compartilhamento de normas e valores no ambiente de trabalho, dentre outros. Assim, é bem possível afirmar, sem a pretensão de generalizar, que as “Ilhas de Sucesso” fazem parte da administração pública capixaba. A saber se as mesmas permanecerão isoladas ou formarão, na interação entre si, grandes arquipélagos de bons governos e boas práticas.

6 CONCLUSÃO

É importante que fique claro que este trabalho se insere dentro de uma filosofia que, a primeira vista, pode ser contraditoriamente chamada de “ambição minimalista”; o segundo termo, minimalista, é efetivamente a ideia norteadora. O lado da ambição é muito mais a perplexidade de estudar um objeto no qual: i) a fortuna critica e analítica é muito escassa e traz para o pesquisador um sentimento de incerteza face ao desafio para estabelecer as causalidades que explicam o fenômeno; ii) bem como, enfrentar grandes teorias, como as listadas no texto, que, por vezes, tentam dar conta de um mundo organizacional profundamente heterogêneo. Assim, ao tentar enfrentar esses dois obstáculos, pode-se dar a impressão de uma certa ambição.

Em momento nenhum, sobretudo no âmbito de uma dissertação de mestrado, teve-se o objetivo de promover análises e teorias ambiciosas, a ideia condutora, esta sim, minimalista, no sentido de tentar entender as “Ilhas de Sucesso” a partir de suas lógicas imanentes e tendo cuidado de não tentar generalizar qualquer forma de explicação e, sobretudo, achar que essas ilhas podem ser modelos para a construção de instituições públicas. O foco era simplesmente entender, aqui e agora, a lógica interna da cooperação das “Ilhas de Sucesso”.

A conclusão mais imediata que se tira sobre a fertilidade dos dois enfoques teóricos básicos, sob o qual se apóia a nossa discussão, consubstancia-se em: 1) as teorias de alcance médio, que permitem um contato com o objeto de estudo, cuja proximidade facilita o processo “da descoberta da relevância” dos pontos centrais, devem ser ajustadas progressivamente à nossa observação. 2) Um outro pilar teórico foram as investigações sobre os atores envolvidos na cooperação interna dos projetos. A descoberta das motivações, explícita e implícita, desses funcionários é que leva para os velhos preceitos dos significados da ação de que tanto falava Max Weber.

De fato, os micro-fundamentos da ação organizacional tem que ser tomados a partir de uma ideia da complexidade das possibilidades da ação humana e não de pressupostos ligados à teoria, nos quais a parcimônia é a regra dos modelos utilitários, hierárquicos e burocráticos.

Assim, espera-se que em outro momento e contexto possa se utilizar a metodologia comparativa sobre as “Ilhas de Sucesso” de projetos premiados para entender melhor a multiplicidade das gêneses das motivações que aparecem nestes projetos. Mas isso já é uma ideia para o doutorado.

7 REFERENCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; MORELLI, Gustavo; GUIMARÃES, Tadeu B. Caminhos para Aperfeiçoar a Gestão Pública Brasileira: Lições Recentes e uma Agenda Futura. In: GIAMBIAGI, Fabio; PORTO, Claudio (Org.). **2022 Proposta para um Brasil melhor no ano do Bicentenário.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. . Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter (Org.). FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 4. ed. - Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2001.

_____. **Crise economica e reforma do Estado no Brasil:** para uma nova interpretação da America Latina. São Paulo: Ed.34, c1996.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter (Org.). FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 4. ed. - Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2001.

CAMERON, D.R. **The Expansion of the Public Economy:** A comparative Analysis. American Political Science Review,1981.

CARDOSO, Fernando H. Reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter (Org.). FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 4. ed. - Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2001.

CARTER, Neil; KLEIN, Rudolf; DAY, Patricia. **How Organisations Measure Success**: The Use of Performance Indicators in Government. London: Ed. Routledge, 1993.

COSTA, Lúcia C. O Governo FHC e a Reforma do Estado Brasileiro.PESQUISA & DEBATE, SP, volume 11, número 1 (17), 49-79, 2000.

CROZIER, M. Estado Modesto, Estado Moderno. Paris: Fayard,1987.

CROZIER, M. **O Fenômeno Burocrático:** Ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural. Brasília: Editora Universidade de Brasilia, 1981.

CROZIER, M; FRIEDBERG, E. **L'acteur et le systeme:** les contraintes de l'action colletive. Paris: Éditions du Seuil, 1977.

