



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, RELAÇÕES
INTERNACIONAIS E DESENVOLVIMENTO – MESTRADO**

KELEN REJANE NUNES BELUCCI

**GESTÃO POR RESULTADOS E EFICIÊNCIA DA BOLSA DE ESTUDO
NO ENSINO SUPERIOR PRIVADO: UMA ANÁLISE À LUZ DA
EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA BOLSA UNIVERSITÁRIA DO
ESTADO DE GOIÁS**

**Goiânia – Goiás
2014**

KELEN REJANE NUNES BELUCCI

**GESTÃO POR RESULTADOS E EFICIÊNCIA DA BOLSA DE ESTUDO
NO ENSINO SUPERIOR PRIVADO: UMA ANÁLISE À LUZ DA
EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA BOLSA UNIVERSITÁRIA DO
ESTADO DE GOIÁS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica de Goiás como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação do Professor Doutor Jean Marie Lambert.

**Goiânia – Goiás
2014**

B446g Belucci, Kelen Rejane Nunes Gestão por resultados e eficiência da bolsa de estudo no ensino superior privado [manuscrito] : uma análise à luz da experiência do Programa Bolsa Universitária do Estado de Goiás / Kelen Rejane Nunes Belucci.-- 2014. 126 f.; il.; 30 cm

Texto em português com resumo em inglês. Dissertação (mestrado) -- Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Programa de Pós-Graduação STRICTO SENSU em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, Goiânia, 2014.
Inclui referências, f. 91-96

1. Estudantes - Auxílio financeiro. 2. Universidades e faculdades particulares - Bolsas de estudo - Goiás (Estado). 3. Responsabilidade. I.Lambert, Jean-Marie - 1948-. II.Pontifícia Universidade Católica de Goiás.
III. Título.

CDU: 378.014.543.3(043)



**PUC
GOIÁS**

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

Av. Universitária, 1069 • Setor Universitário
Caixa Postal 86 • CEP 74605-010
Goiânia • Goiás • Brasil
Fone: (62) 3946.1070 • Fax: (62) 3946.1070
www.pucgoias.edu.br • prope@pucgoias.edu.br

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO EM DIREITO, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DESENVOLVIMENTO

COMPLEMENTO DA ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

NOME DO CANDIDATO: Kelen Rejane Nunes Belucci

MATRÍCULA: 2011.1.101.001.0022

TÍTULO DO TRABALHO: "GESTÃO POR RESULTADOS E EFICIÊNCIA DA BOLSA DE ESTUDO NO ENSINO SUPERIOR PRIVADO: UMA ANÁLISE À LUZ DA EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA BOLSA UNIVERSITÁRIA DO ESTADO DE GOIÁS"

NOME DO ORIENTADOR: Prof. Dr. Jean Marie Lambert

CONCEITO: (A) (A, B, C ou D)

APROVADO

DISSERTAÇÃO
APROVADA COM
MODIFICAÇÕES

REPROVADO

PARTICIPANTES

ORIENTADOR Dr. Jean Marie Lambert / PUC Goiás (Presidente)

MEMBRO Dr. Haroldo Reimer / PUC Goiás (Membro)

MEMBRO Dr. Adegmar José Ferreira / UFG (Membro Convidado)

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Maria das Graças e Erasmo, a quem dedico esta conquista! a busca de respostas para inquietudes políticas e sociais e o dever intimamente inescapável de “fazer alguma coisa” remontam inequivocamente à minha formação primeira, aos valores ensinados e em mim inspiradas por esta convivência com vocês. Obrigada!

Aos meus irmãos Erasto e Erasmo Belucci Júnior, obrigado pelo apoio e carinho.

A minha grande amiga Keila Eiko Felipe Mori Dallara, a quem devo a iniciação na docência e a inspiração para escolher este caminho. Ao amigo Sérgio Murillo Coelho pelo incentivo e amizade.

Aos meus eternos professores José Carlos de Oliveira, Adegmar José Ferreira e especialmente meu orientador Jean Marie Lambert, obrigada por tudo! Vocês ampliaram meus horizontes!

A D.Valéria Jaime Perillo, Presidente da Organização das Voluntárias de Goiás pela confiança e oportunidade.

A todos os colaboradores do Programa Bolsa Universitária que aceitaram o desafio da mudança e lançaram-se no projeto, obrigada!

A Deus por me abençoar todos os dias e por me conceber como seu instrumento. A nossa Senhora e Santa Terezinha por interceder por mim e me inspirar nos momentos de dúvida e desânimo.

RESUMO

O presente estudo contextualiza a relação causal entre Gestão por Resultados, “*accountability*” e eficiência, subjacente ao paradigma de Gestão Pública de vanguarda. Para tanto fazemos uma discussão teórica que visa a definir o conceito de eficiência, principalmente para incorporar sua dimensão social, os limites políticos e organizacionais à sua realização, e os contornos de um modelo normativo de Gestão por Resultados, este elaborado à luz dos conceitos de tomada de decisão e da implementação, de coordenação intragovernamental e indicadores de resultados. As implicações dessa discussão são então ilustradas e complementadas a partir da análise da bolsa de estudo de ensino superior em instituições privadas no Estado de Goiás, experiência importante, particularmente no tocante à contratualização de resultados. Como conclusões, a constatação que a experiência goiana ainda é tímida na orientação para resultados entendidos como efeitos, embora tenha avançado no controle por produtos. A metodologia utilizada foi um estudo empírico que envolveu análise documental, observação participante e a implementação de uma sistemática de acompanhamento de resultados. Finalmente, argumenta-se que iniciativas devem ser empreendidas no sentido do estudo e do desenvolvimento de métodos de coordenação por valores e habilidades.

Palavras-chave: Gestão por Resultados, Eficiência, Accountability, Bolsa Universitária, Indicadores.

ABSTRACT

This study contextualizes the causal relationship between Managing for Results, "accountability" and efficiency, the underlying paradigm of Public Management vanguard. To make both a theoretical discussion that seeks to define the concept of efficiency, mainly to incorporate their social, political and organizational boundaries to its realization, and the contours of a normative model of management by results, this plan based on the concepts of decision making and implementation, intra-governmental coordination and outcome indicators. The implications of this discussion are then illustrated and supplemented by the analysis of scholarship in private higher education institutions in the State of Goiás, important experience, particularly regarding the contracting of results. In conclusion, the finding that goiana experience is still limited in orientation understood as effects results, although it improved control for products. The methodology used was an empirical study involving documentary analysis, participant observation and implementation of a systematic monitoring results. Finally, it is argued that initiatives should be undertaken towards the study and development of methods of coordination by values and skills.

Key-word: Managing for Results, Efficiency, Accountability, University Scholarship, Bookmarks.

LISTA DE ABREVIATURAS

IES –	Instituição de Ensino Superior
PAI –	Plano de Ação Integrada do Estado de Goiás
PBUni –	Programa Bolsa Universitária
MEC –	Ministério da Educação e Cultura
SEGPLAN –	Secretaria de Planejamento do Estado de Goiás
EUA –	Estados Unidos da América
O&M –	Organização e Métodos
DASP –	Departamento de Administração Pública
JK –	Juscelino Kubichetschek
FHC –	Fernando Henrique Cardoso
MARE –	Ministério da Reforma do Estado
NGP –	Nova Gestão Pública
ISO –	Organização Internacional de Normatização
PPAG-	Plano Plurianual de Ação Governamental
OVG –	Organização das Voluntárias de Goiás
IES –	Instituição de Ensino Superior

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Quadro evolutivo.	82
Figura 2 – Desempenho acadêmico dos bolsistas.	83

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Plano de Trabalho – janeiro a junho de 2011.....	71
Tabela 2 – Plano de Trabalho – janeiro a junho de 2012.....	74
Tabela 3 – Valor do Benefício – Meritocracia.....	75
Tabela 4 – Quantidade de bolsas por desempenho acadêmico	76
Tabela 5 – Qual a importância da Bolsa Universitária.....	79
Tabela 6 – Número de bolsas ativas.....	81
Tabela 7 – Média de aproveitamento	82
Tabela 8 – Número de bolsas ativas parciais antes e depois da meritocracia.....	83

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	16
1.1 Gestão Pública Estratégica e a busca da eficiência.....	0
1.2 O conceito de eficiência	22
1.3 Eficiência e seus limites na administração pública.....	27
1.3.1 Eficiência e política	27
1.3.2 Eficiência e racionalidade	38
2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTÃO: COORDENAÇÃO	43
2.1 Políticas públicas de gestão.....	43
2.2 O desafio da coordenação intragovernamental	46
2.2.1 Coordenação: conceitos	47
2.2.2 Coordenação da tomada de decisão	48
2.2.3 Coordenação da implementação	55
2.3 Gestão por resultados.....	59
2.3.1 Resultados e indicadores de resultados	62
3 ANÁLISE DO CASO DO PROGRAMA BOLSA UNIVERSITÁRIA DO ESTADO DE GOIÁS	66
3.1 Modelo de Bolsa Universitária	68
3.1.1 Bolsa Integral	68
3.1.2 Bolsas Parciais proporcionais ao resultado acadêmico do aluno	68
3.2 A delimitação dos objetivos.....	69
3.2.2 O Alcance das metas em indicadores de resultados	70
3.3 A implementação: concessão de autonomias e coordenação por resultados..	72
3.4 O <i>enforcement</i> do modelo do Programa do Bolsa Universitária	75
3.5 Efetividade e eficiência no caso da Bolsa Universitária de Goiás	77
3.6 Análise e Interpretação de Resultados	80
3.7 Exigência da avaliação positiva da IES nos moldes dos indicadores utilizados pelo MEC	84
3.8 Renovação do Programa Bolsa Universitária	84
4 CONCLUSÃO	86
REFERÊNCIAS	94
ANEXOS	100
ANEXO I - LEI Nº 17.405, DE 06 DE SETEMBRO DE 2011	101

ANEXO II - DECRETO Nº 8.039, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2013	105
ANEXO III – PAI – PLANO DE AÇÃO INTEGRADA.....	120
ANEXO IV – INDICADOR DE RESULTADO DE EFICIÊNCIA.....	121
APÊNDICES	122
APÊNDICE I – RESULTADO DE BENEFICIÁRIOS POR REGIÃO DO ESTADO DE GOIÁS.....	123
APÊNDICE II – PESQUISA DE QUALIDADE E EFICIÊNCIA COM OS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA UNIVERSITÁRIA	124

INTRODUÇÃO

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 inovou em relação às constituições que lhe precederam ao incluir os direitos sociais no rol de direitos fundamentais, o que é fruto da abertura democrática pós ditatorial.

Os direitos sociais, instituído no art. 6º da constituição Federal de 1988, estão intrinsecamente ligados aos fins do Estado brasileiro. Dentre os direitos sociais elencados, dar-se-á um enfoque especial, como objeto de análise desta dissertação, o direito à educação no ensino superior, observando que este direito assume um importante papel na promoção da diminuição das desigualdades socioeconômicas.

Neste sentido, como objeto de estudo, intenta-se compreender a evolução da implementação do Programa Bolsa Universitária como política pública no Estado de Goiás, com recorte ao período de 2011 a 2013, quando iniciou-se o aprimoramento do Programa com o controle do valor de cada bolsa parcial, com aumento ou diminuição semestral, proporcional ao desempenho acadêmico do estudante beneficiário, bolsas integrais com critério de permanência do benefício também pela análise de aproveitamento de nota com mínimo de 80% no semestre e ainda estabelecido critérios de qualidade para o credenciamento das Instituições de Ensino Superior privadas em consonância com as avaliações do MEC – Ministério de Educação e Cultura.

As razões da escolha do tema da pesquisa decorrem de uma avaliação atenta do cenário educacional e profissional pelo qual passa a sociedade moderna, e em especial a bolsa universitária como fator de oportunidade ao cidadão e o desafio de uma efetiva Gestão de Resultados na execução de um programa de política pública deste porte.

Conquanto essa problemática não seja um processo exclusivo do Estado de Goiás, este foi o universo ao qual nos limitamos, com o intuito de melhor analisar e instalar melhorias que atendam as necessidades de uma melhor qualificação do estudante de ensino superior, atingindo um maior número de beneficiários na quase totalidade dos municípios goianos.

Tal delimitação deu-se em virtude deste Estado da Federação ser o berço do Programa Bolsa Universitária (PBUi) o qual foi criado em 1999 dentro do movimento de expansão do ensino superior no Estado de Goiás e visando corrigir a

distorção histórica e social do acesso majoritário das elites, sob o Governo Marconi Perillo, conforme consta no Decreto 5.028 de 25 de março de 1999 “Art. 1º - Fica instituído o Programa Educacional Bolsa Universitária, com o objetivo de oferecer bolsas de estudos a alunos universitários comprovadamente sem condições de custear seus estudos” (GOIÁS, Decreto 5.028/1999).

O recorte temporal da pesquisa se limita entre 2011, ano da reformulação do Programa Bolsa Universitária, e 2013, momento de monitoramento das metas da Gestão por Resultado implementadas ao programa, adaptando-o às novas características do cenário social e econômico do país.

Para a realização desta dissertação utilizar-se-á, precipuamente, o método dedutivo-argumentativo, foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais, a partir dos principais doutrinadores em Gestão Estratégica ou por Resultados, tendo como referencial teórico as obras: Lindblom (1959, 1979, 1980), Bresser Pereira (1996, 1998, 2004) e Januzzi (2004, 2005) e pesquisas documentais, consultando e analisando os documentos jurídicos que tratam da educação superior, no âmbito federal e estadual, bem como toda a legislação que normatiza o programa Bolsa Universitária, buscando-se a análise crítica enquanto pesquisadora do modelo de gestão do programa o que inclusive culminou a proposta de mudança significativa na legislação que pertinente sendo publicada a Lei nº 17.405/11 e o Decreto nº 8039/13.

Nessa perspectiva demonstraremos conceitualmente o modelo de Gestão por Resultados, à luz, principalmente, de discussões teóricas sobre coordenação intragovernamental nos momentos de formulação e implementação de políticas públicas, sobre mecanismos de coordenação e sobre indicadores de resultados. O escopo é também integrar uma concepção de Gestão por Resultados, de tal forma a permitir uma contextualização com o conceito de eficiência abordado e com o caso empírico a ser analisado.

A experiência de Goiás é descrita e analisada tendo em vista toda a discussão teórica precedente, com os objetivos de ilustrar implicações de tal contextualização e contribuir para possíveis conclusões acerca da relação esperada entre gestão por resultados, eficiência e “accountability”. Trata-se do paradigma de gestão estratégica em bolsa de estudos para curso superior em entidades privadas do Estado de Goiás, uma iniciativa que se tornou referência nacionalmente, pela

aplicação abrangente de preceitos importantes da Gestão Estratégica, dentre eles o modelo de gestão orientada para otimização de resultados.

De forma mais didática, o estudo está organizado da seguinte forma: o primeiro capítulo apresenta a saga da busca pela eficiência, cerne das reformas presentes na Inglaterra do início dos anos 80, e que expandiram para uma série de países ao longo das últimas décadas no âmbito da gestão estratégica. No Brasil, esse movimento é marcado pela Emenda Constitucional 19 de 1998 que, dentre outras medidas, alavancou a eficiência a princípio constitucional da Administração Pública, ao lado da publicidade, legalidade, impessoalidade, moralidade.

Dando continuidade, procuramos então elucidar o conceito de eficiência, uma vez que o termo é normalmente referido em termos exclusivamente econômicos, o que é inadequado à discussão atinente às organizações e políticas públicas. Ainda no primeiro capítulo, abordamos os diversos limites à eficiência na administração pública, a partir de características institucionais que envolvem a Administração Pública em uma sociedade democrática e plural como a brasileira, com governos de coalizão e cultura patrimonialista. Destacamos os limites apontados pela teoria organizacional referente à racionalidade limitada dos atores e às disfunções burocráticas.

No segundo capítulo, desdobraremos as políticas públicas de gestão, ou mais especificamente, sobre os mecanismos de gestão intragovernamental, elementos fundamentais para convergência de ações em torno de objetivos comuns nas organizações a partir do conceito de eficiência e dos limites apresentados. Nesse capítulo abordamos a gestão em dois momentos: o da tomada de decisão ou da definição de objetivos com planejamento racional exaustivo; e o momento da implementação, quando apresentamos, dentre outros, os mecanismos de gestão estratégica por procedimentos, habilidades e resultados.

Ainda no segundo capítulo, contextualizaremos o modelo de Gestão por Resultados, procurando identificar paradigmas que deveriam ser basilares em uma abordagem normativa do modelo. Como componente fundamental para isso, apresentamos a abordagem sobre indicadores, realçando alguns atributos que os mesmos devem possuir para viabilizar a operacionalização dos objetivos em indicadores de resultados.

No terceiro capítulo, completa-se o silogismo, com intuito de ilustrar e contextualizar a elaboração teórica, apresentamos a chamada gestão estratégica

aplicado no programa bolsa universitária para estudantes de curso superior em instituição de ensino privada, experiência levada a cabo pelo Governo do Estado de Goiás a partir de 2011, e que recebeu significativa publicidade na imprensa, nos meios governamental, acadêmico e também empresarial, e que constitui uma das mais consistentes implantação do modelo gestão estratégica em Goiás, particularmente no que se refere ao modelo de contratualização de resultados. O capítulo apresenta as medidas imediatas que mais propriamente relacionam-se ao conceito de gestão estratégica aplicado ao programa de bolsas universitárias para estudantes socioeconomicamente vulneráveis em instituições de ensino superior privada, e enfatiza a elaboração e a implementação da estratégia governamental, feitas por meio de um planejamento estratégico abrangente, pelo gerenciamento intensivo dos processos e pela contratualização de resultados junto aos órgãos da própria administração direta.

Este último capítulo destina-se, a analisar a experimento do modelo de gestão estratégica por resultados e a discussão de eficiência realizada. Dentre as conclusões do estudo do caso empírico, a constatação que com a orientação para resultados, pautada em indicadores monitorados periodicamente é possível atingir a eficiência esperada.

1 EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 Gestão Pública Estratégica e a busca da eficiência

Como fundamento dos movimentos pela reforma do Estado, que se remontam a década de 80 nos países anglo-saxões, particularmente nos EUA de Reagan e na Inglaterra de Thatcher, mas que se reproduzem para outros países, inclusive o Brasil a partir dos anos 90, a busca de maior eficiência da Administração Pública é um dos temas essenciais. Se em sua perspectiva inicial, estas reformas propagavam o Estado mínimo, cedendo grande parte da prestação dos serviços públicos ao mercado sob o argumento de que a alocação dos bens seria nele muito mais eficiente, movimentos posteriores passaram a defender a sua reestruturação, com o fim de maior eficiência nas ações do Estado. Por conseguinte, em que pese algumas diferenças inconciliáveis entre essas duas perspectivas, no que tange ao paradigma, causas e soluções para os problemas vivenciados pelas administrações públicas, a busca da eficiência das políticas e dos serviços públicos é um ponto comum.

Hodiernamente podemos afirmar que o objetivo da eficiência persiste, embora a maioria das iniciativas com tal intento tenham se frustrado. Atualmente, a eficiência é parte da meta de gestão pública estratégica que, de certa forma, é um paradigma para onde convergiram anseios, preceitos e objetivos presentes nos modelos anteriores de reforma do Estado, desde o gerencialismo puro, como descrito por Abrúcio (1998), até modelos mais democráticas de gestão, como descrito por Teixeira (2001) ou Peters (2005). Isto é, na retórica da gestão pública estratégica encontram-se presentes as metas destinadas à obtenção do equilíbrio fiscal, foco precípua das reformas gerencialistas, assim como foco na maior competição política e de suprir as crescentes necessidades sociais, por meio de um Estado reestruturado.

No que toca ao modo de inserção discute-se, a ampliação do conceito de governo, via reconhecimento da existência de estruturas de poder, de produção e de prestação de serviços públicos, situados fora das estruturas formais de governo, como a sociedade civil organizada e a iniciativa privada. Nesse novel paradigma de governança, a presença de tais atores não somente é reconhecida, mas

compreendida como conveniente ao desenvolvimento sócio econômico dos países, seja por meio da substituição dos atributos do antigo Estado produtor, pela maior cooperação na prestação de serviços públicos, ou ainda pelo exercício de uma cidadania plena no modelo de sociedade atual.

Portanto, o conceito de governo que o Estado pátrio, fomentou por meio da privatização das empresas públicas, da proliferação do movimento das ONG's, da integração de parcerias público-privadas, das concessões de serviços, dos processos de descentralização, e da ampliação dos canais de transparência, de responsabilização e de democracia participativa¹

No que concerne ao paradigma de administração das organizações públicas, os anos 90 trouxe um desencadear de questionamentos e redefinições, ao ápice de se considerar a superação do modelo burocrático, que seria então substituído por um modelo gerencial.

Sobre isso, no entanto, cabe ressaltar que os valores burocráticos tradicionais, particularmente relativos ao reconhecimento da legitimidade democrática dos governantes eleitos e ao zelo inegociável pelos valores públicos, permanecem inequivocamente atuais e necessários, juntamente com a própria eficiência, que embora seja um dos objetos fundamentais das novas prescrições reformistas, já era, com nuance conceituais, característica presente na concepção clássica ou weberiana de burocracia.

Entretanto, é importante reconhecer que o chamado Paradigma Gerencial², incluindo aqui seus diversos momentos (Gerencialismo Puro, Consumerismo e *Public Service Orientation* – ABRÚCIO, 1998) introduziu, de fato, importantes questões que devem ser harmoniosamente alinhadas àqueles valores: foco no cidadão, reforço dos elementos meritocráticos, flexibilidade e gestão por resultados são aspectos inovadores enfatizados pelo novo paradigma. O chamado foco no cidadão, isto é, a percepção do cidadão em toda a sua amplitude, abrangendo suas necessidades e demandas como usuário e cliente, como contribuinte e como ator

¹ Veja, por exemplo, as Organizações Sociais na área de Saúde em São Paulo (ABRÚCIO e SANO, 2008). No caso da ampliação da participação política, um exemplo são os preceitos das Constituição Federal de 1988, que prevêem referendos, plebiscitos, audiências públicas e a proliferação dos conselhos gestores de políticas públicas, a chamada “febre conselheira”. (GOMES, 2003).

² A diferença mais marcante entre o “escopo” inicial do chamado Paradigma Gerencial e a Nova Gestão Pública é a preocupação desta última com a inclusão da “competição política” como solução adequada ao problema de assimetria de informação. Ou seja, além da “competição econômica”, entendida pelo Paradigma Gerencial como a solução para a baixa performance dos serviços públicos, a NGP ressalta também o caráter essencial de maior participação e competição política.

político principal, e a busca do seu atendimento de modo inequivocamente preferencial e com qualidade, re-legitimando o próprio Estado, talvez seja a síntese dos preceitos introduzidos pela Nova Gestão Pública.

Com relação às avaliações de desempenho, é fundamental resgatar e fortalecer os critérios de mérito para a ocupação, o exercício e a evolução nos cargos e funções públicas, de forma a substituir ou aperfeiçoar critérios como o de senioridade ou de avaliações de competência apenas na entrada do serviço público. Quanto à prestação dos serviços públicos, a burocratização dos processos administrativos, o apego excessivo às normas, o exercício asoberbado de controle sobre meios, características marcantes em processos ou setores de muitas instituições públicas, tornam imperativa a mudança em direção à maior flexibilidade na condução dos serviços e políticas públicas pelos gestores.

Em relação à gestão com foco em resultados, principal prescrição da gestão pública estratégica de interesse desse estudo, a ênfase recai sobre o uso eficaz da informação, o estabelecimento de indicadores de desempenho e, enfim, a preocupação constante com o monitoramento e a avaliação do efeito dos serviços e políticas públicas visando ao aumento da eficiência, efetividade e “accountability” da gestão pública. Simultaneamente, torna-se condição essencial para o aumento da autonomia processual dos gestores e da flexibilidade dos processos públicos.

Enfim, democracia e eficiência são assim valores e desafios que devem ser perseguidos, de forma simultânea e harmoniosa, pelos gestores públicos, conforme propugna a gestão pública estratégica. Ressalte-se que estas iniciativas de mudança da forma de inserção do Estado na sociedade e no mercado e do modo de administração das organizações públicas estão buscando o aumento da eficiência na prestação dos serviços públicos. Ou seja, ainda que nas perspectivas mais recentes e politizadas, a gestão estratégica tenha incorporado a preocupação com uma maior competição política, com o aumento das possibilidades de *accountability*, tal ampliação democrática pode ser vista, também, como um meio ou um instrumento na busca da própria eficiência, decorrente dos benefícios potenciais das deliberações colegiadas e do maior controle e responsabilização dos agentes públicos.

Finalmente, a presença de tais objetivos remete, necessariamente, a uma ênfase nas chamadas políticas públicas de gestão, aquele conjunto de funções administrativas destinadas a zelar pelo uso racional dos recursos, como informação,

mão-de-obra e matérias-primas, por meio de políticas de planejamento e orçamento, logística e compras, gestão de pessoas, contabilidade de custos, sistemas de informação e estruturas organizacionais. Ou seja, uma vez que a chamada reconstrução do Estado (EVANS, 1997), propugna o aumento da capacidade do Estado de forma a torná-lo mais eficiente, a função gestão passa a ser sobremaneira enfatizada.

No entanto, cumprir tal objetivo de tornar a administração pública eficiente não é uma tarefa simples, como nos revelam experiências anteriores nesse sentido.

Isto é, tanto no Brasil como em toda a América Latina, a presença na pauta governamental de iniciativas com vistas à promoção de reformas no setor público não é privilégio das últimas duas décadas. Desde os anos 30, devido a crescente intervenção estatal na sociedade e na economia que se verificaria a partir de então, discussões sobre a necessidade de reformar ou modernizar as atividades públicas tornaram-se constantes; via de regra abordando questões relacionadas à superação de elementos patrimonialistas e clientelistas que impregnavam o Estado, à obtenção de maior eficiência e eficácia nos serviços prestados ao cidadão, e a refletir sobre o papel e o tamanho do Estado. (SPINK, 1998; ENAP, 1993)

Os primeiros enfoques de reformas do setor público dos países da América Latina, a partir de então, eram voltados para a implementação de gestões orçamentárias, notadamente sob consultoria dos EUA. Em seguida são observadas medidas com vistas a introduzir práticas de administração de pessoal e sistema de mérito com estabilidade dos funcionários. Nos anos 40, surgem questões ligadas à eficiência, suscitando ênfases em O&M (Organização e Métodos) e desburocratização. Na década de 50, são estruturadas instituições voltadas ao treinamento administrativo, segundo um modelo racionalista de eficiência e uma clara separação entre política e administração. Eficiência, efetividade, boa gerência e pessoal qualificado tornam-se questões básicas discutidas por estas instituições, subsidiando os debates que ocorreram ao longo da década de 60. Nos anos 70, as abordagens passam a integrar a questão do desenvolvimento, e as reformas adquirem a função de propiciar uma base de apoio aos planos nacionais. Na década seguinte, com a crise econômica e financeira, surge a necessidade de ajustes estruturais e adequações do orçamento aos níveis de receita disponível, e a conseqüente retirada do controle estatal de diversas atividades, levando à redução do papel do Estado. Na década de 90, o enfoque passou a ser na chamada

Administração Pública Gerencial (SPINK, 1998).

Especificamente no Brasil, a primeira grande iniciativa data do Estado Novo de Vargas, com a criação do Departamento de Administração do Setor Público (DASP). O projeto associava a promoção do desenvolvimento econômico, pela via estatal, a reformas administrativas como a criação do concurso público e o estabelecimento de critérios meritocráticos de promoção dos funcionários públicos. Ele foi parcialmente bem sucedido na criação de uma burocracia weberiana na administração direta, mas não conseguiu eliminar algumas características patrimonialistas, flagrantes até nos dias atuais (ENAP, 1993; NUNES, 1997).

No período JK, foi criada uma administração paralela com vistas ao aumento de autonomia e flexibilidade. Nesta época ocorre a proliferação de órgãos de administração indireta. Outra mudança relevante no setor público foi a ocorrida na ditadura militar, a partir do Decreto Lei 200 de 1967, que enquanto promoveu uma forte centralização normativa, aumentando o poder e as atribuições da União, promoveu também uma grande descentralização através das instituições da administração indireta. Ocorre então uma expansão do Estado com as empresas públicas, autarquias, fundações e sociedades de economia mista. Em 1979, no governo João Figueiredo, é criado o Programa Nacional de Desburocratização, com objetivo de facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos, e que pressupunha iniciativas envolvendo não só o Executivo, mas também Legislativo e Judiciário. Este programa foi interrompido com o advento do primeiro governo civil (ENAP, 1993).

A segunda metade da década de 80 é marcada pelo advento da Constituição de 1988 que, no capítulo referente à Administração Pública, trouxe importantes mudanças. Sob o argumento que o modelo daspiano não havia sido plenamente instaurado e que a descentralização do regime militar tinha aberto espaços para o clientelismo, os constituintes optaram por “completar a revolução burocrática” e retornar à centralização, instituindo o Regime Jurídico Único e regras mais rígidas de concurso público. Este regramento foi estendido para toda a administração pública, eliminando então a autonomia e flexibilidade das autarquias e fundações (BRESSER, 1996).

No Governo Collor, por sua vez, houve “...políticas explícitas de desorganização e desmantelamento da máquina pública...”, parcialmente revertidas no governo subsequente de Itamar Franco que, no entanto, não avançou em uma política abrangente de reorganização do aparelho do Estado (PACHECO, 2002).

Enfim, como observava Spink em 2003, nestes 75 anos em que se fala de reforma do Estado na América Latina, com esta ou outra nomenclatura, não se tem obtidos resultados plenamente satisfatórios. O próprio fato de que as amplas reformas sempre estiveram nas agendas dos governos é revelador do insucesso parcial das tentativas anteriores. O crescente acréscimo de novos objetivos a cada tendência reformista talvez esteja evitando que se analisem as razões dos insucessos anteriores, o que evitaria incorrer em erros do passado.

Como mostra Rezende (2004), as mudanças institucionais propostas pelo Ministério da Reforma do Estado (MARE), durante o Governo FHC, caracterizadas pelo privilegiamento do controle sobre os resultados em contraponto ao controle *ex-ante* sobre os procedimentos, cerne do modelo de reforma propugnado, não ocorreram da forma desejável, principalmente devido à resistência imposta pela política de ajuste fiscal. Ou seja, remetendo à tipificação da crise brasileira do início dos anos FHC (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 239), o governo privilegiou e opôs o enfrentamento da crise econômica e financeira ao enfrentamento das crises do modo de intervenção do Estado na economia e da crise do modelo burocrático de administração pública, como se tratassem de objetivos conflitantes³ Finalmente, no Governo Lula, a agenda de reformas, em nível federal, ficou adormecida.

Ainda assim, a agenda da reforma do Estado, particularmente relativa às questões de governança e de administração burocrática, continuou em muitos estados da federação brasileira. O modelo de bolsa universitária para estudantes de vulnerabilidade adotando a meritocracia é um paradigma de implementação dos preceitos da gestão por resultados: planejamento estratégico, foco em resultados e contratualização de desempenho institucional e individual são algumas dessas iniciativas conduzidas pelo modelo de gestão ali implantado.

Diante desse quadro, de tentativas, sucessos e fracassos³ das políticas públicas de gestão, torna-se relevante entender as dificuldades encontradas pelos gestores públicos nessa busca por maior eficiência; discutir quais os instrumentos administrativos que estão à sua disposição para enfrentá-las; e, através de um caso empírico, verificar os resultados da implementação dos preceitos da NGP, particularmente do modelo de gestão por resultados, como parece ser o arcabouço

³ REZENDE (2004) atribui o predomínio do ajuste fiscal sobre as mudanças que visavam à maior flexibilidade (gestão por resultados) às necessidades de maior controle sobre o gasto público e à desconfiança que a flexibilidade implicaria em perda desse controle.

do modelo de Goiás. De início, a seguir faremos uma discussão sobre o conceito de eficiência e as dificuldades políticas e organizacionais à sua realização.

1.2 O conceito de eficiência

De forma geral, podemos pensar no conceito de eficiência como aquele relacionado ao emprego de recursos de forma a obter a melhor relação custo-benefício entre os objetivos estabelecidos e os recursos utilizados. Para isso, os recursos devem ser empregados de forma racional, critério presente na base das organizações administrativas e parte integrante do paradigma dominante na teoria organizacional (COELHO, 1979, p. 3).

Além disso, a conceituação de eficiência na literatura é, via de regra, acompanhada das definições diferenciadoras e complementares de eficácia e de efetividade. Para Motta (1990, p. 230), por exemplo, eficiência refere-se ao cumprimento de normas e à redução de custos. Sua utilidade é verificar se um programa público foi executado de maneira mais competente e segundo a melhor relação custo-resultado. Eficácia refere-se ao alcance de resultados e à qualidade dos produtos e serviços e sua utilidade é verificar se os resultados previstos foram alcançados em termos de quantidade e qualidade. A efetividade, por sua vez, refere-se ao efeito da decisão pública e sua utilidade é verificar se o programa responde adequadamente às demandas, aos apoios e às necessidades da comunidade. Em outras palavras, avaliar eficiência é saber como aconteceu; a eficácia, o que aconteceu; a efetividade, que diferença faz.

De forma semelhante, para Caiden (2001, p. 82), a eficiência é a relação entre os insumos e os resultados, sendo exemplos a utilização do mínimo de insumos para produzir um determinado resultado ou a obtenção de máximos resultados para um determinado nível de insumos. A eficiência pode ser medida por meio dos resultados, da produtividade e dos custos. A efetividade, por sua vez, sinaliza o êxito do programa e é focada em seus resultados, tais como são avaliados por meio das avaliações de efeito. Além disso, a qualidade dos serviços pode ser estimada por meio de medidas relacionadas com a satisfação dos usuários.

Portanto, a literatura corrente define eficiência como o balanço entre os objetivos atingidos e os recursos utilizados para tal; por eficácia, entende-se a constatação se os objetivos foram alcançados no nível de qualidade esperado; e no

caso da efetividade, avalia-se se os resultados pretendidos, em termos de efeito social ou econômico, foram atingidos, mas “sem” preocupações quanto aos recursos despendidos⁴.

Ora, uma primeira consideração é que essa possível diferenciação conceitual entre os três termos depende, a rigor, dos objetivos considerados. Se, por exemplo, a iniciativa em análise pretende “construir escolas”, a eficácia será avaliada pela observação do produto físico da ação: a escola. A eficiência, pelo cálculo da relação entre os recursos gastos e o produto executado. A efetividade pode ser avaliada como o efeito que essa escola trouxe para o nível de escolarização da população alvo ou para o desempenho em exames de avaliação de proficiência.

No entanto, se o objetivo passa a ser expresso como “aumentar o nível de escolarização da população alvo”, a eficácia passa a ser a medida de um objetivo intermediário que visa a atingir aquele resultado, a rigor, que visa a atingir a própria efetividade, sendo a construção física da escola apenas um produto intermediário. Nesse caso, uma política pública ou uma ação poderia ser considerada eficiente somente se referisse à efetividade; no nosso exemplo, ao aumento da escolarização.

Além dessa questão, outra consideração mais importante é que não faz sentido dizer que uma ação não foi eficaz ou não foi efetiva, embora tenha sido conduzida de forma eficiente. Isto implicaria aceitar que a ação não alcançou os produtos objetivados (eficácia) ou os resultados (efetividade), condição necessária para realizar o balanço com o conjunto de recursos utilizados, com o qual então se calcula a própria eficiência. Isto é, na ausência do “numerador”, o produto ou o resultado, não é possível calcular a equação de eficiência, de tal forma que ser eficiente e não ser eficaz ou não ser efetivo seria um ilogismo.

Por outro lado, é possível dizer que uma ação foi eficaz ou efetiva, embora ineficiente. Isto implicaria o atingimento dos produtos ou dos resultados, embora com dispêndio excessivo de recursos. Apesar de ser uma situação totalmente factível, devido ao que foi exposto no parágrafo anterior e ao que interessa a esse trabalho, assumimos aqui um conceito de eficiência que abrange, necessariamente, os conceitos de eficácia ou de efetividade. Ou seja, embora seja possível ser eficaz ou

⁴ O conceito de eficiência usado no “campo” do Gerenciamento de Projetos é mais específico. Ele é definido no âmbito interno ao projeto e não considera os resultados ou impactos. Conforme Guia PMBOK (2004), a eficiência de custos é a relação entre o custo orçado e o custo realizado para empreender o projeto ou algumas de suas ações. Não há menção aos resultados.

efetivo e não ser eficiente, não é possível ser eficiente e não ser eficaz ou efetivo. A rigor, a depender do objetivo, eficiência abrange eficácia ou abrange efetividade.

Portanto, nesse texto o conceito de “eficiência” será utilizado como o balanço entre objetivos atingidos, traduzidos em produtos ou em resultados⁵, e recursos utilizados, o que pode ser simbolizado na equação abaixo:

$$\text{Eficiência} \approx \frac{\text{objetivos}}{\text{recursos}}$$

Mas enquanto é razoavelmente fácil apreender o sentido do numerador da equação de eficiência, o objetivo a ser atingido, traduzido em um produto físico ou um resultado ou efeito social⁶, muito mais complexa são a compreensão e a eventual mensuração do que entendemos por “uso racional dos recursos”, tanto pelas dificuldades envolvidas na designação dos “recursos”, quanto pela dificuldade em afirmar a racionalidade de determinada ação.

Isto é, por “recursos” podemos entender o conjunto de insumos de produção ou de prestação de serviços que abrange mão-de-obra, matéria-prima, material de consumo, insumos diversos (energia elétrica, telefone, etc.), tecnologia, tempo, informação, recursos de gestão e, destacadamente na Administração Pública, recursos políticos. Enquanto os primeiros itens podem ser designados e valorados economicamente com alguma facilidade, tempo, informação, recursos de gestão e recursos políticos complexificam sobremaneira qualquer tentativa de medir a eficiência.

Em relação à informação, é reconhecida a imperfeição seja da sua disponibilidade seja da capacidade de absorção e processamento de toda a informação disponível, para a tomada de decisão. Além disso, cabe lembrar que em ambientes políticos, principalmente em ambientes competitivos, a informação é uma importante fonte de poder. Assim, é extremamente difícil precisar os custos de obtenção das informações e a produtividade com que elas são utilizadas. Por recursos de gestão, por sua vez, entendem-se as tecnologias e pessoas envolvidas nas funções de gestão destinadas a planejar, organizar, dirigir e controlar os processos e atividades, o que envolve ainda atributos subjetivos como capacidade

⁵ Sob o paradigma da Nova Gestão Pública, podemos assumir que a eficiência está mais relacionada ao alcance de resultados do que de produtos, devido à ênfase na efetividade que a NGP coloca.

⁶ A facilidade mencionada refere-se ao entendimento intuitivo do conceito de objetivos, resultados e produtos. No entanto, como veremos no capítulo 2, na discussão de gestão por resultados, traduzir um objetivo em um produto ou em um resultado não é, precisa e conceitualmente, uma tarefa trivial.

de liderança ou de motivação, questões também de difícil apreensão objetiva.

Quanto aos recursos políticos, são aqueles recursos “despendidos” no processo de consecução de determinado objetivo, concessões próprias de um ambiente político plural, e podem se configurar como adoção de agenda programática de terceiros, cessão de cargos, aceitação de mudanças orçamentárias, recurso à mobilização de determinados atores políticos ou grupos de interesse, cessão de recursos materiais do Estado, dentre outras. A rigor, ocorre uma barganha visando à obtenção da legitimidade e do suporte político necessário a uma determinada ação ou política pública, o que pode envolver trocas concretas, se a relação se dá interna à política pública sob avaliação de eficiência, ou mesmo configuração de uma espécie de mercado de créditos políticos, a serem “cobrados e honrados” no futuro⁷

Cabe ressaltar que há uma relação dialética entre alguns dos recursos mencionados. O dispêndio de recursos políticos, por exemplo, pode diminuir os custos envolvidos na obtenção das informações necessárias e contribuir para a aceitação das decisões e, como consequência, para o aumento da produtividade da mão-de-obra. Outra ressalva refere-se à possibilidade de o processo político promover alterações nos próprios objetivos, de forma a torná-los mais efetivos ao ponto de proporcionalmente superar os dispêndios, o que aumentaria a eficiência da política pública.

Finalmente, a busca da eficiência consistiria então no uso racional de tais recursos, de forma a alcançar os objetivos. Isso implica, conforme observa Motta, o seguimento de uma sequência lógica, que poderia ser dissociada mentalmente e entendida como um processo composto das seguintes etapas: definição de objetivos; identificação de alternativas mais viáveis para o alcance desses objetivos; análise de cada alternativa segundo modelos de causa e efeito e de custo benefício; escolha da alternativa que produza melhores consequências em termos de eficiência

⁷ A questão pode ser ainda um pouco mais complexa, se lembrarmos o papel da estratégia e a perspectiva quanto à frequência das interações políticas, que afeta sobremaneira o custo dos recursos políticos. Isto é, a perspectiva de interações repetidas pode diminuir os custos e viabilizar determinadas ações. Poderíamos ainda, a rigor, separar recursos dessa natureza entre recursos políticos e recursos sociais. Por exemplo, a mobilização da sociedade civil organizada em torno de uma política pública poderia ser mais bem compreendida como um recurso social. No entanto, para fins de entendimento do texto, tal distinção não será feita, uma vez que nos importa a relação política de troca entre decisores e intervenientes. Quanto aos eventuais “custos sociais” de determinada medida, estes entram reduzindo os benefícios sociais no numerador da equação de eficiência, de tal forma que teremos ali o resultado líquido da política pública.

e eficácia; avaliação dos resultados alcançados (MOTTA, 1990, p. 223). Ou ainda, como menciona Denhardt (2004, p. 75) “a chave para lograr o comportamento racional é fazer um cálculo das probabilidades e daí coordenar os meios corretos para os fins dados”.

Bresser Pereira (1998, p. 22) reforça essa idéia: “o critério, portanto, que distingue o ato racional do irracional é sua coerência em relação aos fins visados. Um ato será racional na medida em que represente o meio mais adequado para se atingir um determinado objetivo, na medida em que sua coerência em relação a seus objetivos se traduza na exigência de um mínimo de esforços para se chegar a esses objetivos”.

Desta forma, como pode ser depreendido das citações acima, eficiência e racionalidade são conceitos que se confundem, particularmente se considerarmos tão somente o caráter instrumental da racionalidade. Isto é, em que pese a contraposição de uma racionalidade substantiva, atenta a valores e não a fins, como defendida por Weber, concordamos com a posição de Reis ao afirmar que toda racionalidade, inclusive aquela, é instrumental, no sentido da adequação entre meios e fins. Reis (2008, 54) “...a noção mesma de racionalidade inescapavelmente envolve a idéia da articulação entre meios e fins, e a natureza dos fins é irrelevante para a caracterização da racionalidade como tal”.

Portanto, em termos mais concretos, entendendo por “meios” tanto os recursos quanto os processos. A racionalidade suposta no conceito de eficiência abrange não somente a alocação de recursos de forma mais adequada aos objetivos, mas também a condução de processos capazes de manter tal relação dinamicamente adequada.

Em síntese, a busca da eficiência consistiria, portanto, em maximizar o numerador, os objetivos alcançados, e minimizar o dispêndio de recursos, através de processos racionais. Claramente, a simplicidade da anotação não reflete as dificuldades presentes em qualquer tentativa de calcular a equação. Como será discutido à frente, variáveis como o tempo ou processos como de tomada de decisão e de definição de objetivos tornam sobremaneira complexa qualquer tentativa de estabelecer o grau de eficiência das organizações, particularmente de organizações e ambientes complexos como os vivenciados por governos em ambientes democráticos e plurais.

1.3 Eficiência e seus limites na administração pública

Os limites potenciais ao aumento de eficiência nas organizações públicas podem decorrer de inúmeros fatores políticos, organizacionais, culturais, psicológicos, dentre outros. Sem ter a pretensão de tratá-los todos, a seguir discutiremos principalmente aquelas limitações impostas pelo ambiente político-democrático em que opera a Administração Pública Brasileira.

Para isso, se consideramos que o aumento da eficiência das organizações e das políticas públicas é uma questão de adequar racionalmente o emprego de recursos aos objetivos estabelecidos, torna-se essencial problematizar os seguintes pontos:

1. como se estabelecem os objetivos, ou seja, qual o processo de tomada de decisão envolvido;
2. qual é a disponibilidade e demais características dos diversos tipos de recursos necessários;
3. qual o nível de racionalidade disponível para processar tal adequação entre meios e fins, entre recursos e objetivos.

1.3.1 Eficiência e política

A primeira característica relevante que pode influenciar sobremaneira o processo de tomada de decisão, quanto aos objetivos a serem perseguidos e à racionalidade econômica no uso dos recursos públicos, refere-se às dificuldades culturais para o fortalecimento dos elementos meritocráticos de alocação dos recursos humanos necessários à consecução das políticas públicas, um dos principais objetivos das reformas da Nova Gestão Pública.

Isto é, as referências a uma herança patrimonialista e a práticas clientelistas na administração pública brasileira são encontradas facilmente no noticiário corrente, mas também em diversos estudos, clássicos como de Vianna (1952 e 1987), citado em Ferreira (1996, p. 230-232), ou mais recente como de Nunes (1997); Martins (1997). Vianna, por exemplo, introduz a questão da “clanificação da política”, segundo a qual a formação da classe política brasileira se deu pela transferência da configuração dos clãs rurais para as cidades, reproduzindo na esfera pública as relações personalistas de mútua dependência e cumplicidade entre “senhores” e

“súditos”. Já Faoro (1958, *apud* CARVALHO, 1997, p. 239), em tese bastante diferente mas que também realça essa confusão entre público e privado, defende o argumento que um estamento burocrático, instrumento de domínio do rei (e que mais tarde se autonomiza deste), foi o responsável pela implantação de um capitalismo de Estado de natureza patrimonial no Brasil, seguindo padrões da própria história portuguesa. “O estamento, minoria dissociada da nação, é que domina, dele saindo a classe política, a elite que governa e separa governo e povo, Estado e nação.”

Hollanda (1995), por sua vez, afirma que o Estado brasileiro foi formado sob as referências do patriarcalismo, base da organização social originária no Brasil, onde predomina a comunidade doméstica, particularista e antipolítica que, em determinado momento, passa a compor a classe política nacional. Além disso, a herança ibérica e a forma de colonização do país teriam levado à formação de uma personalidade tanto voltada para o ganho fácil e imediato que, em última instância, desprezaria o trabalho, quanto uma personalidade excessiva e negativamente cordial, ao ponto de desafiar as necessidades de impessoalidade no trato das coisas públicas.

Na história mais recente, como nos informa Nunes, a herança ou manifestação mais institucionalizada dessa cultura patrimonialista é o clientelismo, que se constituiu em importante gramática da relação entre Estado e sociedade no Brasil (NUNES, 1997). O clientelismo pode ser definido como a cessão, pelos políticos profissionais, de toda sorte de ajuda pública (cargos e empregos públicos, financiamentos, autorizações, etc.), em troca de legitimação e apoio (consenso eleitoral). Isso não leva a uma forma de consenso institucionalizado, mas a uma rede de fidelidades pessoais que passa, quer pelo uso pessoal dos recursos estatais, por parte da classe política, quer, partindo destes, em termos mais imediatos, pela apropriação de recursos “civis” autônomos. As elites políticas nacionais contam com uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões até as localidades. 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 de Estado. Esses privilégios vão desde a criação de empregos até a distribuição de outros favores como pavimentação de estradas, construção de escolas, nomeação de chefes e serviços de agências, tais como distrito escolar e o serviço local de saúde. Os privilégios incluem, ainda, a criação de símbolos de prestígio para os principais “corretores”

dessa rede, favorecendo-os com acesso privilegiado aos centros de poder. As instituições do Estado ficam altamente impregnadas por esse processo de troca de favores, a tal ponto que poucos procedimentos burocráticos acontecem sem uma “mãozinha”. Quase todos os autores que escrevem sobre os partidos políticos brasileiros concordam que o clientelismo é uma de suas características mais marcantes. “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” (NUNES, 1997, p. 32-33).

Claramente está que o clientelismo é uma forma particularista de relação entre o Estado e a sociedade ou, mais precisamente, entre representantes do Estado e parcelas desta sociedade, sem significado político ou programático mais amplo. A impessoalidade, o atendimento e a alocação universalista dos recursos e serviços públicos são substituídos por relações de troca personalistas, sem referência republicana, por exemplo, a critérios meritocráticos para ocupação de um cargo público, a critérios de menor preço para fornecimento de bens ao Estado ou a critérios eficiente e democraticamente legítimos de direcionamento de políticas públicas.

De fato, a importância do patrimonialismo e do clientelismo na cultura e na política brasileira é destacada por estudos que discutem os fracassos das reformas administrativas tentadas no país desde a década de 30. Alverga (2003) afirma, que nenhuma delas conseguiu superar a tradição patrimonialista do nosso sistema político. Baseia sua afirmação em diversas linhas de argumentação: a argumentação sociológica, em que a tentativa de implantar valores, como mérito e impessoalidade, não encontrou correspondência e respaldo na prática social nacional; a argumentação institucionalista, na qual há uma certa dependência de trajetória (*path dependence*) em relação a tais instituições, de tal forma que os custos de reversão desse modelo superam os benefícios percebidos com a mudança institucional; e a explicação política, segundo a qual reformas que estabelecessem o mérito como critério para emprego, competição de preço como critério para obter contratos, e regras impessoais para determinar quem recebe benefícios do governo, iriam privar os políticos de importantes recursos.

Ao fim e ao cabo, a apropriação desses recursos públicos por relações privadas pode representar, para a política pública em questão, um uso menos eficiente de tais recursos quando comparado a uma situação onde predomina a

impessoalidade e a meritocracia.

Um segundo ponto que pode representar uma “limitação” à eficiência das organizações públicas decorre do ambiente político-democrático em que se inserem. Ou seja, conforme coloca Heady (1996, p. 34), a Administração Pública é um aspecto de um conceito mais geral, a Administração, a quem cabe o estudo dos meios necessários para alcançar determinados fins. A particularidade é dada pelo fato de que a Administração Pública é a administração que se faz em um ambiente político ou de que o núcleo da Administração Pública são a política e as políticas públicas. Essa particularidade traz implicações importantes quando se pretende transpor mecanismos ou instrumentos administrativos, suficientemente testados e aprovados na administração de organizações privadas, para as organizações públicas.

A primeira e mais clara implicação está no próprio estabelecimento dos objetivos, o numerador da equação de eficiência. Isto é, como coloca Velloso (1994, p. 163) “o desiderato de eficiência supõe que os fins da ação do Estado tenham sido fixados com clareza e precisão, de sorte que se possa indagar sobre os meios a serem mobilizados para assegurar eficiência na realização de tais fins – e a concepção do Estado que tende a destacar-se aqui é a do Estado como instrumento (e eventualmente como sujeito pelo menos relativamente autônomo) do esforço de realização de fins dados. Ora, a democracia envolve antes, por definição, a problematização do processo de fixação dos fins do Estado, com o reconhecimento de que há fins diversos e às vezes divergentes ou mesmo conflitantes...”