ESPIRITO SANTO 2025: Plano de Desenvolvimento. Vitória (ES): Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, 2006.

FARAH, Marta F. S. (2006). **Inovação e governo local no Brasil contemporâneo**. In. JACOBI, Pedro & PINHO, José Antonio (Org.). *Inovações no campo da gestão pública local*: Novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p.41-73.

FRIEDBERG, E. **O Poder e a Regra:** Dinâmicas da Acção Organizada. Lisboa: Instituto Piaget, 1993.

GANS, H. **The Role of leadership on social moviments.** (paper). Boston: Havard Departament, 2011.

GEERTZ, C. **O saber local:** novos ensaios em antropologia interpretativa. Petrópolis: Vozes, 1983.

GERRING, John. **The Study of cases.** Cambridge University Press, 2006.

GIDDENS, Anthony. A constituição da sociedade. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2011.

GUIMARÃES, T.B.; PORDEUS,I.A.; CAMPOS, E.S.A. (Org.). **Estado para resultados:** avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em minas gerais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento:** A gramática moral dos conflitos sociais. Trad. Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34, 2003

PRÊMIO INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Disponível em http://www.INOVES.es.gov.br > Acesso em 22 jun. 2010

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter (Org.). FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 4. ed. - Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2001.

LAMOUNIER, Bolívar. Formação de um pensamento político autoritário na Primeira República. Uma interpretação. In: FAUSTO, Boris (Org.). **O Brasil Republicano.** Rio de Janeiro: Difel, 1977.

LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro (Org.). **Gestão Pública no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Edições Fundap, 2005.

MARCH, James G.; SIMON, Hebert A. **Teoria das Organizações.** FGV, 1972.

MARE. **Histórico de reformas administrativas no Brasil e tendências e inovações no nível internacional.** Brasília: Enap, 1995.

_____. **Projeto agências executivas (AE) e organizações sociais (OS):** balanço e avaliação do período de 1995-99. Brasília, 1998. (Relatório de trabalho).

MERTON, Robert K. **Teoria e Social Estrutura Social.** New York: Free Press, 1968.

NUNES, Edson. **A gramatica politica do Brasil:** clientelismo e insulamento burocratico. Rio de Janeiro: J. Zahar; Brasilia: Escola Nacional de Administracao Publica, 1997.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo:** como o espirito empreendendor esta transformando o setor publico. 6. ed. - Brasilia: MH Comunicação, 1995.

PAIM, Antonio. **A querela do estatismo. Coleção Biblioteca Básica Brasileira.** Brasília: Senado Federal, 1998.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma Nova Gestão Pública.** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Org.). **Administração Pública.** São Paulo: UNESP, 2010. (Coletânea)

PETTIT, Phillip. **Republicanism – A Theory of Freedom and Government Oxford.** University Press: UK, 1992.

SANTOS, Wanderley. G. **Razões da desordem**, Rio de Janeiro, Rocco, 1993.

SAINSAULIEU, R; KIRSCHNER. **Sociologia da Empresa:** organização, poder, cultura e desenvolvimento no Brasil. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

SEGER – SECRETÁRIA DE ESTADO DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS. **Plano de Gestão para o Desenvolvimeto e Inclusão Social.** Espirito Santo: S.I, 2006

SMITH, Adam. **Riqueza das Nações.** Lisboa: Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, 1981 e 1983. 2 vols.

STRAUSS, Anselm L. **Espelhos e Máscaras:** A busca da Identidade. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

STRAUSS, Anselm L; GLASER, Barney G. **The Discovery of Grounded Theory.** Strategies for Qualitative Research. U.S.A: Library of Congress, 1967.

TENDLER, Judith. **Bom governo nos Trópicos.** Trad. De Maria Cristina Cupertino. Rio de Janeiro: Revan, Brasília, DF: ENAP, 1998.

TITMUSS, Richard. **The Gift Relationship.** London: Allen and Unwin. 1997.

WEBER, Max. Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: Ed. Da UNB; São Paulo: Imprensa Oficial, 1991. (1° Edição em alemão publicada em 1922).

WILSON, James Q. **Bureaucracy: what government agencies do and why they do it.** Basic Books: New York, 1989.

APÊNDICE

Roteiro de Entrevistas 01 – Leila Casagrande

1 – CARACTERISTICA DO ENTREVISTADO

1.1 - Nome:

1.2 -Instituição a que pertence:

1.3 - Cargo/Função:

1.4 - Formação:

1.5 - Título/Nome do Projeto:

1.6 - Número de membros componentes da equipe do projeto: 6 a 7 membros.

2 – IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO PREMIADO

2.1 – Descreva brevemente sobre o projeto ganhador do Prêmio INOVES?

2.2 – Por que a iniciativa de realizar o projeto e quais são os objetivos pretendidos pelo projeto?

2.3 – Qual era a situação antes da realização do projeto? Como o trabalho era desenvolvido? Como se efetuavam as relações de trabalho?

2.4 – O projeto conseguiu (ou era seu objetivo) modificar a postura dos atores/servidores públicos ou foi apenas uma mudança institucional?

2.5 – Qual a motivação que leva a esses mesmo atores/servidores públicos a se empenhar na execução do programa?

2.6 – A realização de um projeto como este, que se tornar vencedor, ele possui a força de desencadear tal prática para outros setores e agencias. Possui a capacidade de disseminação de práticas sub-ótimas?

2.7 - Qual o papel e importância da chefia na implementação desse programa?

2.8 - Qual a relação do cliente/cidadão e a sua atuação no programa?

3 – INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

3.1 – O que o (a) Senhor (a) considera como sendo INOVAÇÃO na administração pública?

3.2 – Para a Equipe do Projeto quais foram as principais INOVAÇÕES introduzidas pelo projeto?

3.3 – O Prêmio INOVES foi capaz de trazer a administração pública conceitos de eficiência, eficácia e efetividade?

4 – INCENTIVOS E CONSTRANGIMENTOS INSTITUCIONAIS

4.1 – Além da possibilidade de ganhar o prêmio, que outros incentivos são dados para que os servidores se engajem em processos que visam à mudança de práticas e procedimentos na administração pública?

4.2 – Quais foram as principais dificuldades encontradas pela equipe para implantar o projeto?

5 - MUDANÇAS VERIFICADAS COM A IMPLANTAÇÃO DO PROJETO GANHADOR DO PRÊMIO

5.1 – Enumere as principais mudanças ocorridas na dinâmica de funcionamento do órgão como um todo em razão da implantação do projeto, destacando antes e depois do projeto.

5.2 – Em relação às rotinas do trabalho,interação dos atores, aos níveis hierárquicos, como você avalia o momento antes e depois da implantação do projeto?

5.3 – Do seu ponto de vista, quais as principais motivações que levam os servidores a participarem do prêmio INOVES?

5.4 – Além da premiação, que outros mecanismos de reconhecimento existem na administração pública estadual para os servidores?

5.5 – Após a conquista do prêmio, como você avalia o interesse e o engajamento dos servidores que participaram do projeto? Continua com o mesmo nível de motivação ou tende a se desmotivar?

5.6 - Como o ambiente de trabalho impacta as suas práticas?

5.7 – Dessa forma, como o Senhor observa a hierarquia e a chefia nas ações dos funcionários?

5.8 - Existe mais solidariedade ou competição dentro do trabalho?

6 – PERMANÊNCIA E PERENIDADE DASPRÁTICAS INTRODUZIDAS

6.1 – Como os servidores do órgão avaliam a recepção do projeto pelo público alvo, ou seja os cidadãos?

6.2 – O projeto premiado ainda continua em vigor?

6.3 – Se continua, quais foram os principais desdobramentos e conquistas desde sua implantação?

6.4 – De um modo geral, qual a sua avaliação sobre o Prêmio INOVES: quais são os aspectos positivos e quais são os aspectos negativos?

6.5 – Quais foram as razões que levaram você a participar do prêmio INOVES?

Roteiro de Entrevistas 02 – Manoel Carlos (coordenador INOVES)

1 – CARACTERÍSTICA DO ENTREVISTADO

- Nome:

- Instituição a que pertence:

- Cargo/Função:

- Formação:

2 – FALE SOBRE O PROJETO?

- Por que o projeto foi criado? Quais eram os objetivos e quais as mudanças que se pretendia realizar no setor público?.

- Qual era a situação antes da realização do projeto? Como o trabalho era desenvolvido? Como se efetuavam as relações de trabalho?

- As metas previstas foram 100% alcançadas? Se não porque?

- Por que a opção pela categoria desburocratização no âmbito das demais categorias quando da inscrição para participar do premio?