Ou seja, ao invés de objetivos claros e inequívocos, o que é bastante plausível em um regime autoritário ou em uma organização privada, a realidade de um governo democrático, em um ambiente plural, é de múltiplos objetivos, às vezes contraditórios, que refletem a complexidade da sociedade. A própria informação, por exemplo, recurso sobremaneira essencial para tomada de decisão quanto aos objetivos e meios para alcançá-los, é fonte de poder dificilmente compartilhada em um ambiente plural competitivo. Portanto, a definição do produto ou resultado a ser alcançado é motivo de disputa, nem sempre sendo possível a convergência política em torno de um objetivo determinado, o que seria importante para a eficiência da organização.

Essa “limitação” pode inclusive levar a certa imprecisão proposital na definição mesma dos objetivos, ambiguidade que é normalmente a solução necessária e possível para amainar o conflito político. Quanto mais claras, concretas

e objetivas são as metas, maior a probabilidade de não abranger as expectativas de todos os atores políticos relevantes. Como observa Motta, “objetivos definidos de forma ampla e imprecisa favorecem avaliações positivas. Sempre se pode afirmar que os objetivos genericamente definidos foram alcançados, já que não são susceptíveis de avaliações rigorosas” (MOTTA, 1990, p. 226). O problema é que, do ponto de vista da administração, tal imprecisão dificulta muito o estabelecimento de uma relação coerente entre recursos, processos e fins a serem atingidos, uma vez que o estabelecimento de objetivos claros está na base de qualquer modelo de planejamento racional.

Este talvez seja o ponto crucial na discussão de eficiência que a Nova Gestão Pública propõe, que é caracterizada por uma leitura fortemente economicista, relacionando-se diretamente à prevalência de uma racionalidade puramente econômica sobre uma racionalidade política. O problema é que há, a rigor, uma série de diferenças que são impostas pelo caráter público das organizações, quando comparadas ao gerenciamento privado. Como já vimos, o ambiente em que se insere a organização pública é mais instável e mais complexo, devido ao ciclo político, à maior variedade de “*stakeholders*” e à maior permeabilidade política que, democraticamente, a organização deve garantir. Além disso, há a obrigatória presença de objetivos como “*accountability*”, inexistentes no setor privado, que demandam, por exemplo, o cumprimento de normas instituídas por razões éticas de transparência, que implicam morosidade, tempo e despesas mais elevadas do que aparentemente necessário do ponto de vista da lógica privada, mas que visam a garantir equidade e condições universais de acesso à informação (BOYNE, 2002, p. 100-103; MOTTA, 1990, p. 233).

Finalmente cabe mencionar que, em relação às implicações do ambiente plural e democrático, podemos afirmar tão somente que há uma maior complexificação da tomada de decisão quanto aos objetivos a serem perseguidos e um maior dispêndio de recursos políticos. Isto pode levar desde a uma maior morosidade na tomada de decisão até, em casos extremos, a definição de objetivos conflitantes e concorrentes, que levariam a certa esquizofrenia organizacional. No entanto, não é possível afirmar, genericamente e de antemão, que tal complexificação implica menor eficiência. Nossa cautela decorre dos argumentos colocados pelos defensores dos processos colegiados de tomada de decisão ou da democracia deliberativa identificados, por exemplo, com Elster (1998), com o modelo de Governança descrito por Peters (2005), ou ainda com estudos empíricos, como

de Stark, Bruszt (1998, 15-16), que defendem, sinteticamente, a posição de que pontos de veto contribuem para a coerência da formulação e da implementação das políticas públicas. Isto desafia posições predominantes que afirmam que tal coerência seria uma função da autoridade concentrada e não limitada do executivo.

Segundo estas visões, a deliberação político-democrática propiciaria a definição de objetivos mais efetivos e garantiria sua implementação de forma mais consistente, o que implicaria o rearranjo da equação de eficiência, uma vez que o *quantum* de recursos políticos despendidos produziria um resultado proporcionalmente melhor em termos de objetivos e de implementação, aumentando a eficiência. Nesse caso, estaria colocada a impropriedade de se afirmar a existência inevitável de um dilema entre eficiência e democracia.

Além da composição plural da sociedade, outra característica brasileira que traz importantes implicações para a eficiência relaciona-se ao sistema político-partidário brasileiro de representação dessa pluralidade, que é caracterizado, entre outras coisas, pelo presidencialismo e pelo multipartidarismo. Isso implica a necessidade de prefeitos, governadores e presidente buscarem a governabilidade por meio de amplas coalizões, que envolvem muitos partidos. Esse processo consiste, como nos informa Abranches para o caso da presidência, de três momentos: “Primeiro, a constituição da aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições reais de sua implementação” (ABRANCHES, 2003, p. 63). É possível acrescentar que, após a vitória eleitoral, as alianças tendem ainda a aumentar, por meio da inclusão de novos partidos não presentes durante a campanha, e também que o número de partidos necessários à governabilidade pode superar o número de votos necessários, devido à pouca organicidade desses partidos e a necessidade da existência de reservas potenciais para compensação de eventuais dissidências de facções partidárias.

Ora, a menos que haja um improvável compartilhamento ideológico entre os partidos, o sucesso do governo dependerá necessariamente da cessão estratégica de recursos públicos, desde cargos ministeriais até atendimento a demandas

orçamentárias específicas, de forma que ele obtenha o suporte político necessário à consecução da sua agenda. A questão torna-se mais complexa devido à fragilidade dos próprios partidos, caracterizada pela ausência de identidade programática forte e de enraizamento no eleitorado, pela debilidade intra-organizacional e pela baixa participação de membros e filiados, levando-os a uma organização basicamente clientelista.

De toda forma, ainda que a cessão destes recursos tenha uma justificativa plenamente democrática, uma vez que a coalizão, clientelista ou não, é um reflexo da própria pluralidade da sociedade e pode contribuir para uma melhor agenda de governo, o ponto aqui é que aumentam as dificuldades de coordenação, com prejuízos potenciais para a eficiência. Isto é, ao invés de um partido único, orgânico, cujos integrantes compartilham objetivos e meios, temos no Brasil um grande número de partidos, muitos deles não programáticos, mas todos representando interesses, cujo apoio parlamentar é fundamental para o executivo central aprovar seus projetos. A distribuição do poder entre tais partidos, seja através da estrutura ministerial seja pela cessão de recursos orçamentários para emendas paroquiais, por exemplo, aumenta sobremaneira as dificuldades de conferir coerência e uniformidade à ação do Estado como um todo.

Um quarto ponto dessa argumentação sobre questões que podem influenciar a eficiência do Estado refere-se à burocracia. A possibilidade de isolar política de burocracia, de tal forma que o problema da eficiência ficaria circunscrito tão somente à esfera política, dada a eficiência inerente ao conceito da burocracia weberiana, é desafiada pela própria politização da burocracia e por outras disfunções que comprometem sua eficiência.

Woodrow Wilson (1955, original de 1887, p. 19-20), em seu “O Estudo da Administração”, talvez seja a principal inspiração da visão, idealizada e estanque, segundo a qual cabe aos políticos formularem as políticas públicas aos servidores públicos, administrar, obedientemente, sua execução: “...o campo da administração é um campo de negócios, no sentido clássico da palavra. Está afastado da balbúrdia e das lutas políticas e, em muitos aspectos, da controvertida arena do direito constitucional. Está para a vida política assim como os métodos de escritório estão para a vida social; e assim como a maquinaria para o produto manufaturado... a administração fica fora da esfera própria da política.” Assim, conforme os termos de Frank Goodnow (*apud* ABERBACH, 1981, p. 4), as funções do estado seriam naturalmente divididas entre a expressão da vontade pública (políticos) e a execução

desta vontade (administradores).

Segundo essa visão, um ótimo de eficiência econômica decorreria portanto das seguintes condições: a separação rígida entre políticos e burocratas; a formulação das políticas públicas exclusivamente pelos políticos; e uma burocracia eficiente para implantá-las. Ou seja, o corpo administrativo assumiria as características clássicas da burocracia weberiana, como o respeito e a submissão à hierarquia rígida e às normas racionais, escritas e exaustivas, componentes que seriam absolutamente não passíveis de tematização.

A manifestação moderna e talvez distorcida dessa visão pode ser resumida pelo conceito de Insulamento Burocrático, gramática historicamente presente na relação entre Estado e sociedade no Brasil⁸. Como observa Melo (2001, 61), referindo-se a política econômica: “o pressuposto básico dessa linha de argumentação é que o ambiente democrático coloca em risco a racionalidade econômica. Duas razões são frequentemente enumeradas na literatura. A primeira delas é que os constrangimentos da ‘conexão eleitoral’ ou da competição política levariam à irresponsabilidade fiscal e a uma ‘política macroeconômica populista’... A segunda dessas razões é que, com a democracia, as elites burocráticas correm o risco de se ‘contaminarem’ pelas paixões políticas e de se deixarem capturar por interesses de grupo, setores ou, no limite, firmas individuais. O isolamento – ou “insulamento” – burocrático dessas elites asseguraria a prevalência da racionalidade técnica sobre a racionalidade política, evitando-se assim a ‘balcanização do Estado”.

No entanto, algumas perspectivas questionam as possibilidades dessa visão, e mesmo a assunção de máxima eficiência que encerra, ao constatar a própria politização do corpo burocrático, então encarregado da administração e da execução, e a profissionalização dos políticos, responsáveis pela formulação ou pela expressão da vontade pública. Nesse sentido, Aberbach *et al.*, (1981) apresenta quatro imagens que elucidam bem os possíveis tipos de relacionamento entre políticos e burocratas.

Sendo a primeira imagem a já mencionada separação total entre política e administração⁹, a segunda prevê uma ação conjunta na formulação das políticas públicas, segundo a qual os burocratas inserem-se como conhecedores dos fatos e

⁸ Ver NUNES (1997).

⁹ Aberbach *et al.*, (1981) chama atenção para a conveniência da prevalência da visão que separa a política da administração, para ambos os envolvidos: os burocratas podem se engajar politicamente sem o ônus de serem mantidos “accountables”; e os políticos atribuem as dificuldades aos critérios técnicos da burocracia.

detentores do conhecimento técnico, enquanto aos políticos cabe a representação dos interesses e dos valores apreendidos na sua relação com a sociedade.

Na perspectiva seguinte, os monopólios da burocracia quanto à expertise e dos políticos quanto à lide política são descartados, de tal forma que ambos, políticos e burocratas, engajam-se no levantamento das demandas sociais e na formulação das políticas públicas. As diferenças, no entanto, residem no público envolvido: enquanto a burocracia relaciona-se com grupos de interesses já consolidados, organizados e menos abrangentes, os políticos são capazes de articular interesses novos, difusos, de indivíduos não organizados. Como decorrência, cabe aos políticos alterar o equilíbrio reinante, eventualmente por meio do rompimento com interesses estabelecidos.

A quarta e última imagem proposta por Aberbach *et al.*, (1981), o Híbrido Puro, embora em tom especulativo, representa o desaparecimento virtual da distinção weberiana. Ou seja, na Administração Pública tanto políticos quanto burocratas exercem funções políticas e funções administrativas, podendo tornar-se concorrentes ao invés de complementares, como na visão estanque de separação total entre política e administração, demandando sobremaneira esforços destinados ao alinhamento dos objetivos.

De toda forma, o importante aqui é que a burocracia também se configuraria como um ator político, tornando mais problematizada a definição dos objetivos e, portanto, menos inequívoco o cumprimento de decisões tomadas pelos políticos, o que aumentaria as dificuldades de coordenação e de eficiência do sistema como um todo.

Deslocando um pouco o foco da perspectiva política que ensejou os parágrafos anteriores, outra questão relacionada à burocracia, que a impediria de realizar o ideal de eficiência weberiano, refere-se às disfunções burocráticas. Antes, no entanto, cabe mencionar a seguinte observação de Weber que sintetiza suas expectativas quanto a organização burocrática: “A razão decisiva que explica o progresso da organização burocrática tem sido sempre sua superioridade *técnica* sobre qualquer outra organização. Um mecanismo burocrático perfeitamente desenvolvido atua com relação às demais organizações da mesma forma que uma máquina em relação aos métodos não mecânicos de fabricação. A previsão, a rapidez, a univocidade, a oficialidade, a continuidade, a discricção, a uniformidade, a rigorosa observação, a economia de fricções e de custos objetivos e pessoais são infinitamente maiores em uma administração severamente burocrática, e especialmente monoburocrática, servida por funcionários especializados que em

todas as demais organizações de tipo colegial, honorífico ou auxiliar” (WEBER¹⁰, 1944, *apud* RAMOS, 1966, p. 254-255).

Para tal, WEBER descreve uma organização burocrática do tipo ideal, caracterizada por ser hierárquica, departamentalizada, impessoal, dirigida por administradores profissionais, e formal, nas quais a autoridade deriva de normas racionais, escritas e exaustivas (MOTTA; BRESSER PEREIRA, 2004).

Ora, um conjunto de considerações e de disfunções pode ser apontado como limitadores da realização do ideal de eficiência e responsividade prevista no modelo weberiano. Um primeiro aspecto, mais trabalhado por Merton, refere-se às normas¹¹. Segundo ele, a burocracia tende a certa santificação das normas, incorporada por meio do treinamento e da aplicação prática e rotineira destas: “A submissão à norma, de início concebida como meio, transforma-se em um fim em si mesma. Trata-se do processo de deslocamento dos objetivos pelos quais ‘um valor instrumental se converte em um valor final’” (MERTON, 1971, p. 113). Isso implicaria extremo enrijecimento e dificuldade em atender às demandas sociais emergentes e mutáveis próprias de um ambiente onde as mudanças são cada vez mais rápidas.

É importante nesse ponto atentar para o alerta de Von Mises¹² (*apud* GUERREIRO RAMOS, 1966, p. 247) “Ninguém pode ser, ao mesmo tempo, um correto burocrata e um inovador. O progresso é precisamente aquilo que as regras e os regulamentos não prevêm; está necessariamente fora do campo da atividade burocrática”. Ou seja, a necessidade da burocracia operar em contextos complexos que requerem formas criativas e inovadoras para tratar fenômenos sociais cada vez mais diversos e inéditos é um desafio importante à previsibilidade normativa da burocracia clássica.

Outro ponto importante refere-se à pretensa impessoalidade burocrática do modelo. Weber (1944 *apud* BRESSER PEREIRA, 1998) prevê: “a predominância de um espírito de impessoalidade formalista, *sine ira el studio*, sem ódio ou paixões e,

¹⁰ WEBER, Max. *Economia y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1944.

¹¹ Cabe destacar, a despeito da importância que assumem no modelo weberiano, o caráter não exaustivo das normas. Williamson (1996, 378), referindo-se aos contratos, mas segundo um argumento que pode ser aplicado também para as normas em geral, informa algumas limitações nesse sentido, dentre elas: a impossibilidade de prever nas normas, em detalhes, todas as contingências futuras relevantes; a dificuldade de concordância das partes em torno das características do evento contingente que eventualmente se materializou; e a dificuldade das partes envolvidas estabelecerem um entendimento comum e completo quanto às adaptações necessárias a serem feitas diante da ocorrência de alguma contingência prevista.

¹² MISES, Ludwig von. *Bureaucracy*. New Haven: Yale University Press, 1944.

portanto, sem afeição ou entusiasmo” e que a burocracia seria “mais plenamente desenvolvida quanto mais se [desumanizaria]”. Ora, uma primeira discussão refere-se à distinção entre impessoalidade formal e impessoalidade substantiva, ou como tratar desigualmente os desiguais. Isto é, ao seguir a prescrição de impessoalidade e a normatização exaustiva, a burocracia estaria seriamente incapacitada de lidar com ocorrências e com um público diversificado.

Além disso, Merton (1971, p. 111) chama a atenção para a formação natural de um espírito de grupo (*spirit de corps*) entre os burocratas, devido à convivência e ao compartilhamento de rotinas e interesses, que “...frequentemente levam os funcionários a preferir a defesa de seus interesses em lugar de dar assistência ao público e aos chefes superiores eleitos”. Além disso, como resultado da sua rotina diária, os indivíduos também podem adquirir preferências e antipatias que minam as possibilidades de impessoalidade. A questão da defesa contra os chefes é particularmente relevante nas organizações públicas, uma vez que a alternância de poder pode representar rupturas importantes em relação às práticas e projetos em curso, exacerbando tais defesas que, eventualmente, podem tornar-se extremamente anti-democráticas.

Cabe aqui, no entanto, a lembrança da dependência da democracia em relação à burocracia. Como menciona Reis (2008, p. 51), ao dialogar com as propostas de flexibilização gerencial: “... tende-se a esquecer de que, se quisermos democracia em qualquer sociedade minimamente complexa, a burocracia é indispensável. Pois traços como procedimentos meticulosos, aplicação de regras universalistas e impessoais e observância da definição apropriada de competências são condição de que se possa ter um estado responsável e sensível à autonomia e à igualdade dos cidadãos e capaz de prestar contas de suas decisões, e de que a flexibilidade na definição política dos fins da ação estatal não redunde em arbítrio”. Cabe portanto ressaltar que um dos principais desafios das reformas institucionais de cunho gerencial é resolver esse possível dilema entre elementos burocráticos e flexibilidade gerencial.

Finalmente é importante introduzir aqui, principalmente tendo em perspectiva a questão política, o alerta de Schein (1982, p. 178) sobre a questão da variável tempo quando se fala em eficiência. Sua preocupação pode ser resumida na pergunta que faz, tendo em vista organizações privadas: “é a eficiência a capacidade de aumentar os lucros a curto prazo (o que exigiria uma definição de “curto prazo”), ou a eficiência tem algo a ver com a capacidade de manter os lucros

por um período de tempo um tanto mais longo, ao qual são mais aplicáveis os conceitos de sobrevivência e crescimento?” Um paralelo possível na Administração Pública, tendo em vista os gestores públicos, seria a pergunta: é a eficiência a capacidade de executar determinadas ações de curto prazo, de forma algo autônoma da política contingente, ou a eficiência tem a ver com manter-se no poder por mais tempo, o que implica aceitação da necessidade de concessões políticas, de forma a garantir a implementação (ainda que parcial) da sua agenda de governo ou da sua visão de mundo?

Isso remete ao dilema dos políticos, captado por Geddes (1994, p. 18) que se expressa por meio do conflito entre a necessidade de sobrevivência política imediata e os interesses coletivos de longo prazo quanto à performance econômica e estabilidade do regime. “Para os presidentes, o dilema expressa o uso das nomeações como investimento político ou investimento econômico...”

A conclusão de Schein (1982, p. 179), recorrendo a Bennis (1962, p. 173), é que a eficiência não se refere a nenhuma “medida estática de produção” ou a nenhuma “amostra de tempo isolada de performance organizacional”, e sim ao modo e aos processos com os quais a organização aborda os problemas, ancorados, sobretudo em quatro capacidades organizacionais: adaptabilidade, sentimento de identidade, capacidade de apreender a realidade e capacidade de integração e de coordenação interna. Portanto, uma medida objetiva de eficiência de uma organização ficaria dificultada pela própria subjetividade das capacidades mencionadas, restando a possibilidade de medidas pontuais da eficiência de ações específicas.

1.3.2 Eficiência e racionalidade

Além das questões propriamente relacionadas ao ambiente político-democrático, que tornam mais complexo o processo de definição dos objetivos da ação pública e podem comprometer a produtividade dos recursos, por meio da ocupação de cargos por critérios não meritocráticos, apropriação privada de recursos materiais do Estado ou por tornarem a informação fonte de poder em um pluralismo não cooperativo, dentre outras razões, o terceiro componente fundamental da equação de eficiência é a adequação racional entre os recursos disponíveis e os fins desejados.

Como visto anteriormente, nos referimos aqui tão somente ao caráter instrumental da racionalidade, e não a uma eventual perspectiva substantiva, ainda que, como observa Simon, a seleção das alternativas é feita de acordo com algum sistema de valores (SIMON, 1970, p. 78).

Outra consideração importante é que, em nossa visão, é sempre necessário adjetivar o termo racionalidade para se referir, por exemplo, a uma racionalidade política, econômica ou social. Isso se torna importante uma vez que o conceito de racionalidade presente na maior parte dos estudos sobre Administração Pública refere-se, a rigor, à “racionalidade econômica”, e sugere, intencionalmente ou não, que a política democrática introduz certa irracionalidade na Administração Pública. Przeworski (2004, 212, tradução minha), por exemplo, afirma que “a idéia de uma ‘administração racional ao serviço do interesse público’ é atraente; mas não é um critério realista para avaliar o comportamento os governos democráticos. Não se pode eliminar a política da administração pública: esse é um projeto com viés autoritário. A única coisa que podemos fazer é controlar as formas que tal utilização assume e moderar sua magnitude.”

Finalmente, uma terceira consideração refere-se a perspectiva do *homo economicus* que constitui elemento fundamental de arcabouços teóricos subjacentes aos movimentos de reforma gerencial. Ou seja, como sintetiza Misoczky e Rosa Filho (2004, p. 1), “do ponto de vista teórico a Nova Administração Pública consiste em um mix complexo de teoria da escolha pública e economia organizacional (teoria da agência e dos custos de transação), com teorias administrativas tradicionais – taylorismo e fayolismo, mais decisão racional simoniana. Estas teorias são orientadas por suposições comportamentais: os atores são motivados por seus próprios interesses, sendo oportunistas, enganadores, adeptos de explorar os demais; portanto, não são confiáveis...”¹³

¹³ Atualmente, não consideramos que a Nova Gestão Pública ainda contemple de forma acrítica tais conceitos, embora as iniciativas de fortalecimento dos critérios meritocráticos de avaliação tenham se focado, em grande parte, na criação de incentivos materiais ao desempenho. Mas mesmo a Teoria da Escolha Pública já incorporou elementos da abordagem neoinstitucionalista. Como coloca North (2004, p.8), o principal papel das instituições na sociedade é reduzir a incerteza, estabelecendo uma estrutura estável, embora não necessariamente eficiente, para as interações humanas. Elas representam um conjunto de constrangimentos à escolha dos atores, reduzindo o rol de alternativas possíveis e influenciando, assim, os resultados políticos. Por exemplo, sob condições de informação limitada e capacidade de apreensão da realidade também limitada, as regras podem reduzir os custos da interação dos atores, estabelecendo garantias ou distribuindo melhor as informações, quando se compara a um hipotético mundo sem instituições. O neoinstitucionalismo, no entanto, vai além do entendimento das instituições apenas como um cenário no qual atores adaptam-se estrategicamente.

A rigor, uma pequena correção precisa ser feita na síntese acima, para realçar a diferença entre as premissas envolvidas no processo de decisão racional do homem econômico – cognição perfeita, informação completa, individualismo e maximização de utilidade – e aquelas do “homem administrativo”, descrito por Simon. Para este autor, diferentemente da “onisciência racional absurda”, da busca de um ótimo de eficiência e da consideração do mundo em toda a sua complexidade, características do homem econômico, “seu primo, a quem chamaremos de homem administrativo, contemporiza, isto é, busca um curso de ação satisfatório ou razoavelmente bom... [e] reconhece que o mundo por ele percebido é apenas um modelo drasticamente simplificado do agitado e confuso mundo real” (SIMON, 1970, XXI a XXIV).

Para Simon, devido ao grande número de alternativas a serem consideradas e a ignorância em relação à estratégia dos outros, o comportamento humano, embora intencional, é racionalmente limitado, o que representa, nos termos de Williamson, uma condição da disponibilidade imperfeita das informações e da competência cognitiva limitada para recebê-las, armazená-las, recuperá-las e processá-las. Dessa forma, o mais provável é que os indivíduos se apoiem em hábitos, padrões, estereótipos, preconceitos, rotinas e soluções já empregadas, ao abordarem novas questões (SIMON, 1970, XXII, 82; WILLAMSON, 1996, 377; em FORESTER, 1984, p. 24).

A principal implicação dessa racionalidade limitada do indivíduo recai então na oportunidade das organizações compensarem tais limitações, na medida em que definem pressupostos e premissas de ação e coordenam as estratégias individuais: “O termo organização refere-se, neste livro, ao complexo sistema de comunicações e inter-relações existentes num grupamento humano. Esse sistema proporciona a cada membro do grupo parte substancial das informações, pressupostos, objetivos e atitudes que entram nas suas decisões, propiciando-lhes, igualmente, um conjunto de expectativas estáveis e abrangentes quanto ao que os outros membros do grupo estão fazendo e de que maneira reagirão ao que ele diz e faz” (SIMON, 1970, XIV). O produto dessa integração entre o indivíduo e o arcabouço institucional definido pela organização seria, portanto, o “homem administrativo”.

Uma visão crítica aplicada tanto ao “homem administrativo” quanto ao

Como apontam March e Olsen (1995, p.28), as instituições também modificam as preferências, de tal forma que a ação política não começaria apenas com interesses, preferências e antecipações racionais das consequências de determinada escolha, mas com regras, identidades e papéis.

“homem econômico” advém da Escola de Relações Humanas com o conceito do “homem social”, segundo o qual os indivíduos seriam “...motivados por necessidades sociais, querendo relações gratificantes no trabalho e mais sensíveis às pressões do grupo de trabalho que ao controle da administração...” (STONER, 1985, p. 32).

Finalmente, sem entrar no mérito da discussão que critica o modelo do homem administrativo, no sentido de uma possível redução do indivíduo a um ser manipulável pela estratégia organizacional, ou que desconsidera as necessidades sociais do indivíduo na organização, o importante aqui é destacar o papel das práticas organizacionais em elaborar a estrutura de incentivos, sociais, econômicos e/ou institucionais, que visará ao aumento da racionalidade do sistema no processo de tomada de decisão. Ou seja, aceitando as limitações da racionalidade individual, as políticas públicas de gestão teriam, como propósito mais fundamental, mitigá-las, de forma a contribuir para elevação da eficiência da organização por meio de iniciativas que compartilhem objetivos e meios, como nos processos de planejamento e coordenação das ações governamentais.

A guisa de conclusão desse capítulo, vimos que a busca de eficiência é um dos principais objetivos da gestão pública estratégica, o que é simbolicamente representado, no Brasil, pela incorporação da *eficiência* como um dos princípios constitucionais da Administração Pública, no âmbito da emenda constitucional nº 19 de 1998. Para tanto, a NGP prescreve um receituário de iniciativas que abrange foco em resultados, flexibilidade, contratualização de desempenho e meritocracia, dentre outros. Diante disso, as chamadas políticas públicas de gestão, cujo objeto primordial é a eficiência, ganham importância nas práticas de governo.

Ao mesmo tempo, vimos que diversas iniciativas nesse sentido marcam a história da Administração Pública Brasileira, sempre com sucessos apenas parciais, a ponto de Rezende (2004) definir reformas nesse sentido como *recorrentes e de baixa performance*. Entre as diversas explicações para os insucessos, ou para as dificuldades para se aumentar a eficiência, nos ativemos a algumas delas, principalmente aquelas devidas ao ambiente político democrático: distribuição plural da sociedade e sua representação política; aspectos culturais que ainda explicam práticas patrimonialistas; necessidade de governos de ampla coalizão e de práticas clientelistas em um sistema partidário caracteristicamente fragmentado e não programático; e às potenciais disfunções burocráticas que vão desde resistência política antidemocrática até apego patológico a normas.

Essas características dificultariam a concertação dos interesses em torno de

objetivos comuns e claramente definidos e a alocação meritória dos recursos para atingi-los. Do ponto de vista da racionalidade dos processos, característica necessária para a eficiente adequação entre meios e fins, observamos que, devido às limitações cognitivas, sua aplicação e disponibilidade também são um desafio à administração dos recursos e processos.

No capítulo seguinte, pretendemos discutir as políticas públicas de gestão, políticas cujo objeto principal é a eficiência. Enfatizando os mecanismos de coordenação da tomada de decisão e da implementação das políticas públicas, particularmente o mecanismo de coordenação por resultados, iremos discutir como eles podem contribuir para a eficiência das políticas públicas, por meio da facilitação da definição e do compartilhamento de objetivos, da alocação de recursos e da superação dos déficits de racionalidade ou adequação processual entre recursos e objetivos.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTÃO: COORDENAÇÃO

“In the science of administration, whether public or private, the basic good is efficiency [...] Efficiency is thus axiom number one in the value scale of administration...” (GULICK¹⁴, 1939, *apud* DAHL, 1947, p. 2)

Como vimos no capítulo anterior, a destinação potencialmente improdutiva dos recursos, e a irracionalidade econômica na adequação entre tais recursos e os objetivos definidos é resultado de uma reunião de elementos característicos do ambiente político-democrático sob o qual atua a Administração Pública Brasileira pode embaraçar o comprometimento da eficiência, conduzindo a maior complexidade no processo de tomada de decisão.

Um conjunto de técnicas relacionadas às funções clássicas da administração, precipuamente os papéis de liderar ou dirigir, planejar, organizar, e controlar esforços e recursos, pode ser utilizado nesse contexto, considerando que um aspecto essencial da administração pública ou das políticas públicas de gestão é atenuar tais limitações com vistas ao aumento de eficiência. Tais ferramentas são o objeto deste capítulo.

Por outro viés, como políticas públicas de gestão podem coordenar para o alinhamento dos interesses, entendida aqui como o compartilhamento de objetivos e de meios (recursos e processos) de implementação pelos diversos atores. Para tanto, considerando o paradigma de eficiência, desejamos discutir como e até que ponto iniciativas administrativas podem abrandar os resultados indesejáveis, embora próprias da prática política, e os problemas relacionados à racionalidade limitada dos atores¹⁵

2.1 Políticas públicas de gestão

Destarte, são políticas que têm como objeto o planejamento, o orçamento, a estrutura organizacional, os recursos humanos, os processos e as tecnologias, as

¹⁴ GULICK, Luther. Administrative Reorganization. *The Journal of Politics*, 1939

¹⁵ É importante frisar que embora constituindo iniciativas que podem ser rotuladas de “tipicamente administrativas”, as políticas públicas de gestão, em um ambiente político-democrático, decorrem de escolhas políticas. Isto é, em muitos casos elas podem expressar o objetivo político de “amarrar as próprias mãos”, em prol de conferir maior regularidade e previsibilidade à administração pública.

compras governamentais e, cada vez mais, a qualidade na prestação dos serviços públicos e no atendimento ao cidadão. Como demonstramos no primeiro capítulo, a ênfase dada à eficiência pelo movimento da gestão pública estratégica implica o fortalecimento das políticas públicas de gestão, expressão máxima da disciplina “Administração” no setor público. Estas políticas são atividades identificadas, primariamente, com as áreas meio, embora sejam políticas sistêmicas que influenciam todas as demais políticas setoriais, as atividades fim.

No caso da arquitetura organizacional, as políticas de gestão prezam pela racionalidade da estrutura, evitando superposição de funções, permitindo o exercício de atuações intersetoriais ou matriciais permanentes, criando fóruns colegiados de decisão e identificando claramente responsabilidades, de forma a viabilizar relações mais inequívocas de “*accountability*”.

No que tange as políticas de recursos humanos destacam-se temas como o aprimoramento do sistema de meritocracia, para acesso e progressão no serviço público, a competitividade salarial em relação ao mercado privado, as premiações e incentivos, e a capacitação, desenvolvimento e treinamento de novas competências o estabelecimento de carreiras e a avaliação de desempenho, a flexibilização das estabilidades.

A preocupação constante com a qualidade do investimento público é o que deve nortear o planejamento como sendo ferramenta imprescindível na vinculação com o orçamento. Para tanto, destaca-se o estabelecimento de processos de planejamento, o monitoramento da execução orçamentária, a criação de métodos de avaliação de processos e de alcance de resultados.

Na área de planejamento são recorrentemente necessários esforços para a vinculação inequívoca entre planejamento e orçamento, o estabelecimento de metodologias de planejamento, o acompanhamento da execução orçamentária, o desenvolvimento de métodos de avaliação de processos e de alcance de resultados, a apropriação de custos, a preocupação constante com a qualidade do gasto público.

Aspectos a serem destacados das políticas de gestão são as revisões de processos e a implementação de ferramentas tecnológicas, que possibilitem maior rapidez e transparência no atendimento ao cidadão e promovam um fluxo contínuo de informações e indicadores gerenciais voltados a apoiar o processo de tomada de decisão.

Na área específica de licitações e compras governamentais, iniciativas como

pregão eletrônico e flexibilização das regras de contratação, que visam a promover maior competição e custos específicos menores de aquisição, também são objetos dessas políticas.

Destaca-se que as políticas públicas de gestão são iniciativas que buscam a interação das metas, reproduzidos aqui em produtos e resultados, precipuamente por meio de ferramentas de planejamento; uma maior produtividade da perspectiva de “recursos”, como é o caso de compras governamentais, de políticas específicas de recursos humanos, de informatização e de adequação racional entre tais recursos e objetivos, atuando, por exemplo, processos organizacionais com o fim de controlar a implementação das políticas públicas.

Dentre tais diligências, ao presente estudo interessa especificamente a coordenação intragovernamental, um conceito mais geral que, no entanto, está intrínseco a maior parte das políticas de gestão. Portanto, a decisão da estratégia de coordenação e a realização efetiva das suas ferramentas serão de essencial importância para sucesso ou insucesso das diversas políticas públicas e ações governamentais. Isso se fundamenta uma vez que as delimitações discutidas no capítulo anterior implicam, ao fim, a necessidade de esforços plausíveis de coordenação.

Em outro viés, se a eficiência é almejada, os obstáculos do governo para determinar objetivos comuns, partilhá-los por toda a organização alocando de forma racional, dinâmica e eficiente os recursos, requerem maiores demandas por coordenação, sob pena de fragmentação da atuação organizacional. De forma mais tangível, uma das principais características das funções de planejamento, revisão de processos, sistemas de informação, orçamento, desenho organizacional, dentre outros, que são objetos incontestáveis das políticas públicas de gestão, é o seu potencial coordenador.

Destarte, os problemas administrativos e políticos da eficiência podem ser encarados como um desafio à coordenação de governo. Concerne, por exemplo, por meio da implantação de sistemas de informação, é possível gerir informação, equacionar e induzir determinados procedimentos comuns aos usuários; outro exemplo configura-se o desenho da estrutura organizacional, onde a descrição da amplitude de comando, de estruturas matriciais de implantação ou de instâncias colegiadas de decisão pode cooperar extraordinariamente para o processo de coordenação da formulação e da implementação das políticas públicas.

2.2 O desafio da coordenação intragovernamental

Como destacado, dentre as características das políticas públicas de gestão encontram-se ações que envolvem diversas unidades e funções, como o planejamento, o orçamento, tecnologia, recursos humanos, dentre outras. Distingue-se, portanto, como um dos desafios perenes das políticas públicas de gestão e, em grande medida, como a atividade responsável por definir o êxito ou não de iniciativas de gestão de maior amplitude, o processo de coordenação governamental. Isto é, devido a razões políticas anteriormente apontadas, e ainda a motivações administrativas, como veremos a seguir, a seleção da estratégia correta de coordenação dos diversos órgãos e funções e a sua implementação efetiva nas diversas políticas públicas serão essenciais.

Do prisma administrativo, a partir do momento em que se faz necessária a reestruturação interna da organização em ministérios, secretarias ou departamentos, devida, tecnicamente, as vantagens que a especialização pode trazer para a organização, obter a sua unidade e de seus objetivos, um parâmetro desejável e necessário para as pretensões de eficiência, torna-se uma empreitada complexa.

Como se não bastasse essa razão abalizadamente organizacional, nas organizações públicas algumas motivações adicionais que dificultam o processo de coordenação se fazem presentes. Uma delas se refere à multi-dimensionalidade das necessidades da sociedade e do mercado, alvos da ação estatal. Uma dimensão desta constatação, afim, por exemplo, à questão da exclusão social, tem merecido atenção nos meios governamentais e acadêmicos sob o título, mais comum, de “intersectorialidade”, que defende a integração prévia, coordenada, das políticas públicas de transferência de renda, assistência jurídica, segurança alimentar, saúde, educação, esportes dentre outras, como nuance essencial a uma alusão efetiva das situações de exclusão.

Portanto, uma vez que as necessidades são múltiplas, envolvendo dimensões políticos sociais, econômicas, direitos civis, a ação governamental precisa ser coordenada, de forma a impulsionar a integração das diversas iniciativas setoriais sob o risco de, ao não fazê-lo, incorrer no atendimento apenas parcial e não efetivo dos objetivos. Mas esse panorama aplica-se também a, por exemplo, objetivos macroeconômicos, como a coordenação entre iniciativas de contenção monetária, de fomento ao desenvolvimento, de expansão tributária.

Para obter tal coordenação entre os órgãos especializados, as organizações regularmente dispõem de ferramentas tipicamente técnico-administrativas, apresentadas pela teoria organizacional, designadas a auxiliar a reestruturação organizacional, reorientações na estratégia, planejamentos, padronizações de procedimentos ou de resultados.

Especialmente no caso brasileiro, como já foi visto, onde os governos se sustentam politicamente por meio de amplas coalizões, há ainda maiores dificuldades de coordenação, uma vez que não se espera um compartilhamento de valores e crenças ideológicas entre os governantes, sujeitando o sucesso da coordenação governamental tão somente aos mecanismos exteriores ao sujeito. E diante da ausência ou da fragilidade de tais mecanismos, o comportamento da organização tende a ser pautado pela competição em um cenário de recursos escassos e por uma grande instabilidade diretiva, comprometendo a ação cooperativa dos ministérios ou secretarias e então a ação coordenada do Estado para atingir seus objetivos.

Finalmente, além dessas questões intrínsecas a qualquer organização pública, as recentes reformas observadas no Estado no âmbito da gestão pública estratégica, principalmente aquelas medidas voltadas à questão de governança, introduziram novos desafios de coordenação. A descentralização para outros entes federativos, a criação das agências “autônomas” executivas e reguladoras, a substituição das regras e procedimentos pelos resultados como mecanismos de coordenação, a maior participação política da sociedade civil, a perspectiva de maior susceptibilidade ao controle do cidadão “*accountability*” enquanto usuário de serviços públicos e as formas público não estatais de provisão de serviços, introduzem razões adicionais para uma eventual fragmentação das políticas públicas e criam uma rede extremamente complexa a ser coordenada pelo governo central.

Ou seja, a coordenação governamental, envolvendo órgãos internos e externos ao Executivo, afeta enfim a toda a rede de governança, é uma questão crucial para o sucesso da ação governamental.

2.2.1 Coordenação: conceitos

Mas o que é coordenação? Uma definição útil de coordenação necessita, como visto acima, abordar ambas as dimensões técnico-administrativa e político-

democrática.

No presente estudo, entende-se por coordenação intragovernamental¹⁶, o processo formal conduzido dentro do aparelho do Estado, nos termos de Martins, mas que alcança ainda os componentes da consistência e da coerência, ou seja, a coordenação busca ainda a que os integrantes dos inúmeros cargos do governo, independentemente de sua origem e de sua variação técnica ou política, compartilhem os objetivos do governo, e assim os mantém ao longo do tempo.

Por outro lado, por coordenação intragovernamental entende-se aqui um processo formal de gestão da criação e da execução de políticas públicas, implementado por meio de ferramentas específicas, que promove o alinhamento de objetivos entre os atores políticos e a consecução técnico-administrativa dos objetivos acordados. O conjunto de mecanismos de coordenação decorre, por sua vez, de uma espécie de engenharia institucional que, de responsabilidade dos administradores públicos, deve promover a combinação adequada entre os requisitos democráticos e de eficiência.

2.2.2 Coordenação da tomada de decisão

O êxito de uma boa coordenação demanda a utilização de ferramentas ou instrumentos específicos. Para fins analíticos, é possível pensar em dois momentos principais dessa coordenação, tendo em vista as dimensões de eficiência discutidas¹⁷:

- ❖ O aspecto da idealização da política pública, da delimitação dos objetivos ou da tomada de decisão;
- ❖ O aspecto da idealização da política pública, envolvendo a destinação de recursos e sua adequação aos objetivos anteriormente definidos.

Desconsiderando, de antemão, as decisões em ambientes políticos

¹⁶ Na discussão de governança, as consequentes formas de coordenação dos diversos atores institucionais envolvidos na prestação dos serviços públicos (estado, sociedade, iniciativa privada), são apontados como “mercado, hierarquia e redes”. Aqui, no entanto, estamos falando principalmente de coordenação interna ao governo.

¹⁷ Embora haja críticas quanto ao modelo “etapista” do ciclo de políticas públicas, que envolveria formação de agenda, formulação, implementação e avaliação, de forma restrita ao escopo desse trabalho consideramos que, ainda que haja reformulações das políticas nas outras etapas – ainda que a implementação modifique as políticas públicas (ARRETCHE, 2001), tais mudanças seguem os mecanismos que serão discutidos para a etapa de formulação.

autoritários, nos quais as essas são tomadas de forma centralizada, em ambientes democráticos, o processo de coordenação dos diversos interesses pode ser feito a partir dos seguintes mecanismos ou métodos, não reciprocamente excludentes (LINDBLOM, 1959; ELSTER, 1998): voto; deliberação colegiada; ajustamento mútuo; perspectiva racional exaustiva; barganha.

Destaca-se, as decisões tomadas pelos agentes públicos, políticos e burocratas subordinam-se e são dirigidas pelas preferências do eleitorado. Assim, geralmente, a expectativa é que o voto seja, enquanto manifestação das preferências do eleitor, o primeiro e principal ferramenta de coordenação, que ocorreria especialmente por meio da simples agregação das decisões individuais representadas pelo voto, de tal forma que a decisão corresponderia à escolha da maioria vencedora.

Como destaca Lindblom (1959, p. 85) “os administradores não podem resolver os conflitos baseando-se na preferência da maioria, porque não há preferências reveladas para a maior parte dos assuntos públicos...”. Portanto, a decisão por meio do voto ficaria restrita a eventos como as próprias eleições periódicas, oportunidade que se definem, no máximo, macro políticas norteadoras do comportamento dos representantes eleitos, e os plebiscitos e referendos, nos quais algumas decisões específicas podem ser submetidas aos pleitos.

Ressalte-se, como pode ser aplicável a algumas situações, ainda que raras, é importante enumerar algumas condições ou requisitos que um método de agregação de preferências desse tipo deveria respeitar, com vistas a subsidiar eventuais desenhos institucionais. Por conseguinte, a partir de Dahl (1989, p.70), conseguimos enumerar os seguintes critérios que devem ser atendidos se busca realizar o potencial democrático e de eficiência de uma eleição:

1. o voto de cada eleitor deve ser uma manifestação autônoma de preferência entre as alternativas apresentadas;
2. cada manifestação deve ter o mesmo peso;
3. a alternativa mais votada deve ser declarada a vencedora;
4. qualquer membro que considerasse uma alternativa qualquer preferível às alternativas disponíveis para votação, deve poder inseri-la entre as apresentadas à votação;
5. todos os indivíduos devem possuir informações idênticas sobre as alternativas;

6. as alternativas vencedoras (líderes ou políticas) devem substituir as alternativas perdedoras;
7. no interstício eleitoral, todas as decisões tomadas devem ser decorrentes ou executivas das decisões tomadas na fase da eleição e as novas decisões tomadas devem ser determinadas pelas sete condições precedentes.

Ou seja, a tomada de decisão pela eleição impõe um desafio à engenharia institucional no sentido de construção de instâncias e definição de procedimentos que satisfaçam tais condições. Mas há certamente restrições importantes, às vezes intransponíveis. A assimetria de informação e a desigual capacidade de processamento cognitivo destas informações entre os eleitores é uma constatação real que dificulta sobremaneira o atendimento à condição 5. A colocação de novas alternativas entre aquelas previamente selecionadas e submetidas à escolha é outro exemplo de condição dificilmente satisfeita. Outra dificuldade refere-se à conveniência da condição 2, nos casos em que há intensidades de preferências suficientemente desiguais sob determinado assunto, uma vez que o método de simples agregação não permite atribuir pesos diferentes a intensidades de preferência diferentes.

Como alternativa ao método de simples agregação, outro mecanismo de tomada de decisão é o processo de deliberação colegiada, segundo o qual uma decisão emerge de arranjos de escolha coletiva que estabelecem condições de argumentação pública e livre entre iguais. Nesse caso, além de promover a prevalência do melhor argumento, o processo ainda permitiria a transformação das preferências por meio da discussão pública, o que mitigaria as dificuldades decorrentes da excessiva dispersão de interesses ou, ao menos, o acerto de interesses visando à tomada de decisão coletiva. Outra vantagem do modelo seria que, ao envolver todos os pontos de vista interessados e relevantes no processo decisório, o método promoveria uma implementação mais efetiva, devido ao compartilhamento de objetivos e meios (COHEN, 1998, p. 186, 189; ELSTER, 1998, p.1).

A sustentação de tal perspectiva pode ser feita enumerando algumas características positivas de um processo de deliberação colegiada, pública e livre entre iguais, para a tomada de decisão, como nos informam diversos autores:

(ELSTER, 1998, p. 11; GAMBETTA, 1998, p. 22; FEARON, 1998, p. 45-55; MARCH; OLSEN, 1989, p. 121; GOMES, 2003)¹⁸:

- 1) revela informações que não estão públicas, distribuindo melhor as informações;
- 2) diminui ou supera o impacto da “bounded rationality”¹⁹, propiciando inclusive mais criatividade nas soluções;
- 3) reduz a prevalência das preferências dos atores que possuem “endowments” (recursos, capacidades, informação, autoridade) iniciais superiores;
- 4) permite a manifestação da intensidade das preferências;
- 5) desestimula comportamentos auto-interessados devido a exigência das justificações se fazerem em público, o que torna o interesse público a única justificativa aceitável;
- 6) desestimula dissimulações, uma vez que o discurso em prol do bem comum induz a alguma necessidade de consistência nos atos privativos, devido à necessidade de lidar com a dissonância cognitiva que discurso e atos divergentes podem trazer²⁰;
- 7) legitima a escolha feita, uma vez que alcança consensos maiores reforçando o compromisso com a implantação e as consequências da mesma. Os participantes se vêem na decisão;
- 8) é desejável *per se*, pois melhora a qualidade intelectual e moral dos participantes, disseminando princípios de “public-life”, além de propiciar certas habilidades e/ou virtudes, como eloquência, retórica, empatia, cortesia, imaginação, raciocínio, preparação;
- 9) alcança decisões mais eficientes, uma vez que são tomadas a partir de argumentação racional justificada com informações e submetida a múltiplas visões.

Ou seja, fóruns colegiados de tomada de decisão podem proporcionar um alto e complexo nível de coordenação, principalmente pela diminuição da assimetria de

¹⁸ Segundo Elster (1998, p. 5-6;10), há três formas de decisão coletiva: argumentação, barganha e voto. Mas, logicamente, o método de argumentação é anterior aos demais, uma vez que até a defesa de outro, como o melhor método, não prescindiria de argumentação.

¹⁹ Condição que se refere a capacidade cognitiva limitada para receber, armazenar, recuperar e processar informação (WILLIAMSON, 1996, p.377).

²⁰ Dissonância cognitiva: “basicamente, as pessoas buscam uma sensação de equilíbrio entre suas crenças, atitudes e comportamentos”, uma consistência cognitiva. A discrepância entre discurso e atitude, por exemplo, tem como resultado psicológico um desconforto ou incômodo que impele a pessoa a diminuir o desequilíbrio, alterando um ou outro (BOWDITCH, 1992, p.72).

informação, pelo aumento do nível coletivo de apreensão cognitiva e pelo consenso estabelecido em torno da decisão.

Claro está, no entanto, que há também desafios complexos à engenharia institucional para delinear estruturas e procedimentos colegiados que garantam, de fato, a representação e o debate de todos os pontos de vista. A multiplicidade de interesses na sociedade contemporânea e a necessidade de celeridade na tomada de decisão, que caracterizam a realidade das organizações, são restrições importantes à factibilidade de uma solução desse tipo para as decisões cotidianas nas organizações públicas.

Diante das dificuldades práticas relacionadas, em ambos os casos, aos problemas de informação assimétrica, racionalidade limitada e impossibilidade de considerar todas as preferências, no tempo necessário às decisões, Lindblom (1959) defende as decisões incrementais por meio do mecanismo que denomina de ajustamento mútuo, nosso terceiro método de tomada de decisão. Segundo ele, que rejeita qualquer tentativa de uma coordenação exterior à interação entre as partes e, portanto, o enquadramento institucional da tomada de decisão, o processo factível de coordenação é fragmentado e extremamente descentralizado, no qual participantes autônomos afetam mutuamente uns aos outros. Aceitando apenas contribuições de aprendizados anteriores de abordagem dos problemas, as políticas resultantes desse ajuste mútuo são mais bem descritas como algo que acontece do que como algo que se decide, alcançando uma coordenação superior e com frequência tão complexa que fica muito além da competência de qualquer coordenador.

A perspectiva de Lindblom é importante, não somente por adotar certo pragmatismo na abordagem, mas também porque dialoga com o quarto método de tomada de decisão acima relacionado, a “perspectiva racional exaustiva” que, como veremos, é um modelo caro aos administradores adeptos do planejamento estratégico. Isto é, como observa Forester (1984, p. 23), o processo de tomada de decisão que valoriza tal perspectiva supõe a presença das seguintes condições: um problema bem definido; um conjunto completo de alternativas a considerar; informações de referência completas; informação completa sobre as consequências de cada alternativa; informação completa sobre os valores e preferências dos cidadãos; tempo, habilidade e recursos completamente adequados.

Sob essas condições, após definir o ranking de valores da sociedade, resta aos tomadores de decisão escolher racionalmente a melhor alternativa e selecionar

a melhor estratégia para alcançá-la. Este modelo assemelha-se, na prática empresarial, ao modelo de planejamento organizacional clássico da década de 60, na qual o ambiente era visto como relativamente estável, e imune a pressões sociais e ao ambiente, que era sujeito ao domínio da organização (MOTTA, 1991, p. 88).

Além dessa associação mais clara com os métodos de planejamento clássico, o esquema lógico da perspectiva racional também apresenta uma série de prescrições afins aos modelos atuais de planejamento estratégico. Ou seja, estas práticas consagradas na década de 70 e ainda em uso prescrevem, via de regra, as seguintes fases, como coloca Oliveira (1999, p. 1) a elaboração de um diagnóstico que permita à empresa conhecer seus pontos fortes e fracos; 2) a elaboração de cenários possíveis que permitam a empresa antecipar ameaças e oportunidades no ambiente; 3) a definição da missão da empresa, entendida como “...o motivo central do planejamento estratégico, ou seja, a determinação de 'onde a empresa quer ir'”; 4) a definição das macropolíticas que se pretende usar para alcançar a missão; 5) a definição de objetivos, desafios e metas mas específicos; 6) o estabelecimento de estratégias para alcançá-los; 7) a definição dos projetos; 8) o controle e avaliação da implementação da estratégia.

Assim, embora o qualificativo “estratégico” remeta, a rigor, a um reconhecimento da imprevisibilidade e da necessidade de uma administração continuamente preparada para as contingências do ambiente, diante do desafio intransponível que se coloca à satisfação das condições acima enumeradas, relacionado, mais uma vez, a questões de assimetria de informação ou impossibilidade prática de considerar todos os valores presentes na sociedade, a prática do planejamento estratégico configura-se, a rigor, bastante “pretensiosa” em sua tentativa de elaboração racional do futuro desejável e dos meios para alcançá-lo.