3 – EXPLIQUE AS DIVERSAS FASES DE DESENVOLVIMENTO DO PROJETO?

- Como era feito o trabalho antes? O que foi feito primeiro? Como os servidores reagiram ao projeto? Como incorporaram as mudanças? Em que medida os procedimentos burocráticos foram reduzidos? Quanto tempo uma ação / atividade do setor, em média gastava para ser realizada antes do projeto? Foi preciso treinar as pessoas? Quem treinou?

4 – O QUE O GRUPO DO PROJETO ENTENDE POR INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E COMO AVALIAM A POSSIBILIDADE DE INTRUDUZIR INOVAÇÕES NO SEVIÇO PÚBLICO? E, PARA OS DEMAIS NÃO PARTICIPANTES DO PROJETO, O QUE OS SERVIDORES EM GERAL ENTENDEM POR INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E COMO AVALIAM A POSSIBILIDADE DE IMPLANTAR INOVAÇÕES?

5 – COM A IMPLANTAÇÃO DO PRÊMIO INOVES HOUVE ALGUM TIPO DE INCENTIVO OU CONSTRANGIMENTO APLICADO PELA INSTITUIÇÃO DA QUAL FAZ PARTE PARA A PARTICIPAÇÃO NO PRÊMIO?

6 – QUAIS AS PRINCIPAIS MUDANÇAS PERCEBIDAS NA GESTÃO PÚBLICA ESTADUAL APÓS A IMPLANTAÇÃO DO PRÊMIO INOVES?

- Descrição do antes e depois;

- Principais características dos avanços e das dificuldades.

7 - COMO O MODELO DO NOVO GERENCIALISMO VEM MODIFICANDO AS PRÁTICAS DE TRABALHO?

- Racionalidade, eficiência e eficácia;

- De que forma este comportamento vai estar na prática do dia-a-dia da instituição.

8 – QUAIS AS PRINCIPAIS MOTIVAÇÕES QUE LEVAM OS SERVIDORES A PARTICIPAREM DO PRÊMIO INOVES?

9 – QUAIS FORAM AS PRINCIPAIS MUDANÇAS NA ROTINA DE TRABALHO?

- Mudanças nos níveis hierarquicos, tempo de serviço, forma de trabalho;

10 – COMO OCORRE A APROXIMAÇÃO ENTRE O ESTADO (ESTRUTURA INSTITUCIONAL) E OS SERVIDORES PÚBLICOS?

- Observar se existe, realmente, a aproximação;

- Observar a visão do servidor sobre esta aproximação;

- Analisar se esta aproximação permanece após as conquistas dos prêmios.

11 – QUAL A IMPORTÂNCIA DO RECONHECIMENTO PARA O SERVIDOR PÚBLICO?

- Como fica a prática do trabalho pós-premiação;

- Há mudança de postura do servidor.

12 – COMO É REALIZADA A PRÁTICA DO TRABALHO EM GRUPO/EQUIPE?

- Observar traços de interdisciplinariedade e trabalhos realizados entre diversas secretárias.

13 - COMO SE DÁ O INTERCAMBIO ENTRE ESTAS NOVAS PRÁTICAS DE GESTÃO?

- Como é trabalhar com duas lógicas diferentes, a do setor público e a do privado.

14 – QUAIS AS PRINCIPAIS MUDANÇAS DE PERCEPÇÃO E COMPORTAMENTO, O PRÊMIO INOVES PRODUZ NOS GESTORES E DEMAIS SERVIDORES DO ORGÃO EM QUE FOI REALIZADO O PROJETO GANHADOR?

- Buscar a diferença entre a percepção e comportamento dos servidores envolvidos no projeto ganhador e os demais servidores.

15 – COMO OS SERVIDORES AVALIAM OS EFEITOS EM RELAÇÃO AO PÚBLICO ALVO, OS CIDADÃOS?

16 – O PROJETO PREMIADO AINDA CONTINUA? QUAIS FORAM OS DESDOBRAMENTOS E CONQUISTAS DESDE A VITÓRIA NO PRÊMIO INOVES?

17 – DE UM MODO GERAL, QUAL A SUA VISÃO SOBRE O PRÊMIO INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA DO ESPÍRITO SANTO (INOVES)?

- Os principais objetivos do prêmio;

- Como avalia o prêmio Inoves;

- O que leva vocês a participar.