Diante disso, Lindblom propõe um modelo alternativo de comparações sucessivas que, em sua visão, não é apenas inevitável, mas é superior ao planejamento racional exaustivo. Do ponto de vista político, a vantagem principal refere-se à instrumentalidade da evolução incremental. O método reduziria os riscos decorrentes das controvérsias políticas, animando os perdedores a aceitar suas perdas sem incentivos à subversão do regime democrático, uma vez que não cria fortes antagonismos, o que poderia ocorrer com propostas mais drásticas de mudança feitas a partir de perspectivas mais abrangentes. O autor reforça seu

argumento ao observar que, para muitos assuntos a serem decididos, não há preferências manifestas, de tal forma que o decisor não saberia quais escolhas atenderiam os cidadãos. Portanto, "...a mudança política não deve por em perigo o consenso fundamental em torno da regras do jogo e dos valores básicos que fazem possível o governo democrático não coercitivo. À diferença dos grandes saltos, os passos pequenos não fazem soçobrar o ideal democrático" (LINDBLOM, 1979, p. 520).

Do ponto de vista da eficiência, Lindblom argumenta que, além de não ser possível considerar todos os valores e objetivos nem analisar exaustivamente todas as alternativas, para a maior parte das situações não há teoria disponível que permitisse estabelecer relações inequívocas de causalidade entre meios e fins. Dessa forma, o método das comparações sucessivas seria mais adequado uma vez que as políticas públicas evoluiriam de forma incremental, na margem, numa sequência de tentativas, erros e correções a partir de soluções ou alternativas existentes. Ao escolher estas políticas públicas já conhecidas, sobre as quais se operariam tais mudanças, seus valores e objetivos subjacentes seriam simultaneamente escolhidos, diminuindo sobremaneira os riscos das decisões tomadas.

Em síntese, para os defensores do incrementalismo, a escolha entre a perspectiva exaustiva e o incrementalismo seria a escolha entre a incompletude mal planejada e frequentemente acidental, de um lado, e a incompletude deliberada, planejada, por outro lado. E a prova de uma boa política pública seria o consenso em torno dela, não necessariamente quanto à relação meios-fins, mas quanto à sua factibilidade concreta (LINDBLOM, 1979, p. 519).

Cabe observar que o autor reconhece algumas limitações de seu método, como a inexistência de um mecanismo interno para salvaguardar determinados valores importantes, uma vez que a coordenação é feita por ajustamentos mútuos com significativo grau de liberdade, e ao fato da lógica incremental poder implicar a desconsideração de determinadas políticas meritórias apenas por não terem passado por tal processo evolutivo. DROR, adicionalmente, faz considerações interessantes sobre o alcance do método proposto por Lindblom. Para ele, a mudança incremental por comparações sucessivas seria um método adequado de tomada de decisão somente se: 1) os resultados das políticas atuais fossem satisfatórios, tanto para decisores quanto para os demais atores sociais; 2) a

natureza dos problemas não variasse muito; 3) a disponibilidade de meios para solucionar os problemas permanecesse constante (DROR, 2006, p. 124). Caso contrário, observa o autor, é preferível assumir os riscos da mudança mais radical.

Finalmente, o quinto e último método de tomada de decisão é a barganha. Elster (1998, p. 6) refere-se a ela como um jogo no qual as partes fazem sucessivas ofertas e contra-ofertas, uma negociação com características de mercado. O resultado é determinado pelo poder de barganha das partes, isto é, pelos recursos que os habilitam a fazer ameaças e promessas críveis. Segundo Eriksen (1999), em uma perspectiva que defende a decisão por meio da argumentação, o problema dos processos de barganha, assim como do processo de eleição, é que eles “...encorajam o “toma lá da cá”, o clientelismo (*pork-barrel*) e a não interferência mútua (*log-rolling*), e não alteram as opiniões nem envolvem aprendizado ou refinamento das perspectivas – não há a conformação de uma vontade racional comum.

No caso brasileiro, de acordo com a perspectiva culturalista vista no capítulo 1, uma manifestação recorrente desse tipo de coordenação pode ser representada pelo clientelismo. Apontado como uma gramática importante na relação do Estado brasileiro com a sociedade, a cessão de cargos, a liberação de emendas ou mesmo a adoção de agendas de políticas públicas, ainda que desprovidos de mérito, podem ser vistos como mecanismos cuja funcionalidade estaria na viabilização da agenda maior de governo. Isto é, ocorreria uma troca entre tais recursos e o apoio político a esta agenda. Nesse caso, o clientelismo dificilmente poderia ser prescrito a partir de uma ótica puramente administrativa ou de engenharia institucional, uma vez que seu emprego contribui para a diminuição da racionalidade ou da eficiência econômica da política específica. No entanto, a adoção de agendas não meritórias pode, por exemplo, contribuir para a coordenação política e, assim, para a eficiência do sistema como um todo. Quanto à política pública de gestão, caberia a ela compensar a fragmentação eventualmente causada por tal solução.

Finalmente cabe mencionar que, a rigor, no âmbito interno ao governo, foco principal desse estudo, os métodos de coordenação da tomada de decisão assumem configurações intermediárias e combinadas que podem se identificar, em cada caso, com posturas mais democráticas ou mais tecnocráticas.

2.2.3 Coordenação da implementação

Após a tomada de decisão referente aos objetivos e também às alternativas

para atingi-los, a etapa seguinte é a implementação da política pública. Nessa etapa, a coordenação destina-se à alocação dos recursos e à racionalidade processual que procura vincular dinamicamente os recursos aos objetivos. Para tanto, esta função pode ser empreendida por outro conjunto de mecanismos, conforme informa Mintzberg (2001, p. 142):

1. Ajustamento mútuo: típico de tarefas que envolvem grupos pequenos, a coordenação é obtida pelo simples processo de comunicação informal. “As pessoas que fazem o trabalho interagem umas com as outras para coordenar, como os canoieiros em uma corredeira se ajustam entre si.” Embora seja um mecanismo aparentemente associado a pequenas organizações, ele também é utilizado em tarefas complexas como, por exemplo, aquelas entre cientistas em uma pesquisa. É importante diferenciá-lo do mecanismo adotado por Lindblom (1979), uma vez que aqui o mecanismo é precedido de alguma prescrição institucional e não apenas do ajuste voluntário não planejado;
 2. Supervisão direta: segundo este mecanismo, uma pessoa ou organização coordena o processo, por meio de instruções, cobranças, alocação de recursos, etc., desde a supervisão no chão de fábrica até a supervisão presidencial sobre os ministros. A estrutura ou a arquitetura organizacional, ao estabelecer a amplitude de comando, isto é, o número de subordinados sob a autoridade de determinado chefe, é determinante para a definição deste tipo de mecanismo;
 3. Padronização de normas: significa que os funcionários compartilham um conjunto de crenças e valores, obtendo a coordenação, informalmente, a partir delas, como em organizações religiosas ou mesmo na burocracia por meio do chamado *ethos* burocrático;
 4. Padronização de processos: refere-se à prescrição do conteúdo do trabalho por meio de procedimentos, normalmente escritos, a serem seguidos. Na iniciativa privada é muito comum em programas de qualidade, como aqueles promovidos pela *International Organization for Standardization* com a série ISO-9000. No caso das organizações públicas, podemos associar esta padronização às regras formais burocráticas ou à própria legislação. Esse mecanismo assume importância no âmbito da Nova Gestão Pública, pois é sobre ele que recai boa parte da crítica atribuída aos problemas da burocracia clássica;
 5. Padronização de resultados: significa a especificação dos resultados a serem atingidos, em substituição à especificação dos meios como os procedimentos ou habilidades. Como um breve exemplo, os atuais planejamentos governamentais, como o PPAG²¹, uma vez incorporando a definição de metas e resultados dos programas, se enquadram nessa perspectiva. É o modelo de gestão prescrito pela Nova Gestão Pública e principal objeto empírico desse trabalho;
- Padronização de habilidades: refere-se à designação de pessoal qualificado, já possuidor de determinada habilidade adequada ao trabalho a ser feito. Não é o trabalho, mas o funcionário que é padronizado. A coordenação é obtida em razão do funcionário já possuir determinado conhecimento. No setor público, podemos entender os requisitos dos concursos públicos como um esforço nesse sentido, particularmente para contratação de especialistas como médicos ou dentistas.

²¹ Plano Plurianual de Ação Governamental.

Além destes mecanismos elencados por Mintzberg (2001), é importante destacar outros que também possuem função de coordenação e, embora estejam de alguma forma associados àqueles já descritos, merecem tratamento à parte. São eles a liderança e a estrutura. Motta (1991, p. 210-211), segundo o que chama de perspectiva contemporânea de liderança, a define como “...um processo no qual um indivíduo influencia outros a se comprometerem com a busca de objetivos comuns.” E isso ocorre, o que diferencia de uma liderança política, por meio do estímulo à autonomia dos liderados: “...o líder cria nos liderados a sensação de um espaço próprio, onde eles podem desenvolver sua criatividade e se auto-realizar na execução de suas tarefas.”

Com relação aos outros mecanismos já descritos, cabe observar que a busca do compartilhamento de objetivos pelo líder se dá por negociações constantes, à semelhança do ajustamento mútuo, e não por meio do exercício de uma eventual autoridade hierárquica, como seria típico do mecanismo de supervisão direta. Além disso, é também importante mencionar que lideranças, principalmente as carismáticas, valem-se da coordenação pelo compartilhamento de crenças e valores, e não somente de objetivos.

Outro mecanismo de coordenação, a estrutura organizacional refere-se, por sua vez, ao “...conjunto de unidades organizacionais arranjados de uma tal forma que definem um padrão de interação entre as partes envolvidas” (MARTINS, 2003, p. 99). Esse conjunto pode ser delineado de forma a contribuir para a coordenação, ao criar, por exemplo, estruturas matriciais permanentes cuja composição e cujos procedimentos podem favorecer o ajustamento mútuo dos atores.

Finalmente, é necessário ressaltar que nas organizações complexas ocorre, a rigor, uma combinação dos diversos mecanismos apresentados, nem sempre com sentidos iguais, como acabamos de ver, mas com predomínio de algum deles. Isto é, como observa Mintzberg (2001, p. 143), referindo-se aos seus 06 mecanismos, “...à medida que o trabalho organizacional se tornar mais complexo, os meios preferidos de coordenação parecem deslocar-se do ajuste mútuo (o mecanismo mais simples) para a supervisão direta, em seguida para a padronização, preferivelmente dos processos de trabalho ou normas, ou de outra forma das habilidades, revertendo, finalmente, ao ajuste mútuo”.

Assim, numa organização burocrática clássica, por exemplo, prevaleceria, como principal mecanismo de coordenação, a padronização de processos. De fato,

como nos informa Silberman (1993), a estrutura burocrática weberiana do tipo organizacional, típica de países como França e Alemanha, é caracterizada, dentre outras coisas, por carreiras previsíveis, especialização adquirida na organização, entrada pelos níveis mais baixos e controle sobre os burocratas apoiado na extensa regulamentação. No entanto, essas organizações também se caracterizam pela formação de um grande “*esprit de corps*”, no qual o compartilhamento de crenças e valores torna-se um importante mecanismo de coordenação da ação burocrática que, a propósito, pode tanto contribuir com os objetivos gerais da organização em benefício do interesse público, quanto preocupar-se apenas com a defesa de interesses corporativos.

Por outro lado, nas estruturas burocráticas do tipo profissional, caracterizadas pela seleção focada na alta especialização, pelo controle sobre os burocratas particularmente apoiado no auto interesse pela reputação, pela menor estabilidade e pela prevalência do cargo em contraposição à carreira, predomina o mecanismo de coordenação por padronização de habilidades.

Por fim, é interessante reproduzir a perspectiva de Mintzberg (2001) em relação às organizações nas quais não está presente nenhum daqueles mecanismos administrativos de coordenação: “...as organizações que não optam por nenhum deles [os mecanismos] parecem estar mais inclinadas a se tornarem politizadas, simplesmente por causa dos conflitos que surgem naturalmente quando as pessoas devem competir entre si pela influência em um relativo vácuo de poder.”

O outro lado da moeda dessa concepção administrativa é encontrado na discussão do incrementalismo do Lindblom, cuja forma de evolução das políticas públicas é decorrente, justamente, de uma espécie de ajustamento mútuo espontâneo. Ou seja, diferentemente da descrição de Mintzberg (2001), segundo a qual tal mecanismo é aplicável apenas a pequenas organizações ou a organizações onde o conteúdo do trabalho é extremamente complexo a ponto de não permitir iniciativas de padronização, como nos trabalhos científicos e de pesquisa, Lindblom (1980) argumenta que esse é o mecanismo factível para as organizações políticas.

Essas duas perspectivas, de Mintzberg e Lindblom, são interessantes na medida em que ilustram a separação teórica recorrente entre teoria das organizações e ciências políticas. Enquanto para o primeiro a inexistência de mecanismos de coordenação é o espaço da política, para Lindblom (1980) o ajustamento mútuo, político, é o ápice das formas de coordenação. A rigor, no entanto, as práticas e situações reais de coordenação encontram-se em pontos

intermediários: não são administrativamente exaustivas mas, por outro lado, possuem algum grau de regularidade e previsibilidade.

2.3 Gestão por resultados

O modelo de Gestão por Resultados é uma das principais recomendações do receituário da gestão pública estratégica. Isso decorre do argumento de ser este modelo apropriado a, simultaneamente, focar na efetividade ou no que de fato interessa ao cidadão e a sociedade, flexibilizar a condução dos processos e assim remediar a disfunção relacionada ao apego exacerbado às normas e procedimentos, e propiciar mais eficiência e *accountability*. De forma breve, esse modelo se caracterizaria, na etapa de formulação da política pública, pela tradução dos objetivos em resultados e, na etapa de implementação das ações para atingi-los, pela predominância da orientação por resultados em substituição aos outros mecanismos de coordenação, como a coordenação por supervisão direta, a padronização de procedimentos e a padronização de habilidades.

Mas antes de descrever o modelo de gestão, é necessário especificar melhor o conceito de “resultados”, uma vez que não há um consenso teórico em torno de sua utilização. Como coloca Rua (2007, p. 7), “a palavra ‘resultado’ [...] é genericamente usada para designar coisas tão diferentes quanto produtos preliminares e intermediários, produtos finais, efeitos e até impactos.”

Para este trabalho, uma boa forma de definir o conceito de resultados ou de efeitos (*outcomes*) é contrapô-los à definição de produtos (*outputs*). Como colocam Figueiredo e Figueiredo (1986), “os produtos (*policy outputs*) são indicadores do que os governos estão fazendo, de suas prioridades, e das demandas que estão sendo atendidas, dos interesses que estão sendo articulados e dos benefícios e objetivos que estão sendo perseguidos... mas produtos não significam resultados”.

Rua (2007, p. 8), por sua vez, define que um “produto final é sempre uma saída direta, objetivamente constatável, da operação de um sistema: bens ou serviços como vacinas aplicadas, livros distribuídos, refeições servidas, alunos certificados, áreas reflorestadas, etc.” Ou ainda, uma escola, as horas de disponibilidade de atendimento médico, o percentual de professores com 3º grau completo, a extensão de rodovias pavimentadas e o número de veículos da frota da polícia, dentre outros, são considerados produtos. Mas a construção física de mais

uma escola ou o aumento do número de professores com 3º grau completo não implica, necessariamente, o aumento da qualidade da educação o que, enfim, é o que importa para o cidadão e para a sociedade. Da mesma forma, a simples oferta de médicos pode não levar à melhoria das condições de saúde ou, pelo menos, não no grau esperado. O mesmo pode ser dito sobre a melhoria das rodovias e as mortes no trânsito ou sobre o aumento das viaturas e a segurança pública.

Portanto, apesar de serem muito importantes, por comporem a cadeia causal que pode levar aos resultados e, do ponto de vista político, por propiciarem alguma noção do ativismo e da produção dos governos, os produtos, *per si*, não garantem os efeitos nas condições sociais que se pretende alterar. Ou seja, os efeitos são a consequência do produto, "...a mudança desencadeada na realidade pelo produto final" (RUA, 2007, p. 8).

Uma diferenciação importante que também precisa ser feita é entre "efeitos" e "impactos". Enquanto os efeitos estão diretamente relacionados ao produto das políticas, programas ou projetos, são a expressão da sua efetividade e devem estar explícitos nos objetivos, os impactos são consequências indiretas dos produtos, não necessariamente intencionais e previstas e mediadas pelos efeitos. Uma outra característica dos impactos é que eles estão submetidos a múltiplas interveniências do ambiente social, enquanto os efeitos procuram guardar uma sensibilidade específica à intervenção da política pública em questão. Um exemplo dessa diferenciação pode ser extraído de Rua: enquanto uma campanha de vacinação, que é um produto, pode gerar o efeito de imunização de crianças quanto ao sarampo, pode também gerar o impacto de aumento da frequência escolar, uma vez que haverá menos aulas perdidas, etc (RUA, 2007).

Neste trabalho, em uma pequena diferença conceitual de Rua (2007), o conceito de "resultados" refere-se ao conceito de efeitos. Embora Rua, devido à generalização do conceito de resultados, tenha optado por não utilizá-lo enquanto categoria específica, em nossa visão, visto que o paradigma da gestão pública estratégica enfatiza a gestão por resultados e a efetividade das políticas públicas, acreditamos que não é possível diferenciar efeitos de resultados ou, por outro lado, equiparar resultados a produtos ou impactos.

Assim, por Gestão por Resultados podemos entender então o ciclo que começa com o estabelecimento dos resultados desejados, a partir da tradução dos objetivos de governo; prescreve o monitoramento e a avaliação do desempenho da

organização ou da política pública a partir do alcance desses resultados; e retro-alimenta o sistema de gestão, propiciando ações corretivas decorrentes dessa avaliação.

Além desse esquema básico, como o modelo confere grande autonomia processual aos agentes executores, compõem ainda o seu arcabouço instrumentos de contratualização do desempenho que prescrevem os resultados, as autonomias concedidas e as sanções positivas e negativas diante do desempenho alcançado. Ou seja, de forma esquemática podemos listar as seguintes características integrantes do modelo de gestão por resultados:

- Alinhamento de expectativas de forma clara e transparente, entre todos os agentes políticos, externos e internos, sobre quais são as diretrizes e os objetivos da organização, por meio da tradução destes em resultados e metas a serem atingidas, o que inclui a definição de indicadores para sua apuração;
- Concessão de autonomias aos executores / implementadores das políticas públicas;
- Contratualização de resultados, autonomias e sanções;
- Avaliação dos resultados e retro-alimentação do sistema de gestão para eventuais correções de rota, constituindo assim uma ferramenta gerencial;
- Fortalecimento de uma modalidade de “*accountability*” – são tanto os cidadãos em relação aos políticos, quanto estes em relação à burocracia – baseada no desempenho mensurado a partir de indicadores de resultados;
- Modificação do comportamento autoreferido da burocracia, substituindo-o pela atenção a metas claras e contratualizadas.

A contribuição esperada do modelo para o aumento da eficiência da administração pública é bastante clara. A transparência dos objetivos, resultados e metas da organização diminuiria os problemas relacionados aos déficits de informação quanto aos fins e permitiria o compartilhamento e o engajamento coletivo em torno dos mesmos objetivos, o que favoreceria a racionalidade do sistema e da organização. Além disso, isso ainda permitiria um controle mais efetivo sobre o desempenho dos governos, pelo cidadão e demais “*stakeholders*”, e sobre o desempenho dos burocratas, pelos políticos. Finalmente, ao liberar os gerentes das amarras dos controles prévios e conceder-lhes autonomia sobre a gestão dos

recursos – na linha do “deixe o gerente gerenciar” – estariam aumentadas as possibilidades de adequação eficiente entre recursos, processos e metas.

A equação de eficiência passaria, portanto, a ser expressa da seguinte forma, sendo que seria garantida autonomia aos gestores para a adequação racional entre meios e fins: Eficiência - resultados - recursos.

Por outro lado, cabe observar que este modelo, ao definir metas claras e objetivas, desafia a perspectiva de que certa ambiguidade é necessária à acomodação política, como vimos anteriormente nos reportando a Motta (1990, p. 226). Assim, um efeito não intencional possível seria a paradoxal produção de comportamentos não cooperativos, caso determinados atores ou interesses não se sentissem contemplados nos resultados almejados.

Decorrente também disso, outra consideração relevante é que a efetividade dos mecanismos de *enforcement* é de fundamental importância para o funcionamento do modelo, sob pena da concessão da autonomia se transformar em uma experiência desastrosa e comprometer os objetivos e diretrizes da organização. Com a retirada ou afrouxamento dos controles prévios que governam a alocação dos recursos é imprescindível prescrever controles *a posteriori* efetivos e tempestivos, que induzam ao gerenciamento responsável.

Finalmente, cabe ressaltar, remetendo ao conceito de eficiência discutido, que um modelo normativo de gestão por resultados preocupa-se essencialmente com a tradução dos objetivos e o seu compartilhamento por toda a organização. Não há, portanto, atenção especial aos recursos e aos processos por parte do centro coordenador. Isso implica, mais uma vez, a substituição dos procedimentos e/ou a eliminação da exigência de habilidades como mecanismos de coordenação, em benefício da autonomia e da autoridade dos gestores e implementadores sobre tais processos e recursos. Ou seja, um conceito intrinsecamente relacionado ao modelo de resultados é a flexibilidade em relação aos meios.

2.3.1 Resultados e indicadores de resultados

Uma discussão importante do modelo de gestão por resultados refere-se aos indicadores utilizados para operacionalizar o modelo ou para permitir a avaliação do alcance das metas propostas. Segundo Carley (1985 *apud* JANNUZZI, 2004) “indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social

abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas)”. Ainda para Jannuzzi (2005, p. 138), “os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente.” Ou seja, são os indicadores que viabilizam a tradução dos objetivos em medidas apreensíveis, e no presente caso, a tradução dos objetivos em indicadores de resultados²²

Mas para cumprir tal papel, há um conjunto de propriedades que a escolha dos indicadores deve observar. Ou seja, de forma geral, é desejável que os indicadores possuam as seguintes propriedades (JANUZZI, 2004, p. 26-32):

- Relevância social: refere-se à pertinência de sua produção para “indicar” uma questão social de relevância contemporânea;
- Validade: refere-se ao grau de proximidade entre o conceito e a medida, isto é, à sua capacidade de representar o conceito abstrato, o objetivo, o resultado, a que o indicador se propõe a “substituir” ou “operacionalizar”;
- Sensibilidade: refere-se à capacidade do indicador de refletir as mudanças da dimensão social de interesse;
- Especificidade: refere-se à sua capacidade de refletir alterações estritamente decorrentes das políticas públicas empreendidas;
- Cobertura e desagregação: refere-se à capacidade de medir a dimensão social de interesse em diversos estratos e “recortes” úteis ao planejamento das políticas públicas – recortes espaciais, sócio-demográficos, sócio-econômicos, etc.;
- Confiabilidade: relaciona-se à qualidade dos dados, primários ou não, usados no cômputo do indicador, como significância estatística de planos amostrais, precisão de registros administrativos, imparcialidade dos questionários aplicados em *surveys*, etc.;
- Periodicidade e tempestividade: referindo-se à regularidade e à tempestividade com que os dados componentes podem ser obtidos para o cálculo do indicador, são de suma importância para viabilizar eventuais correções de rotas nas políticas públicas na periodicidade desejada e em tempo hábil;
- Historicidade e comparabilidade: disponibilidade de séries históricas extensas e comparáveis, de modo a permitir o cotejamento do valor presente com situações do passado, inferir tendências e avaliar efeitos de eventuais políticas públicas implementadas;
- Inteligibilidade, comunicabilidade e reprodutibilidade: refere-se à transparência da metodologia de construção do indicador, de forma a viabilizar sua compreensão e eventual reprodução;
- Factibilidade dos custos de obtenção: é imperativo que o indicador seja produzido a custos razoáveis e compensadores.

A apresentação dessas propriedades revela a dimensão do desafio que o

²² É importante ressaltar que pode haver indicadores para cada uma das fases da sequência “ações produtos resultados.”

modelo de gestão por resultados enfrenta. Por exemplo, tendo em vista o ciclo lógico do modelo – definição de metas, avaliação do efeito e ação corretiva / planejamento – é vital garantir a especificidade do indicador ou a medição dos efeitos “líquidos” daquela política pública específica, tendo em vista as diversas “interferências” e influências do mundo social e das outras políticas públicas. Normalmente, esse tipo de propriedade é satisfeita somente por meio de avaliações de efeito específicas e contratadas no âmbito da própria política pública. Dificilmente, a especificidade pode ser assegurada a partir de estatísticas oficiais mais gerais.

Diante dessas dificuldades, os avaliadores e planejadores utilizam algumas alternativas como *proxys* dos indicadores de resultados, a substituição de resultados por produtos e as projeções, segundo modelos econométricos, de séries temporais, etc. Em todos esses casos, cabe destacar, torna-se essencial o profundo conhecimento conceitual da dimensão social de interesse e da cadeia de causalidade: “esforços-produtos-resultados”.

Com vistas a concluir esse capítulo, é importante reforçar que um modelo de Gestão por Resultados implica, tendo em vista os mecanismos de coordenação discutidos, a formulação clara de objetivos e sua tradução em resultados em todos os momentos em que se toma decisão, inclusive na definição dos projetos e das formas como sua implantação será avaliada. No segundo momento, ou seja, na implementação das políticas públicas, o modelo implica a supremacia ou predominância de mecanismos de coordenação por resultados sobre outros mecanismos, como supervisão direta, padronização de processos e de habilidades.

Assim, uma vez que o modelo prescreve o aumento da flexibilidade e a autonomia dos gestores sobre os meios, recursos e processos, estabelecendo controles *a posteriori*, são essenciais instrumentos de contratualização entre coordenadores e gestores das políticas públicas, por meio dos quais são definidos: 1) os resultados a serem alcançados, traduzidos em indicadores e metas claras; 2) a flexibilidade ou as autonomias concedidas aos gestores e; 3) as sanções, positivas e negativas, que serão aplicadas quando da avaliação do alcance dos resultados.

No próximo capítulo, apresentar e discutir o paradigma de gestão estratégica em bolsa de estudos para curso superior em entidades privadas do Estado de Goiás, uma iniciativa que se tornou referência nacionalmente, pela aplicação abrangente de preceitos importantes da Gestão Estratégica, dentre eles o modelo de gestão orientada para otimização de resultados. Assim, iremos analisá-lo procurando

elucidar em que medida a experiência goiana satisfaz as exigências normativas do modelo e em que medida isso levou à maior eficiência econômica, que é uma relação causal subjacente ao receituário da gestão pública estratégica.

3 ANÁLISE DO CASO DO PROGRAMA BOLSA UNIVERSITÁRIA DO ESTADO DE GOIÁS

Com a globalização e os avanços tecnológicos crescentes, é impossível imaginar um país forte sem uma nação devidamente preparada, com ensino de qualidade, profissionais habilitados ao mercado de trabalho, pesquisadores de gabarito e educadores críticos.

Dentro desse contexto e acompanhando a tônica nacional, o Estado de Goiás lançou, em 1999, o Programa Bolsa Universitária (PBUi), com a finalidade precípua do resgate da cidadania, objetivando fornecer condições para que estudantes menos favorecidos financeiramente ingressem no meio universitário, concluam sua formação superior e consigam melhores empregos, dando-lhes dignidade e conseqüentemente, tornando a sociedade mais justa, igualitária, solidária e próspera.

O Programa Bolsa Universitária é custeado pelo Governo do Estado de Goiás, dentre outros programas sociais, através do Fundo PROTEGE GOIÁS, regulamentado, pela Lei nº *Art. 1º, Anexo IX, Decreto nº 4.852/1997; Lei nº 1.469/2003 e Instrução Normativa nº 639/2003, que tem como finalidade garantir o aporte de recursos financeiros necessários à plena execução dos programas sociais do Estado. A receita do PROTEGE GOIÁS é proveniente de: valores arrecadados dos contribuintes goianos em virtude de fruição de benefício fiscal condicionado (5% - cinco por cento); receitas oriundas do adicional de até 2% (dois por cento) na alíquota do ICMS sobre produtos e serviços supérfluos, nos termos do art. 82, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT; doação; valores destinados à Bolsa Garantia/FOMENTAR; 1% (um por cento) crédito especial de investimento.*

Trata-se, portanto de medida do governo para incluir os cidadãos, com renda de até 6 salários mínimos (Lei 17.405/11), no ensino superior e que não logrem êxito no vestibular de uma instituição pública ou a quem nesta situação de vulnerabilidade econômica não tenha *campi* em sua cidade ou mediações, o que não compromete a verba destinada a Universidade Estadual de Goiás (UEG), instituição pública que tem seu financiamento matricial via vinculação constitucional.

Enquanto Gestão de Resultados e eficiência como descrição geral da experiência do Estado de Goiás pode-se dizer que, por meio de um conjunto de instrumentos administrativos, principalmente de planejamento estratégico focado em resultados, o modelo do Programa Bolsa Universitária em questão procura:

- obter um alinhamento político e administrativo junto à burocracia do estado, por meio da explicitação dos resultados, e sobretudo dos desdobramentos participativos no planejamento das ações do programa e na definição das regras para o bolsista aplicando a meritocracia como critério de aumento do valor da bolsa parcial, bem como para manutenção da bolsa integral, tendo como referência a estrutura de incentivos por mérito mensurado pelo desempenho acadêmico, que vincula tais resultados ao valor da bolsa universitária;
- conferir racionalidade ao sistema, por meio da integração entre planejamento e gestão e da promoção da intersetorialidade, atividades que são executadas principalmente pela Gestão Estratégica de recursos e ações da Bolsa Universitária do Estado de Goiás, mas também pela intervenção periódica das comissões de monitoramento dos programas sociais pela Secretaria de Planejamento do Estado de Goiás (SEGPLAN) e fundamentalmente, pelo próprio Acordo de Resultados delimitado no Plano de Ação Integrada (PAI).

Neste capítulo pretendemos analisar, à luz da discussão teórica elaborada nos capítulos 1 e 2, se e em que medida o Governo de Goiás alcança tais objetivos. De forma mais específica, nosso intuito é analisar a experiência do Programa Bolsa Universitária nos orientando a partir de 3 pontos:

- Como o modelo do Programa da Bolsa Universitária do Estado de Goiás atua nas dimensões de eficiência, ou seja, na definição e no compartilhamento dos objetivos, na alocação de recursos e no estabelecimento de uma racionalidade processual entre recursos e objetivos;
- Se e em que medida o Programa da Bolsa Universitária do Estado de Goiás satisfaz o modelo normativo da Gestão por Resultados, ou seja, operacionaliza os objetivos em resultados e coordena sua implementação também por resultados, que substituem ou predominam sobre mecanismos de coordenação que privilegiam os meios, como as padronizações de procedimentos e de habilidades. Sinteticamente, em que medida define resultados, concede autonomias e garante o *enforcement* do modelo;

- Finalmente, diante da relação causal implícita no receituário da Gestão Estratégica, em que o modelo de Gestão por Resultados leva a maior eficiência, até que ponto isso se realiza no modelo do Programa da Bolsa Universitária do Estado de Goiás.

3.1 Modelo de Bolsa Universitária

3.1.1 Bolsa Integral

Além das bolsas parciais, é possível a obtenção de bolsas integrais. Para tanto, o universitário contemplado deve possuir renda bruta familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos, e para manter o referido benefício deve, além da condição socioeconômica comprovar desempenho acadêmico igual ou superior a 80% (oitenta por cento) (art. 8º). Mais uma vez, verifica-se a eleição de critério objetivo, valorizando a dedicação do aluno que apresenta maior dificuldade financeira, criando oportunidades àqueles que mais precisam e demonstram interesse na formação superior.

3.1.2 Bolsas Parciais proporcionais ao resultado acadêmico do aluno

As bolsas parciais seguem a mesma lógica inclusiva, limitando-se ao máximo de R\$ 500,00 (quinhentos reais). Além da ampliação do valor, outra alteração consiste na variação progressiva, proporcional ao rendimento escolar, em quantitativos a serem fixados por regulamento e sujeitos a atualização.

Aproveitamento acadêmico entre o mínimo exigido para aprovação e 69% (sessenta e nove por cento) garante um benefício de 60% (sessenta por cento), R\$ 300,00 (trezentos reais). Se estiver na faixa de 70% (setenta por cento) a 84% (oitenta e quatro por cento), a bolsa será de 70% (setenta por cento), R\$ 400,00 (quatrocentos reais) e se igual ou superior a 85% (oitenta e cinco por cento), o benefício corresponde a 80% (oitenta por cento), R\$ 500,00 (quinhentos reais). Trata-se de estímulo não só ao ingresso e à conclusão de um curso.

3.2 A delimitação das metas e sua mensuração em resultados

A primeira dimensão relacionada à eficiência refere-se à definição clara de objetivos e seu compartilhamento por toda a organização, de forma a viabilizar o engajamento coletivo e a adequação racional entre os esforços e tais objetivos. Isto

envolve momentos de tomada de decisão e estratégias de difusão e *enforcement* dos objetivos definidos.

Além disso, em um modelo de Gestão por Resultados, uma questão fundamental é a tradução, concretização ou operacionalização de tais objetivos em resultados que deverão ser alcançados. E isso é feito a partir da operacionalização dos objetivos do Programa Bolsa Universitária do Estado de Goiás por meio de indicadores que traduzem as condições sociais, econômicas, de desempenho acadêmico e profissional de bolsistas ativos e egressos do Programa.

Portanto, há dois momentos igualmente importantes referentes à definição compartilhamento dos objetivos, cuja discussão aprofundaremos a seguir.

3.2.1 A delimitação dos objetivos

No caso do Programa da Bolsa Universitária do Estado de Goiás, há pelo menos 3 situações bem marcadas de tomada de decisão nos quais há definição de objetivos:

- a definição dos objetivos estratégicos, dos resultados e das metas, no âmbito do (PAI) do Governo do Estado;
- o desdobramento do Plano de Trabalho do Programa Bolsa Universitária junto à (SEGPLAN), via contrato de gestão celebrado entre Organização das Voluntárias de Goiás (OVG) e aquela secretaria;
- o desdobramento do PAI e Plano de Trabalho até o nível de equipe, no âmbito do Acordo de Resultados de 2ª Etapa;

Em todos os momentos de tomada de decisão ocorre definição de resultados, que incluem os objetivos estratégicos, os resultados finalísticos e as iniciativas prioritárias, e que tem força de lei. No entanto, sob tais contornos, essas fases definem objetivos táticos e operacionais e as condições de mensuração de seu atendimento. Ou seja, nessas etapas são definidas ações, produtos e indicadores de monitoramento e avaliação do seu atingimento, o que procura satisfazer a sequência lógica: ações - produtos - resultados - objetivos estratégicos.

Com relação à dinâmica de tomada de decisão, no planejamento dos projetos estruturadores que deverão alcançar os objetivos e, portanto, as metas dos

indicadores de resultado, o grau de participação dos empregados da Organização Social e de outros atores, como a sociedade civil, estudantes e Instituições de Ensino Superior privadas dependerão das escolhas da Superintendência do Programa Bolsa Universitária, autorizadas pela Coordenação Geral da Organização das Voluntárias de Goiás que é a gestora do Programa nos termos da Lei nº 17.405/11. Ressalte-se que há planejamento participativo como uma recomendação técnica, reforçada pelo fato da coordenação metodológica ser feita pela SEGPLAN, visto que o programa deve ser “orientado” pelas chamadas iniciativas prioritárias constantes do Plano de Ação Integrada –PAI do Estado de Goiás.

Finalmente, no terceiro momento, no desdobramento dos objetivos estratégicos e dos projetos estruturadores até o nível de equipe é conduzido de forma colegiada, com todas as equipes de trabalho, não somente com aquelas vinculadas ao projeto estruturador. Cabe ressaltar que essa etapa não se restringe a desdobrar os objetivos estratégicos e os projetos estruturadores; ela se configura em um planejamento geral do Programa Bolsa Universitária.

Assim, de forma preliminar, podemos afirmar que o modelo de tomada de decisão da experiência do Programa Bolsa Universitária poderia ser entendido como um planejamento colegiado e participativo, que potencialmente contribui para a eficiência ao propiciar o compartilhamento de objetivos estratégicos, táticos e operacionais junto aos atores relevantes, como bolsistas, representantes das faculdades privadas conveniadas com o programa e os empregados vinculados a administração do programa. Ressalte-se, que há evidências de ativismo da OVG no tocante à definição dos resultados finalísticos e de suas metas que é, como veremos, uma questão fundamental para assegurar a responsividade da organização aos objetivos.

3.2.2 O Alcance das metas em indicadores de resultados

Além da dinâmica política relacionada à definição dos objetivos, outro ponto importante de análise referente à adequação da experiência do Programa Bolsa Universitária do Estado de Goiás ao modelo normativo da Gestão Estratégica por Resultados, é tradução ou operacionalização dos objetivos em resultados e indicadores, os quais, são denominados “resultados finalísticos”.

Inicialmente, como observamos no capítulo 2, os indicadores devem satisfazer um conjunto de propriedades. Dentre elas, para os fins desta seção, importa discutir a “validade”, ou seja, a capacidade do indicador representar o conceito.

Um terceiro ponto importante para elucidar o grau em que o modelo de gestão por resultados está implementado refere-se à participação relativa dos indicadores de resultado no cômputo geral de desempenho, constante dos Acordos de Resultados. Destaca-se que os compromissos dos acordados são classificados em 04 categorias: resultados finalísticos, projetos estruturadores, agenda setorial e racionalização do gasto. Com exceção do primeiro, as demais categorias são avaliadas essencialmente a partir de produtos ou processos. Assim, o peso da categoria “resultados finalísticos” é uma boa medida do grau de implementação do modelo normativo de resultados. Com o fim de atender esse modelo de gestão, o Programa Bolsa Universitária apresentou o seguinte resultado em 2011:

Tabela 1 - Plano de Trabalho – janeiro a junho de 2011.

COMPARATIVO ENTRE O PROGRAMADO NO PLANO DE TRABALHO E O REALIZADO PELO PBUNI

REFERÊNCIA: Janeiro a Junho de 2011

ESPECIFICAÇÃO	Unidade	BOLSAS UNIVERSITÁRIAS - DADOS FÍSICOS - 2011						
			JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN
TOTAL		PROGRAMADO	0	18.731	18.731	18.731	18.731	18.731
		REALIZADO	0	17.124	17.679	18.054	18.158	18.164

ESPECIFICAÇÃO	Unidade	BOLSAS UNIVERSITÁRIAS - DADOS FINANCEIROS - 2011						
			JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN
TOTAL	Reais (R\$)	PROGRAMADO	0,00	3.961.400,00	3.961.400,00	3.961.400,00	3.961.400,00	3.961.400,00
		REALIZADO	0,00	3.537.565,41	3.675.660,23	3.764.589,72	3.793.424,04	3.794.531,72

COMPARATIVO ENTRE O PROGRAMADO NO PLANO DE TRABALHO E O REALIZADO PELO PBUNI

REFERÊNCIA: Julho a Dezembro de 2011

ESPECIFICAÇÃO	Unidade	BOLSAS UNIVERSITÁRIAS - DADOS FÍSICOS - 2011						
			JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
TOTAL		PROGRAMADO	0	15.846	15.846	15.846	15.846	15.846
		REALIZADO	0	15.239	15.266	15.257	15.240	15.239

ESPECIFICAÇÃO	Unidade	BOLSAS UNIVERSITÁRIAS - DADOS FINANCEIROS - 2011						
			JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
TOTAL	Reais (R\$)	PROGRAMADO	0,00	3.961.400,00	3.961.400,00	3.961.400,00	3.961.400,00	3.961.400,00
		REALIZADO	0,00	3.781.985,89	3.747.187,34	3.781.908,65	3.782.658,65	3.782.408,65

Fonte: OVG (2011-2013)

3.3 A implementação: concessão de autonomias e coordenação por resultados

Como vimos, um conceito intrinsecamente relacionado ao modelo de resultados é a flexibilidade em relação aos meios. Isso implica que, tendo em vista os mecanismos de coordenação da implementação descritos no capítulo 2, a coordenação por resultados deve substituir ou predominar sobre outros mecanismos, como a padronização de procedimentos ou a padronização de habilidades no tocante aos recursos e processos.

A complexidade do modelo refere-se às escolhas dos mecanismos de coordenação. Ao invés de uma tendência inequívoca à predominância dos resultados, encontramos na experiência de Goiás uma combinação que reforça os mecanismos de coordenação por procedimentos e habilidades.

Isto é, como vimos anteriormente, o Acordo de Resultados é composto de 03 conjuntos de compromissos a serem atingidos: 1) os resultados finalísticos; 2) os projetos estruturadores e; 3) a racionalização dos gastos. Enquanto o item “resultados finalísticos” é o cerne do modelo de Gestão por Resultados e os projetos estruturadores podem ser vistos como intervenções temporárias destinadas a alcançá-los.

Para tanto, o Programa Bolsa Universitária do Estado de Goiás faz planejamento anuais e, ao longo do ano, reuniões mensais com a equipe do programa, das quais são gerados relatórios de situação, que apontam conclusões, atrasos e riscos. Periodicamente, esses relatórios de situação são apresentados a SEGPLAN para monitoramento das ações e resultados.

O mecanismo de coordenação principal implícito nesse processo é de resultados, embora por resultados entende-se um conceito mais abrangente que inclua produtos e marcos do projeto. Os marcos podem ser entendidos como produtos intermediários, isto é, como produtos necessários e antecedentes à consecução do produto final, como “edital elaborado” ou “estudo contratado”, que permitem ao coordenador monitorar o andamento do projeto. A Superintendência do Programa Bolsa Universitária tem autonomia para gerenciar os processos necessários a sua realização.

No entanto, duas ressalvas precisam ser feitas: a frequência com que o monitoramento é feito apresenta alguma característica de supervisão direta. Além disso, como os produtos e marcos planejados são pactuados no início de cada período, o que inclui apresentação para o Governador, e representam, a rigor, as realizações do Governo previstas para o período, há grande rigidez dos mesmos. Isto é, eventuais alterações destes compromissos planejados precisam ser formalmente justificadas junto à SEGPLAN, que autorizará ou não. Assim, a rigor, os gestores não possuem plena autonomia na condução dos projetos, no sentido de poderem atrasar o cumprimento de marcos e produtos como melhor lhes convier para adequação às contingências.

Em suma, em relação à implementação das ações e políticas públicas, a experiência de Goiás mostra uma combinação de diversos mecanismos de coordenação atuando concomitantemente. De um ponto de vista normativo, a orientação por resultados propriamente foi totalmente reestruturada pela Lei 17.405/11 e seu regulamento. No outro vértice de planejamento, as metas a serem atingidas são apresentadas no Plano Trabalho conforme demonstrado abaixo:

Tabela 2 – Plano de Trabalho – janeiro a junho de 2012.

COMPARATIVO ENTRE O PROGRAMADO NO PLANO DE TRABALHO E O REALIZADO PELO PBUNI

REFERÊNCIA: Janeiro a Junho de 2012

ESPECIFICAÇÃO	Unidade	BOLSAS UNIVERSITÁRIAS - DADOS FÍSICOS - 2012						
			JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN
Bolsa Integral	Pessoa	PROGRAMADO	0	0	0	0	0	0
		REALIZADO	0	0	0	0	0	0
Bolsa Parcial I		PROGRAMADO	0	2.973	2.973	2.973	2.973	2.973
		REALIZADO	0	888	899	900	899	899
Bolsa Parcial II		PROGRAMADO	0	4.459	4.459	4.459	4.459	4.459
		REALIZADO	0	2.934	2.937	2.942	2.934	2.935
Bolsa Parcial III		PROGRAMADO	0	7.433	7.433	7.433	7.433	7.433
		REALIZADO	0	12.035	11.995	11.946	11.894	11.889
TOTAL		PROGRAMADO	0	14.865	14.865	14.865	14.865	14.865
		REALIZADO	0	15.857	15.831	15.788	15.727	15.723

ESPECIFICAÇÃO	Unidade	BOLSAS UNIVERSITÁRIAS - DADOS FINANCEIROS - 2012						
			JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN
TOTAL	Reais (R\$)	PROGRAMADO	0,00	5.500.000,00	5.500.000,00	5.500.000,00	5.500.000,00	5.500.000,00
		REALIZADO	0,00	4.925.369,13	4.924.086,79	4.912.489,63	4.893.520,54	4.892.355,40

COMPARATIVO ENTRE O PROGRAMADO NO PLANO DE TRABALHO E O REALIZADO PELO PBUNI

REFERÊNCIA: Julho a Dezembro de 2012

ESPECIFICAÇÃO	Unidade	BOLSAS UNIVERSITÁRIAS - DADOS FÍSICOS - 2012						
			JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
Bolsa Integral	Pessoa	PROGRAMADO	0	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
		REALIZADO	0	645	645	690	687	686
Bolsa Parcial I		PROGRAMADO	0	2.323	2.323	2.323	2.323	2.323
		REALIZADO	0	1.425	1.444	1.429	1.432	1.432
Bolsa Parcial II		PROGRAMADO	0	3.485	3.485	3.485	3.485	3.485
		REALIZADO	0	4.764	4.800	4.798	4.815	4.815
Bolsa Parcial III		PROGRAMADO	0	7.809	7.809	7.809	7.809	7.809
		REALIZADO	0	9.128	9.164	9.168	9.210	9.206
TOTAL		PROGRAMADO	0	14.617	14.617	14.617	14.617	14.617
		REALIZADO	0	15.962	16.053	16.085	16.144	16.139

ESPECIFICAÇÃO	Unidade	BOLSAS UNIVERSITÁRIAS - DADOS FINANCEIROS - 2012						
			JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
TOTAL	Reais (R\$)	PROGRAMADO	0,00	5.398.200,00	5.398.200,00	5.398.200,00	5.398.200,00	5.398.200,00
		REALIZADO	0,00	5.255.077,80	5.290.559,66	5.303.307,49	5.321.579,17	5.320.112,82

Fonte: OVG (2012-2013)

3.4 O *enforcement* do modelo do Programa do Bolsa Universitária

O principal mecanismo de *enforcement* do modelo de gestão do Programa Bolsa Universitária, junto aos estudantes beneficiários e IES, pode ser sintetizado pela meritocracia implementada pela Lei nº 17.405/11 e seu Regulamento. Esses são instrumentos que reúnem as modalidades de bolsas parciais e integral concedidas pelo programa, os compromissos dos estudantes bolsistas e o sistema de incentivos aos mesmos para que consigam aumentar seu benefício de acordo com seu desempenho acadêmico.

Um exemplo dessa discussão pode ser dado usando os resultados finalísticos relacionados ao aumento do benefício de acordo com o desempenho acadêmico e o valor investido. O beneficiário da Bolsa Parcial recebe inicialmente de 80% do valor da mensalidade, limitado a R\$ 300,00 (trezentos reais). Nos semestres seguintes, o valor do benefício pode aumentar ou diminuir, da seguinte forma:

Tabela 3 – Valor do Benefício – Meritocracia

VALOR DO BENEFÍCIO- MERITOCRACIA	
Desempenho Acadêmico	Valores
média 8,5	80% até R\$ 500,00
média de 7,0 a 8,4	70% até R\$ 400,00
média até 6,9	60% até R\$ 300,00
reprovado em 01 disciplina	60% até R\$ 300,00

Fonte: OVG (2011-2013)

Observa-se que um ano após o implemento da meritocracia para o aumento ou diminuição do valor da bolsa universitária o cenário apresentado é de um maior número de beneficiados, alcançando a meta delimitada no Plano de Ação Integrada (PAI) de aumento de 18 mil para 20 mil bolsistas, com o investimento mensal de R\$ 6.682.871,00, valor menor ao inicialmente previsto para o programa quando da realização desta meta no Plano de trabalho que seria de R\$ 6.700.000,00. Veja a tabela abaixo:

Tabela 4 – Quantidade de bolsas por desempenho acadêmico

REFERÊNCIA 2013/2

Faixas de médias PARCIAL	Quantidade	Valor R\$	Porcentagem
Média menor que 7.0 (Bolsa até R\$ 300,00)	6.012	1.708.866	32,37%
Média maior que 7.0 e menor 8.5 (Bolsa entre R\$ 300,00 e R\$ 400,00)	8.806	2.917.942	47,41%
Média maior que 8.5 (Bolsa entre R\$ 400,00 e R\$ 500,00)	3.756	1.422.680	20,22%
Total Geral	1.8574	6.049.488	100,00%

REFERÊNCIA 2013/2

Quantidade de Bolsas	Quantidade	Valor R\$	Porcentagem
Bolsa Integral (até R\$ 5.000,00)	1.492	633.383	7,44%
Bolsa Parcial	18.574	6.049.488	92,56%
Total Geral	200.660[*]	6.682.871	100,00%

* Quantidade corrigida pelo site da OVG para 20.076

Fonte: OVG (2013)

Ou seja, o modelo cria um sistema relevante de incentivos, em bases pecuniárias considerando o desempenho acadêmico do bolsista, de modo a direcionar os esforços para o alcance dos resultados finalísticos e dos demais itens componentes do acordo. E o faz criando dois fluxos ou sentidos de pressão: a partir do bolsista quando se exige dele um determinado desempenho acadêmico para que mantenha seu benefício e ainda possa aumentá-lo. E ainda avaliando as IES conveniadas com o Programa Bolsa Universitária as quais devem atender a critérios de avaliação positiva de acordo com o MEC.

Além do Acordo em si, outro mecanismo importante de *enforcement* do modelo é o sistema de acompanhamento que envolve o Programa Bolsa Universitária, a SEGPLAN e o Estado para Resultados e que culmina com as reuniões periódicas do Comitê de Fiscalização da SEGPLAN e com a presença do Coordenador Geral da OVG, da Superintendência do Programa que são responsáveis pelos Resultados. Essas reuniões visam a manter a atenção à

estratégia e “sensibilizar” os gestores quanto aos atrasos e o não cumprimento do planejamento.

Esse arcabouço institucional parece favorecer o engajamento coletivo da organização em torno dos resultados e produtos a serem alcançados. Mas algumas observações precisam ser feitas. Sobre a capacidade de *enforcement* do modelo refere-se a conhecida questão que envolve a definição de metas. Isto é, as metas para os resultados finalísticos devem ser simultaneamente desafiadoras e factíveis, sob pena de desestimular os empregados e gestores e levar à perda de credibilidade do sistema. E isso se torna uma questão crítica quando estamos falando de objetivos e resultados associados à complexa dinâmica social e econômica, onde há múltiplos fluxos de influência. Isto é, além da necessidade de se conhecer a cadeia causal que relacione produtos e resultados, é necessário que o indicador usado garanta alguma especificidade, no sentido de refletir somente a influência da política pública que está sendo empreendida.

Outro ponto importante relacionado à sustentação e credibilidade do modelo refere-se à tempestividade dos dados, isto é, à sua disponibilidade em tempo hábil às pretensões do modelo de gestão por resultados, como comentado no capítulo 2. Com a reestruturação do Programa Bolsa Universitária primando por parametrizar metas e os indicadores de resultados a partir de 2011 é possível apresentar o plano de trabalho para os próximos períodos com o maior índice de eficiência, cujo índice é na média de 90%.

3.5 Efetividade e eficiência no caso da Bolsa Universitária de Goiás

Finalmente, nessa seção apresentaremos alguns resultados do caso de Goiás que podem ser atribuídos ao modelo de gestão experimentado a partir de 2011. Cabe ressaltar que nossa intenção aqui é avaliar a efetividade do governo na gestão do Programa Bolsa Universitária sobre os resultados finalísticos e a transparência evocada pela concepção normativa de Gestão por Resultados.

De forma geral, o que mais importa a essa seção, podemos sugerir que, além da publicidade de objetivos, indicadores, metas e resultados obtidos seja um avanço notável, ainda é possível afirmar que isso tenha representado um aumento substantivo da transparência. Destacamos que a orientação para resultados é uma fixação deste paradigma, ou seja, o que está em foco são as novas formas de geração de resultados em um contexto contemporâneo complexo e diversificado.

Nesse contexto, uma boa gestão é aquela que alcança resultados, independentemente de meritórios esforços e intenções. E alcançar resultados, no setor público, é atender às demandas, aos interesses e as expectativas dos beneficiários, sejam cidadãos ou organizações, criando valor público.

No entanto, os resultados não acontecem por acaso, pois governos, organizações públicas, políticas, programas e projetos não são auto-orientados para resultados. Assim como, também não basta apenas definir bem os resultados, pois não são autoexecutáveis. Portanto, a implementação passa a ser a variável crítica.

Efetividade e transparência no conceito de gestão para resultados não se restringe apenas em formular resultados que satisfaçam às expectativas dos legítimos beneficiários da ação governamental de forma realista, desafiadora e sustentável. Requer, também, alinhar os arranjos de implementação (que envolvem intricados conjuntos de políticas, programas, projetos e organizações) para alcançá-los, além de envolver a construção de mecanismos de monitoramento e avaliação que promovam aprendizado, transparência e responsabilização.

Como dimensões de resultado, destacamos a efetividade como sendo os impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos. A efetividade está vinculada ao grau de satisfação ou ainda ao valor agregado, a transformação produzida no contexto geral. Destacamos a pesquisa feita com os beneficiários da Bolsa Universitária em 2013, o qual confirma o atendimento deste requisito de resultado pelo Programa em comento, vejamos:

Tabela 5 – Qual a importância da Bolsa Universitária.

- Na sua opinião qual a importância da bolsa universitária na sua formação acadêmica?	Total	Porcentagem
1 => MUITO IMPORTANTE	16120	99,22%
2 => IMPORTANTE	124	0,76%
3 => POUCO IMPORTANTE	2	0,01%
Total Geral	16246	100,00%

- Na sua opinião qual a importância da bolsa universitária na sua formação profissional?	Total	Porcentagem
1 => MUITO IMPORTANTE	15597	96,01%
2 => IMPORTANTE	632	3,89%
3 => POUCO IMPORTANTE	13	0,08%
4 => INDIFERENTE	4	0,02%
Total Geral	16246	100,00%

- Se não fosse a bolsa da universitária (OVG), você concluiria seu curso superior?	Total	Porcentagem
1 => SIM	577	3,55%
2 => NÃO	15669	96,45%
Total Geral	16246	100,00%

Fonte: OVG (2013)

O desempenho do Programa Bolsa Universitária passa a ser medido, de um lado, pelos resultados mensurados por meio de indicadores finalísticos de qualidade e universalização dos serviços e, de outro, pelo custo deste para a sociedade. Por meio de gestão eficiente, o objetivo-síntese da estratégia é melhorar os resultados para a sociedade, avaliados mediante indicadores sensíveis à evolução na qualidade de vida dos goianos, a partir da implementação da meritocracia para o beneficiário da bolsa universitária, o que implica no esforço deste para melhor se qualificar no seu curso superior.

Ainda que de difícil mensuração, a eficiência permanece como objetivo primordial da disciplina administração, representada no setor público pelas políticas públicas de gestão, cuja discussão fizemos no capítulo 2. Ou seja, uma das funções essenciais da administração pública ou das políticas públicas de gestão é justamente mitigar as limitações impostas pelo ambiente político e pelas dificuldades relacionadas à racionalidade sempre limitada dos atores sociais em geral. Para tanto, valem-se de um repertório de técnicas relacionadas às funções clássicas de planejar, organizar, liderar ou dirigir e controlar esforços e recursos.

Posto isso, com a necessidade de atualizar o valor do benefício da bolsa universitária, que desde sua implementação em 1999 estava em R\$ 250,00, o

Governo do Estado de Goiás em 2011 fez um estudo financeiro de aumento para R\$ 500,00 o que implicaria no investimento de 7 milhões de reais mensais para custear 14 mil bolsas ativas a época. Considerando que a meta do Governo era naquele momento, além de aumentar o número de beneficiários, melhorar a qualidade dos profissionais que se formam usando o benefício, foi proposto e implementado o uso da meritocracia para se alcançar o aumento do benefício, o que resultou no investimento progressivo do valor inicialmente aprovado e discriminado no Plano de Ação Integrada de Desenvolvimento – PAI (2012-2015), no valor de R\$ 6.700.000,00 (mês) para 2012 e R\$ 10.120.000,00 (mês) gerando uma economia significativa visto que em 2012, no primeiro semestre o Programa alcançou 15.857 bolsas com o investimento de R\$ 4.925.369,13 (mês) e atualmente conta com 20.076 bolsas, sendo destas 1497 integrais com o investimento mensal de R\$ 6.684.438,42. Atingindo, portanto, um significativo grau de eficiência, visto que com o menor investimento alcançou maior número de beneficiários.

3.6 Análise e Interpretação de Resultados

Após profundas mudanças no Programa Bolsa Universitária vem sendo desenvolvido desde 2011 um modelo de gestão por resultados que inclui o gerenciamento contínuo dos processos e a definição das estratégias, com indicadores que permitem o monitoramento do desempenho das equipes que gerenciam e operacionaliza o Programa, bem como o desempenho acadêmico dos beneficiários e o custo do investimento público.

Este modelo busca definir e atingir metas através da análise do processo, envolvendo os gestores e empregados responsáveis pelo Programa Bolsa Universitária, comprometendo-os a encontrar uma forma de colocar em prática ações que se traduzam na realização dos objetivos almejados. Através do desdobramento de diretrizes em metas, pode-se estabelecer a prática contínua do controle da rotina administrativa, por meio do gerenciamento do processo passo a passo e da aferição do sistema como um todo.

Imprimir um modelo de gestão por resultados, implica quebrar paradigmas antigos, característicos do modelo burocrático da administração pública. Visando superar dificuldades, algumas medidas foram adotadas a partir de janeiro de 2011 com o objetivo de viabilizar a realização da avaliação de desempenho dos beneficiários deste programa. Dentre estas medidas estão:

- Estabelecimento de conjunto de indicadores de eficácia, eficiência e efetividade - para a implantação de um sistema de monitoramento, avaliação e controle;
- A criação de mecanismo de monitoramento, avaliação e controle, no âmbito do desempenho acadêmico do beneficiário – que permite o permanente acompanhamento do desenvolvimento das atividades, possibilitando uma interferência nos processos de trabalho quando necessário;
- A otimização do Sistema Informação do Programa Bolsa Universitária, que permite a agilização e organização das atividades como processo seletivo, controle de frequência nas IES, controle do desempenho acadêmico, etc.

Destarte, o desafio de reestruturar este Programa de Política Social passou por diversas fases, dentre elas por formulação da estratégia que baseou-se no Planejamento Estratégico do núcleo, envolvendo a elaboração de diagnósticos sobre a situação do Programa Bolsa Universitária; a definição dos cenários futuros; a percepção dos desafios para atingi-los; o estabelecimento dos objetivos estratégicos, das metas e dos indicadores de avaliação alcançando apresentando uma projeção satisfatória de resultado quanto a maior número de beneficiários, alcançando a marca de 20 mil bolsas mensais em 2013. Segue o quadro demonstrativo:

Tabela 6 – Número de bolsas ativas.

Nº Bolsas Ativas				
ANO	2010	2011	2012	2013
Nº DE BOLSAS ATIVAS	14.014	13.407	16.143	20.140

Fonte: OVG (2010-2013)

Quadro Evolutivo

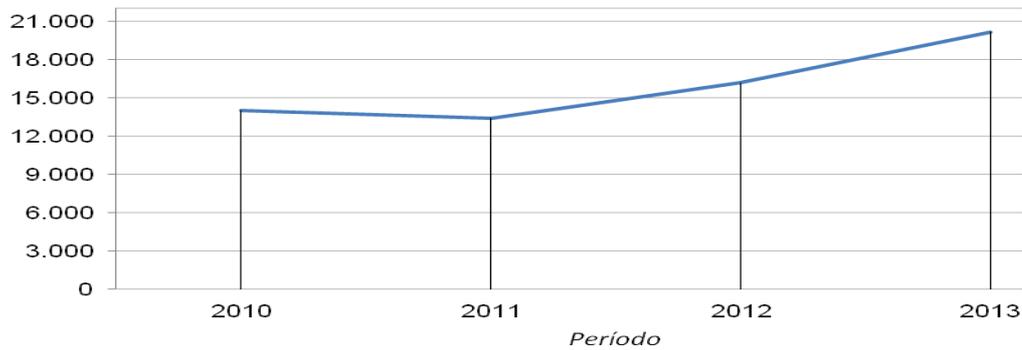


Figura 1 – Quadro evolutivo.
Fonte: OVG (2011-2013)

Destaca-se ainda que o beneficiário da Bolsa Universitária Parcial e Integral vem correspondendo a expectativa de melhorar seu desempenho acadêmico, tornando-se um profissional competitivo. Observe-se que no primeiro semestre o beneficiário recebe inicialmente de 80% do valor da mensalidade, limitado a R\$ 300,00 (trezentos reais) e nos semestres seguintes, o valor do benefício pode aumentar ou diminuir, da seguinte forma: aproveitamento acadêmico entre o mínimo exigido para aprovação e 69% (sessenta e nove por cento) garante um benefício de 60% (sessenta por cento), R\$ 300,00 (trezentos reais). Se estiver na faixa de 70% (setenta por cento) a 84% (oitenta e quatro por cento), a bolsa será de 70% (setenta por cento), R\$ 400,00 (quatrocentos reais) e se igual ou superior a 85% (oitenta e cinco por cento), o benefício corresponde a 80% (oitenta por cento), R\$ 500,00 (quinhentos reais). Vejamos:

Tabela 7 – Média de aproveitamento

Desempenho Acadêmico	Valores
média 8,5	80% até R\$ 500,00
média de 7,0 a 8,4	70% até R\$ 400,00
média até 6,9	60% até R\$ 300,00
reprovado em 01 disciplina	60% até R\$ 300,00

Fonte: OVG (2010-2013)

Ressalte-se que no período de 2012 a 2013 com aplicação do aumento ou diminuição do valor do benefício vinculado ao desempenho acadêmico semestral, o número de beneficiários com bolsa parcial entre 70% do valor da mensalidade limitado a R\$ 400,00, por exemplo, alcançou um aumento significativo, o que resulta num melhor profissional entrando para o mercado de trabalho. Vejamos:

Tabela 8 – Número de bolsas ativas parciais antes e depois da meritocracia.

Nº Bolsas ativas parciais ANTES e DEPOIS da MERITOCRACIA				
ANO	2010	2011	2012	2013
INTEGRAL Média igual ou superior a 8,0	0	0	687	1.497
PARCIAL - ATÉ R\$ 500,00 média igual ou superior a 8,5	0	0	1.432	1.589
PARCIAL - ATÉ R\$ 400,00 média entre 7,0 a 8,4	0	0	4.814	6.255
PARCIAL - ATÉ R\$ 300,00 média até 6,9 ou 1 reprovação	14.014	13.407	9.210	10.799

Fonte: OVG (2010-2013)

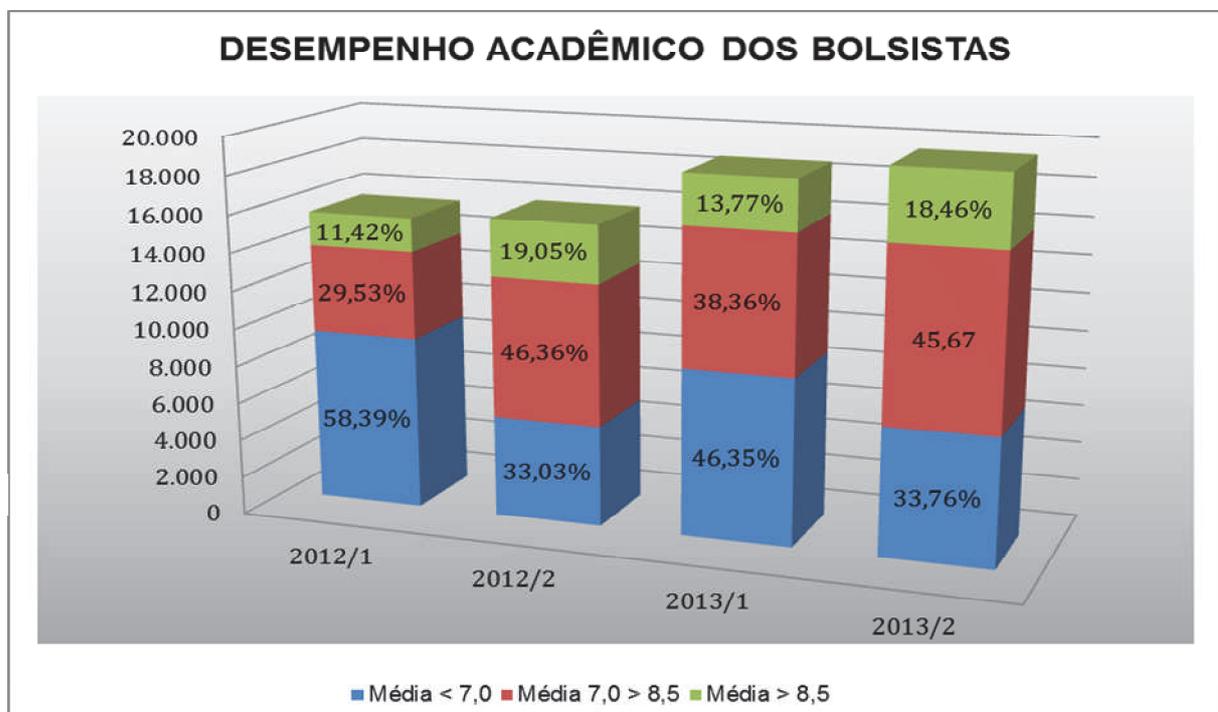


Figura 2 – Desempenho acadêmico dos bolsistas.

PAI, Programa Ação Integrada; Bolsista por Região; Pesquisa com beneficiários da bolsa.

Fonte: PBU/OVG 2011/2013.

3.7 Exigência da avaliação positiva da IES nos moldes dos indicadores utilizados pelo MEC

As exigências para o credenciamento das IES privadas com a OVG também sofreu modificação. Agora, juntamente com a ficha de cadastro devidamente preenchida e assinada por representante legal com firma reconhecida, faz-se imprescindível documentação de funcionamento do curso para qual o beneficiário será admitido, regularmente autorizado pelo MEC quando não formada a primeira turma, ou regularmente reconhecido após a formação da primeira turma; avaliação positiva de desempenho, nos moldes dos indicadores utilizados pelo MEC, e estabelecidos no Decreto nº 8.039/13; certidões de regularidade fiscal junto às Fazendas Públicas Federal, Estadual e Municipal, à Previdência Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

Neste aspecto, a principal inovação diz respeito à avaliação positiva de desempenho, podendo participar do Programa a Instituição de Ensino Superior com índices de aprovação delimitados pelo Ministério da Educação e Cultura, valorizando-se a qualidade, prestigiando-se faculdades e universidades comprometidas com a educação e a formação de profissionais devidamente capacitados, que, assim como o nosso Estado, tem na excelência a sua marca.

Ainda com ênfase na qualidade do ensino ministrado, exige-se a renovação do cadastro da IES a cada 12 (doze) meses, ocasião em que os documentos citados devem ser novamente apresentados de forma atualizada.

3.8 Renovação do Programa Bolsa Universitária

O Programa, que surgiu com o intuito de expandir, interiorizar e democratizar o ensino universitário em Goiás, após detida análise de sua trajetória e características, foi remodelado visando intensificar a qualidade do ensino ofertado pelas Instituições de Ensino Superior cadastradas, bem como fomentar o aproveitamento acadêmico dos alunos bolsistas.

Apesar da reformulação, o Programa manteve o caráter educacional e social, com o objetivo de conceder bolsa de estudos a universitários regularmente matriculados e com insuficiência financeira para custear sua formação em IES

privada, com funcionamento autorizado pelo MEC e devidamente cadastrada em consonância ao atual instrumento legislativo.

Dentre seus fins primordiais, ademais de favorecer o acesso à Educação Superior a estudantes sem recursos econômicos, estão o incentivo à continuidade ou retomada dos estudos por jovens e adultos que desejam melhorar sua qualidade de vida, a redução do índice de evasão das IES particulares, bem como a valorização do mercado de trabalho através da formação de profissionais que concorram para o desenvolvimento do Estado de Goiás (art. 2º).

Destarte, aplicando a Gestão por Resultados o Programa Bolsa Universitária do Estado de Goiás está atualmente esclarecido e independente de favoritismos políticos, garantindo ao cidadão sua dignidade consolidada pela educação no ensino superior.

4 CONCLUSÃO

A Educação é considerada pela Constituição federal como direito de todos e dever do Estado e da família (art. 205). Assim, por ser dever também do estado, entende-se que é principalmente dele a obrigação de dar condições objetivas para o exercício desse direito, inclusive na formação em curso superior, e essas condições devem ser asseguradas de forma universal, ou seja, seja devem abranger a todos os brasileiros.

O direito fundamental à Educação, assim como todos os outros direitos sociais, não pode ser considerado apenas um conselho ao Poder Público para que, no futuro, viabilize condições de efetivá-lo. Deve ser considerado norma jurídica que traduz um direito fundamental e que tem eficácia, afinal, deve-se reconhecer a força normativa da Constituição.

Com efeito, a Constituição brasileira aponta para a promoção de direitos sociais através de políticas públicas e o direito à educação tem grande destaque nesse contexto. Isso porque a educação (não só a básica obrigatória, mas também a técnico-profissionalizante e o ensino superior) é o meio que possibilita o indivíduo se reconhecer como cidadão construtor da realidade, sujeito de direito (e, claro de obrigações), possibilita mão de obra qualificada para o desenvolvimento econômico tão desejado por todos, o que resulta em uma melhor distribuição de renda no país e diminuição de desigualdades fáticas.

Nesse sentido, foi criado em 1999, pelo Governo do Estado de Goiás, o Programa Bolsa Universitária que modificou a vida de homens e mulheres que concluíram sua formação superior graças a esse benefício, representando significativa parcela dos profissionais graduados de nosso Estado, inspirando programas semelhantes em 20 (vinte) Unidades Federadas, dentre eles o PROUNI (Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005).

Atualmente, o Programa Bolsa Universitária busca o modelo de Gestão por Resultados que é uma das principais recomendações do paradigma da gestão pública estratégica, encerrando simultaneamente valores de eficiência e de democracia. De eficiência, na medida em que supõe que não só a clareza da definição dos objetivos e a sua operacionalização em resultados permitem que toda a organização se oriente em sua direção, mas também que a flexibilidade no tocante

aos recursos e aos processos permite a melhor adequação racional aos fins visados. Além disso, ao focalizar essencialmente os efeitos ou a efetividade das intervenções públicas, em substituição à coordenação por procedimentos ou ao controle por meio de alguma medida de produto, o modelo ressalta o que de fato importa ao cidadão e à sociedade, que é a mudança real nas condições de vida.

Com relação à democracia, os objetivos e resultados claros permitem maior “*accountability*”, uma vez que o estabelecimento de indicadores de resultados e de metas traz mais transparência e permite relações mais inequívocas de controle e sanção. Esta maior susceptibilidade ao controle público contribui também para a eficiência.

Como vimos no presente estudo, a partir da discussão teórica e da análise empírica do caso da Bolsa Universitária do Estado de Goiás, há uma série de desafios à realização concreta dessa concepção normativa de Gestão por Resultados, o que buscaremos consolidar nessa conclusão. Antes, no entanto, cabe uma breve sistematização da discussão realizada ao longo do texto.

Inicialmente, vimos que o aumento da eficiência no setor público é um objetivo recorrente em diversas tentativas de reforma administrativa, encontrado em situações tão diferentes como a reforma burocrática daspiana, o paradigma do gerencialismo de plano diretor de reforma do Estado brasileiro de 1998. Este último caso é simbólico nessa discussão, pelo fato de guindar a eficiência a princípio constitucional da nossa administração pública. Mas como essas reformas obtiveram sucessos apenas parciais, a ponto de Rezende (2004) definir reformas nesse sentido como *recorrentes e de baixa performance*, procuramos algumas razões fundamentais para tais “insucessos”.

Para isso, operacionalizamos um conceito de “eficiência”, entendido como a relação entre objetivos e recursos. Em seguida, problematizamos os fatores componentes dessa “equação” de eficiência, e apontamos limites políticos e organizacionais, gerais e específicos ao caso brasileiro, que impõem dificuldades à concertação dos interesses em torno de objetivos comuns e claramente definidos e à alocação meritória dos recursos para atingi-los. Discutimos questões derivadas do ambiente democrático como a distribuição plural da sociedade e sua representação política, a necessidade de governos de ampla coalizão em um sistema partidário caracteristicamente fragmentado e não programático e ainda os aspectos culturais que explicam práticas patrimonialistas no país. Além disso, lembramos potenciais

disfunções burocráticas que vão desde a resistência política antidemocrática até o apego patológico a normas.

Finalmente, do ponto de vista da racionalidade dos processos, característica necessária para a eficiente adequação entre meios e fins, observamos que, devido às limitações cognitivas, sua aplicação e disponibilidade também são um desafio à administração dos recursos e dos processos, o que com aplicação das ferramentas de gestão estratégica podem ser superadas.

Nosso objetivo específico foi discutir, então, como políticas públicas de gestão podem coordenar, ou seja, como podem contribuir para a concertação dos interesses, entendida como o compartilhamento dos objetivos e dos meios (recursos e processos) de implementação pelos diversos atores, condições essenciais para o aumento da eficiência no setor público. Para isso entendemos por políticas públicas de gestão as iniciativas que têm como objeto o planejamento, o orçamento, a estrutura organizacional, os recursos humanos, os processos e as tecnologias, as compras governamentais e, cada vez mais, a transparência e a qualidade na prestação dos serviços públicos e no atendimento ao cidadão. Referem-se, portanto, a um conjunto de ações que, embora de iniciativa preferencial em uma área meio, normalmente as secretarias ou ministérios de administração e/ou planejamento, afetam e constroem diversos outros entes governamentais e diversas políticas setoriais, em sua tentativa de coordená-los em torno de objetivos comuns.

Ou seja, as políticas públicas de gestão são iniciativas que buscam o compartilhamento dos objetivos, operacionalizados aqui em produtos e resultados, principalmente por meio de técnicas de planejamento; uma maior produtividade do fator “recursos”, como é o caso de políticas específicas de informatização e de regulação; e a adequação racional entre tais recursos e objetivos, atuando, por exemplo, sobre arquiteturas e processos organizacionais destinados a controlar a implementação das políticas públicas.

Nesse ponto, discutimos dois momentos fundamentais de coordenação: a definição dos objetivos e políticas públicas e a implementação. Com relação aos objetivos, discutimos cinco métodos de tomada de decisão, que possuem graus diversos de formalismo, apontando suas vantagens e limitações à aplicação prática na Administração Pública: o voto, a deliberação colegiada, o ajustamento mútuo, a perspectiva racional exaustiva e a barganha. Quanto à implementação, apresentamos outro conjunto de mecanismos de coordenação, dentre eles os

mecanismos de padronização de procedimentos, de habilidades e de resultados.

O restante do capítulo foi dedicado à discussão específica do modelo de Gestão por Resultados, entendido normativamente como o ciclo que começa com o estabelecimento dos resultados desejados, a partir da operacionalização dos objetivos de governo; que prescreve o monitoramento e a avaliação do desempenho da organização ou da política pública a partir do alcance desses resultados; e que retro-alimenta o sistema de gestão, propiciando ações corretivas decorrentes dessa avaliação.

Finalmente abordamos outro ponto, intrinsecamente relacionado ao modelo de resultados, que se refere aos indicadores. Essencialmente a partir da discussão trazida por Jannuzzi (2004), listamos e discutimos uma série de propriedades que os indicadores de resultados devem possuir para a correta operacionalização dos objetivos. Dentre elas, a propriedade da validade, que se refere à capacidade do indicador representar o conceito abstrato do objetivo ou do resultado que pretende substituir; a especificidade, relacionada à capacidade do indicador refletir alterações estritamente decorrentes da política pública empreendida; e a tempestividade, que se refere ao *timing* com que os dados são disponibilizados, tendo em vista as necessidades do ciclo orçamentário e de planejamento. Como corroborado pelo caso empírico analisado, a necessidade de satisfazer essas e outras propriedades configura um sério desafio concreto ao modelo normativo de Gestão por Resultados.

Considerando questões especificamente relacionadas à experiência do Programa Bolsa Universitária do Estado de Goiás, é possível reflexões mais gerais sobre uma concepção normativa do modelo de Gestão por Resultados. A mais importante delas refere-se à prescrição, pelo modelo, da clareza como condição para o compartilhamento de objetivos e o aumento da racionalidade na adequação entre os recursos, processos e objetivos. Tal prescrição é um desafio à perspectiva que aponta vantagens na ambiguidade dos objetivos, como a possibilidade de acomodação dos interesses e garantia da sustentação política.

Essa percepção pode ser reforçada por outro ponto que se refere ao uso de resultados ou de produtos como indicadores para avaliação de desempenho. Do ponto de vista normativo, como a Nova Gestão Pública refere-se simultaneamente à Gestão por Resultados e à efetividade, não há dúvidas quanto à equivalência do conceito de resultados ao conceito de efeitos.

De um lado, da eficiência, cabe lembrar que a definição de metas

desafiadoras e factíveis é recomendação de manual de qualquer técnica de planejamento, cuja não observância pode implicar a desmotivação das equipes e/ou o descrédito do próprio sistema. Por outro lado, em uma perspectiva democrática, a imprecisão quanto à responsabilidade pelos resultados pode diminuir sensivelmente as possibilidades de uma efetiva responsabilização.

Posto isso, destacamos que o modelo em estudo superou desafios para sua aplicação prática, particularmente porque estamos falando de condições sociais, econômicas, ambientais, enfim, condições complexas que encerram múltiplas dimensões, que são submetidas a múltiplas interferências, mas que com a reestruturação dos métodos de apuração ou medição possibilitou informações em tempo hábil às necessidades do ciclo de planejamento da política pública.

Em nossa visão, ao fim e ao cabo, o modelo normativo de Gestão por Resultados, se aplicado virtuosamente, no sentido de conseguir que toda a organização se oriente por ele, apresenta alta probabilidade de alcance das metas, especialmente do ponto de vista do controle social, as questões de especificidade e adequada tempestividade implicam na superação das dificuldades para a “*accountability*” democrática.

Além das questões relacionadas à definição dos objetivos e dos resultados, outro ponto essencial na discussão de eficiência é a produtividade dos recursos e dos processos, o que, no modelo de Gestão por Resultados, manifesta-se por meio da preocupação quanto à flexibilidade dos meios. Como vimos, o modelo do Programa Bolsa Universitária do Estado de Goiás mostrou um conjunto de autonomias necessárias e, a nosso ver, de alto impacto gerencial. Nesse caso, foram necessárias mudanças profundas, inclusive na legislação para que fosse aplicado o modelo do “deixe o gerente gerenciar” de forma mais convicta.

A título de considerações finais, cabe apontar algumas perspectivas ensejadas por este estudo. A primeira delas refere-se ao nível de análise em que seria possível pensar no cálculo da eficiência. Isto é, ainda que tenhamos apontado a dificuldades de calculá-la, devido à dificuldade de delimitar os múltiplos e conflitantes objetivos e apreender o complexo conjunto de recursos intervenientes que devem ser contabilizados, como a prática política, é preciso insistir naquelas avaliações dos custos dos efeitos de programas públicos de escopo e horizonte temporal bem controlados. Isto implica resgatar uma preocupação pouco convencional no setor público, que é a contabilidade de custos.

Consideração semelhante pode ser pensada quanto à aplicabilidade do modelo de Gestão por Resultados. Isto é, dado o alcance na realização concreta desse modelo para o Governo do Estado de Goiás, como foi argumentado, consideramos ter encontrado o nível em que ele poderia ser recomendado sem incorrer nos problemas democráticos, de eficiência ou de custo-benefício do próprio sistema de controle.

Uma terceira consideração recai inevitavelmente no incrementalismo discutido no capítulo 2. Uma das afirmações de Lindblom (1959), ao defender seu modelo e contrapor a perspectiva racional exaustiva, é que, para a maior parte das situações, não haveria teoria disponível que permitisse estabelecer relações inequívocas de causalidade entre meios e fins. Isso coaduna com muitas dificuldades políticas e administrativas apontadas nesse estudo, referentes à realização de planejamentos amplos, focados em resultados e desdobrados até níveis bastante inferiores na organização. Lindblom defende então que o método das comparações sucessivas seria mais adequado uma vez que as políticas públicas evoluiriam de forma incremental, na margem, numa sequência de tentativas, erros e correções a partir de soluções ou alternativas existentes. Ao escolher políticas públicas conhecidas, sobre as quais se fariam pequenas mudanças, seus valores e objetivos subjacentes seriam simultaneamente escolhidos, diminuindo sobremaneira os riscos das decisões tomadas.

Ora, uma questão que surge dessa discussão entre planejamento racional exaustivo e incrementalismo, e que mereceria investigações mais profundas, é até que ponto a evolução incremental é consequência não intencional e inevitável de um planejamento estratégico de longo alcance ou até que ponto ela pode ser, em si, a própria estratégia? Se for este último o caso, como elaborar uma estratégia incrementalista? Parece-me que um primeiro passo fundamental nesse sentido é a elucidação do próprio conceito de “incremental”.

Finalmente, a última consideração, e que nos parece mais importante, refere-se ao sistema de incentivos ao desempenho. Como mencionamos, no âmbito da Nova Gestão Pública é forte a visão do “homem econômico” e da necessidade de critérios racionais para vinculação inequívoca entre desempenho e resultados. Segundo essa perspectiva, dado o comportamento egoísta e maximizador de utilidade do indivíduo, o único controle possível repousa na aplicação de incentivos externos que promovam a convergência entre os interesses públicos e a agenda

privada do agente.

Embora essa visão seja suficientemente desafiada por uma série de constatações, dentre elas a racionalidade limitada dos atores, queremos aqui chamar a atenção para outras duas questões adicionais. A primeira delas, mais propriamente associada à Gestão por Resultados, decorre de uma aparente contradição interna do próprio modelo, que pode ser sintetizada pela seguinte preocupação já anteriormente levantada: se o comportamento racional é esperado, para evitar o problema do “carona” na ação coletiva, o tamanho da equipe discernível para fins de atribuição dos resultados alcançados será tão reduzido que inviabilizará o próprio modelo de resultados, dada a necessidade de estabelecer indicadores cada vez mais intermediários.

A segunda questão, mais relevante, é extraída da discussão conceitual de eficiência que fizemos. Nela, recorremos a Schein (1982, p. 179) para sugerir que não seria possível medir a eficiência por meio de nenhuma “amostra de tempo isolada de performance organizacional”, mas sim por meio do modo e dos processos com os quais a organização aborda os problemas. Esses modos seriam ancorados, sobretudo, nas capacidades organizacionais de adaptabilidade, sentimento de identidade, capacidade de apreender a realidade e capacidade de integração e de coordenação interna.

Por fim, ao meu ponto de vista, o Programa Bolsa Universitária do Estado de Goiás alcançou a Gestão por Resultado atendendo seus indicadores planejados no período de monitoramento proposto (2012 e 2013) após profunda mudança de paradigma, motivada pela análise crítica desta pesquisadora e também gestora do Programa neste período, acarretando inclusive a necessidade de elaboração de nova legislação que atendesse todas as reformas estruturais em prol da eficiência e Gestão por Resultados.

Assim, em um curto espaço de tempo, após a reestruturação do Programa é possível mensurar os indicadores e verificar se as metas propostas no início do planejamento em 2011 foram atingidas, bem como as determinadas no Plano de Ação Integrada de Desenvolvimento PAI 2012-2015 do Governo do Estado, que autorizou o investimento de R\$ 6.700.000,00 mês para o ano de 2012 e R\$ 10.120.000,00 para 2013 e 2014 com o fim de alcançar a meta de 20 mil bolsas ativas no semestre letivo, com valores variando de bolsa parcial de R\$ 300,00 à R\$ 500,00 e Integral no valor de R\$ 300,00 a R\$ 4.000,00. Observa-se que em 2013 o

Programa Bolsa Universitária alcança a marca de 20.076 bolsas ativas, com o investimento de R\$ 6.684.438,42, gerando portanto uma economia de R\$ 3.437.129,00, caracterizando assim a eficiência e o mais importante conseguir motivar aos estudantes beneficiários a ter um melhor desempenho acadêmico, aprimorando-o por via de consequência profissionalmente.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, J; PUTNAM, R; ROCKMAN, B. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Boston: Editora Harvard University Press, 1981.

ABRANCHES, Sérgio H. H, *et al.* Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. In: TAVARES, José A. G. O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira. Coleção Brasil 2010, Instituto Teotônio Vilela, 2003. *Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, nº 1, 1988.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C; SPINK, P. (orgs) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

ALVERGA, Carlos Frederico. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa. *Revista do Serviço Público*, São Paulo, ano 54, nº 3, p. 46, 2003.

ARRETCHE, Marta Tereza S. Uma contribuição para fazermos avaliação menos ingênua. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BENNIS, W. G.; Toward a "truly" scientific management: the concept of organizational health. *General Systems Yearbook*, 7, 1962.

BOYNE, George A. Public and Private Management: What's the difference? *Journal of Management Studies*, 39:1, January, 2002.

BOWDITCH, James L; BUONO, Anthony F. *Elementos de Comportamento Organizacional*. São Paulo: Pioneira, 1992.305p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. In: BRESSER PEREIRA, L. C; SPINK, P. (orgs) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

_____. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, v.47, nº 1, 1996.

_____. *Política y Gestión Pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica/CLAD, 2004.

CAIDEN, Naomi J.; CAIDEN, Gerald E. Enfoques e lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público. *Revista do Serviço Público*, nº 1, jun-mar/2001.

CARVALHO, José Murilo. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 40, nº 2, 1997.

COELHO, Edmundo Campos. *A retórica da racionalidade e o mito da estrutura*. IUPERJ, 1979.

COHEN, Joshua. Democracy and Liberty. In: ELSTER, Jon (org.) *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, 1998..

DAHL, Robert A. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1989.

DAHL, Robert A. The Science of Public Administration: Three Problems. *Public Administration Review*, v 7, n. 1, Winter, 1947.

DENHARDT, Robert B. *Teoria Geral da Administração Pública*. Thomson/Wadsworth. 4. ed. 2004.

DROR, Yehezkel. Salir del paso, “ciencia” o inercia”? In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas – Coletânea*. vol. 1, Brasília, ENAP, 2006.

ELSTER, Jon. *Introduction*. In: _____. *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, 1998.

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. *Estrutura e organização do Poder Executivo*. Brasília: ENAP. 1993.126p.

ERIKSEN, Erik O. *The Question of Deliberative Supranationalism in the EU*. Arena Working Papers, University of Ohio, 1999.

EVANS, Peter. *O Estado como problema e solução*. São Paulo. *Revista Lua Nova*, 1997.

FEARON, James D. Deliberation as Discussion. In: ELSTER, Jon (org.) *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, 1998.

FERREIRA, Gabriela Nunes. A Formação Nacional em Buarque, Freyre e Vianna. São Paulo. *Revista Lua Nova*, nº 37, 1996.

FIGUEIREDO, Argelina M. C; FIGUEIREDO, Marcus F. *Avaliação Política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica*. São Paulo. Textos IDESP, nº 15, 1986.

FORESTER, John. Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through. *Public Administration Review*, v. 44, nº 1, 1984.

GAMBETTA, Diego. “Claro!”: An Essay on Discursive Machismo. In: ELSTER, Jon (org.) *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, 1998.

GEDDES, Barbara. *Politicians Dilemma – Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, University of California Press, 1994.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Docente: EAESP/FGV: *Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições*. 2003, 110 p. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

HEADY, Ferrel. *Administración Pública: una perspectiva comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

JANNUZZI, Paulo M. *Indicadores Sociais no Brasil – Conceitos, Fontes de Dados e Aplicações*. 3. ed. Campinas: Alínea, 2004.

_____. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, nº 2, p.137-160, abr./jun, 2005.

LINDBLOM, Charles. *The Science of Muddling Through*. *Public Administration Review*, Spring, v. 19, nº 2, p. 78-88, 1959.

_____. Still muddling – not yet through. *Public Administration Review*, Spring, v. 39, nº 6, p. 517-526, nov./dez. 1979.

_____. *O Processo de Decisão Política*. Brasília: Universidade de Brasília. 1980. Cap. 1 a 5.

MARCH, James; OLSEN, Johan P. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press, 1989.

_____. *Democratic Governance*. New York: The Free Press, 1995.

MARTINS, Humberto Falcão. *A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.12p. Disponível em: http://www.academia.edu/3261499/A_etica_do_patrimonialismo_ea_modernizacao_da_administracao_publica_brasileira. Acesso em: 04 nov. 2013.

_____. Uma Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas: Desenvolvimento e Aplicação na Análise de Três Casos de Políticas de Gestão Pública. 2003. 253p. [Dissertação de Doutorado] Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2003.

MELO, Marcus André. A Política da Ação Regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 46, 2001.59-62p.

MERTON, Robert K. Estrutura Burocrática e Personalidade. In: CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da Burocracia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

MINTZBERG, Henry (orgs). *O Processo da Estratégia*. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MISOCZKY, Maria Ceci; ROSA FILHO, Duarte de Souza. *A regulação no contexto brasileiro: reflexões inspiradas em Guerreiro Ramos, Maurício Tragtenberg e Fernando Prestes Motta*, ENANPAD, 2004.

MOTTA, Fernando C. Prestes e BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Introdução à Organização Burocrática. 2. ed. Stamford: Editora Cengage Learning, 2004.

MOTTA, Paulo Roberto. *Avaliação da Administração Pública: Eficiência, Eficácia e Efetividade*. Rio de Janeiro: FUNDAP, 1990.

MOTTA, Paulo Roberto. *Gestão Contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. Rio de Janeiro: Record, 1991.

NORTH, Douglas. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2004.

NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático*. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

PACHECO, Regina Sílvia. Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção. *VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, 2002.20p.

PETERS, B. Guy. *Gobernanza y Burocracia Pública: Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?* Foro Internacional 182, XLV, 2005.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *Administração e Estratégia de Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1966.

VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). *Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana*. Rio de Janeiro: Fórum Nacional/José Olympio, 1994.

REIS, Fábio Wanderley. Três temas Weberianos. *Revista CULT*, São Paulo, nº 124, ano 11, maio 2008.

REZENDE, Flávio da Cunha. *Por que falham as reformas administrativas?* São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

RUA, Maria das Graças. *Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, Programas e Projetos Governamentais – Texto Básico*, Mimeo, 2007.18p. Disponível em: http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fIndicadores_desmistificacao_problema_1.pdf. Acesso em: 30 set. 2013.

SCHEIN, Edgar. *Psicologia organizacional*. Rio de Janeiro: Prentice-Hall, 1982.

SILBERMAN, Bernard. *Cages of Reason. The Rise of the Rational State in France, Japan, The United States and Great Britain*. Chicago: University Press, 1993.487p.
SIMON, Herbert A. *Comportamento Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1970.

SPINK, Peter. Inovação na perspectivas dos inovadores: a experiência do Programa Gestão Pública e Cidadania. Cadernos EBAPE. *BR Fundação Getúlio Vargas*, Rio

de Janeiro, v. 1, n.2, p. 1-13. 2003.

STARK, David; BRUSZT, Laszlo. Enabling Constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós socialismo. *RBCS*, v. 13, nº 36, fev, p.15-16,1998.

STONER, J. A. F. *Administração*. Rio de Janeiro: Prentice-Hall, 1985.

TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. A Expansão da Cidadania. *VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, p 8-11, 2002. Disponível em: <http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/ACFB9C.pdf>
Acesso em: 15 out 2013.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. São Paulo: UNB. 2004.

WILLIAMSON, Oliver E. *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press, 1996.

WILSON, Woodrow. O Estudo da Administração. *Cadernos de Administração Pública*, EBAP/FGV, Rio de Janeiro, nº 16, 1955.

ANEXOS

ANEXO I - LEI Nº 17.405, DE 06 DE SETEMBRO DE 2011



GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS Secretaria de Estado da Casa Civil

LEI Nº 17.405, DE 06 DE SETEMBRO DE 2011.

- Regulamentada pelo Decreto nº 8.039, de 28-11-2013.

Dispõe sobre o Programa Bolsa Universitária.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS, nos termos do art. 10 da Constituição Estadual, decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DOS OBJETIVOS DO PROGRAMA E DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

Art. 1º O Programa Bolsa Universitária, de caráter educacional e social, tem por objetivo conceder bolsas de estudos a alunos universitários cuja renda familiar bruta seja de até 6 (seis) salários mínimos nacionais, regularmente matriculados em Instituições de Ensino Superior (IES) de natureza privada, com funcionamento autorizado pelo Ministério da Educação (MEC) e devidamente cadastradas nos termos desta Lei.

Art. 2º O Programa Bolsa Universitária visa, principalmente:

- I - possibilitar a estudantes sem recursos financeiros próprios ou de familiares o acesso à Educação Superior;
- II - auxiliar na formação de profissionais que possam colaborar para o pleno desenvolvimento do Estado de Goiás;
- III - incentivar jovens e adultos a continuarem ou retornarem aos estudos;
- IV - reduzir o índice de evasão nas Instituições de Ensino Superior sediadas no Estado de Goiás;
- V - ampliar o número de profissionais com formação superior, de modo a propiciar a melhoria da qualidade de vida e a valorização do mercado de trabalho em Goiás.

Art. 3º Às pessoas com deficiência serão reservados, no mínimo, 5% (cinco por cento) das bolsas de que trata esta Lei, calculados no início de cada semestre letivo.

Art. 4º Para o cadastramento ou recadastramento no Programa Bolsa Universitária, a Instituição de Ensino Superior deverá apresentar, juntamente com a ficha de cadastro devidamente preenchida e assinada por representante legal, com firma reconhecida, os seguintes documentos:

- I - atestado de funcionamento do curso no qual o beneficiário será admitido, regularmente autorizado pelo MEC se ainda não formada a 1ª turma, ou regularmente reconhecido pelo MEC após a formação da 1ª turma;
- II - atestado de avaliação positiva de desempenho, conforme indicadores utilizados pelo MEC e estabelecidos no regulamento desta Lei;
- III - estatuto ou documento similar de constituição da mantenedora da IES e a última alteração consolidada, se houver;

~~IV - certidões de regularidade fiscal junto às Fazendas Públicas Federal, Estadual e Municipal, à Previdência Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS;~~
- Revogado pela Lei nº 17.636, de 16-05-2012, art. 3º.

V - cópia autenticada do ato de nomeação ou da ata da última eleição da Diretoria;

VI - cópias dos documentos pessoais, acompanhadas de informações quanto a nacionalidade, estado civil, profissão, endereço e telefone do representante legal responsável pela assinatura do convênio.

Parágrafo único. O cadastramento deverá ser renovado a cada 12 (doze) meses, devendo ser apresentados os documentos a que se refere este artigo, devidamente atualizados.

CAPÍTULO II

DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA

Art. 5º É beneficiário do Programa Bolsa Universitária, nele podendo se inscrever ou manter-se inscrito, o estudante que atender às seguintes condições, na forma estabelecida em regulamento:

- I - residir no Estado de Goiás;

II - estar regularmente matriculado em curso de graduação, autorizado e/ou reconhecido pelo Ministério da Educação (MEC), em Instituição de Ensino Superior privada, devidamente credenciada e autorizada pelo MEC, e ter sido admitido por meio de concurso vestibular, desempenho no ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio – ou por meio de transferência de outra IES;

III - não possuir diploma de graduação nem estar matriculado em outro curso de ensino superior;

IV - ser economicamente carente, assim considerado o aluno pertencente a grupo familiar que possua renda bruta mensal de até 6 (seis) salários mínimos e, no máximo, 1 (um) bem imóvel;

V - não ter reprovação por nota ou frequência em mais de 1 (uma) disciplina por semestre letivo;

VI - não abandonar o curso ou dele desistir ou evadir-se ou mesmo trancar disciplina no semestre, ressalvado justo motivo, devidamente comprovado junto à Administração do Programa;

VII - não receber qualquer auxílio ou benefício de outra fonte, pública ou privada, para o custeio de sua mensalidade ou anuidade, ressalvados os casos previstos em regulamento;

VIII - não ter desligamento anterior do Programa Bolsa Universitária devido a descumprimento de exigências mínimas ou por fraude, nos termos desta Lei ou de seu regulamento.

§ 1º Não poderá inscrever-se no Programa de que trata esta Lei o estudante que frequente curso superior a distância ou semipresencial.

§ 2º A inscrição poderá ser requerida pelo próprio estudante, quando maior, ou por seus pais ou representantes legais, devidamente identificados.

§ 3º Para a renovação da inscrição, o estudante deverá, semestralmente, na data que lhe for informada pela Administração do Programa, atualizar seu cadastro e apresentar documentos relativos às alterações de renda, vínculo familiar e outras exigidas na inscrição.

CAPÍTULO III

DA SELEÇÃO

Art. 6º O aluno inscrito no Programa Bolsa Universitária será submetido a processo de seleção, conforme previsto no regulamento desta Lei.

CAPÍTULO IV

DA CONCESSÃO DA BOLSA

Art. 7º Serão concedidas bolsas integrais e parciais, em conformidade com critérios estabelecidos no regulamento, que também disporá sobre a forma de pagamento das mesmas, bem como sobre a distribuição dos quantitativos disponíveis entre os diversos cursos cadastrados.

Art. 8º Poderá ser beneficiário de bolsa integral o estudante cuja renda bruta familiar mensal seja de até 03 (três) salários mínimos.

- Redação dada pela Lei nº 17.828, de 29-10-2012.

~~Art. 8º Poderá ser beneficiário de bolsa integral o estudante cuja renda bruta familiar mensal seja de até 1 (um) salário mínimo e ½ (meio) mensal e que comprove desempenho acadêmico igual ou superior a 80% (oitenta por cento).~~

Parágrafo único. Para continuar beneficiário da bolsa universitária integral o estudante deverá também comprovar desempenho acadêmico semestral igual ou superior a 80% (oitenta por cento).

- Acrescido pela Lei nº 17.828, de 29-10-2012.

Art. 9º As bolsas parciais serão concedidas em valores variáveis, fixados no regulamento, limitados ao máximo de R\$ 500,00 (quinhentos reais), atualizáveis, observados os seguintes percentuais:

I - 80% (oitenta por cento), ao beneficiário que comprovar aproveitamento acadêmico igual ou superior a 85% (oitenta e cinco por cento);

II - 70% (setenta por cento), ao beneficiário que comprovar aproveitamento acadêmico entre 70% (setenta por cento) e 84% (oitenta e quatro por cento);

III - 60% (sessenta por cento), ao beneficiário que comprovar aproveitamento acadêmico entre o mínimo exigido para aprovação e 69% (sessenta e nove por cento).

Art. 10. A Bolsa concedida terá validade de 1 (um) semestre letivo, podendo ser renovada por mais semestres, desde que o beneficiário mantenha as condições de concessão previstas nesta Lei, bem como em seu regulamento, e não incorra nas penalidades previstas em seu Capítulo VI.

§ 1º O período total de concessão do benefício não pode exceder o tempo de duração normal do curso escolhido na IES frequentada.

§ 2º O benefício poderá ser suspenso, a pedido do beneficiário, por até 2 (dois) semestres seguidos ou alternados, mediante requerimento escrito à Administração do Programa, com a necessária justificativa, não sendo o período de suspensão contado para os fins do § 1º deste artigo.

§ 3º A graduação do beneficiário no curso escolhido, o trancamento da matrícula ou abandono do curso, por qualquer motivo, interrompem a concessão do benefício a partir da ocorrência de cada fato, respondendo o beneficiário pelas parcelas indevidamente recebidas a partir da interrupção.

§ 4º Em caso de transferência do beneficiário para outra IES, ou mudança de curso na mesma ou em outra IES, o prazo do § 1º deste artigo será contado pela média dos semestres previstos em cada IES para o curso escolhido.

§ 5º A transferência de beneficiário de uma IES para outra dependerá de consulta prévia à Administração do Programa sobre a existência de vagas disponíveis na nova IES e somente poderá ser feita uma única vez e no início do primeiro ou do segundo semestre letivo.

CAPÍTULO V

DA CONTRAPRESTAÇÃO

Art. 11. O estudante beneficiário da Bolsa Universitária prestará serviços durante o curso em órgãos, entidades e instituições definidos e indicados pela Administração do Programa, com carga horária compatível com as do curso que realiza e do trabalho que executa, de acordo com a natureza da área de sua formação, ou em projetos de pesquisas, devidamente cadastrados junto à Administração do Programa, e que ofereçam a devida orientação, segundo as regras estabelecidas no regulamento.

§ 1º A efetiva prestação de serviços prevista neste artigo é condição de manutenção do benefício, devendo a Administração do Programa regulamentar a forma de cadastramento dos órgãos, das entidades e instituições que acolherão os beneficiários, bem como manter o controle das atividades por eles desenvolvidas.

§ 2º A Comissão Executiva a que se refere o art. 15 desta Lei fiscalizará a contraprestação prevista neste artigo, podendo, para tanto, estabelecer requisitos de qualidade e avaliação.

CAPÍTULO VI

DAS PENALIDADES

Art. 12. Na ocorrência de falsa declaração ou fraude visando à obtenção ou concessão de bolsa de estudo, o agente estará sujeito a sanções penais e demais cominações legais cabíveis, sem prejuízo das penalidades previstas no regulamento desta Lei.

Art. 13. As infrações e situações determinantes da exclusão do Programa serão descritas em regulamento.

§ 1º A exclusão do beneficiário ou da IES será precedida de procedimento administrativo, observados os princípios da ampla defesa e do contraditório, nos termos do regulamento.

§ 2º Constatados indícios de infração ou situação excludente, a Administração do Programa suspenderá imediatamente o pagamento do benefício, restabelecendo-o integralmente ao final do procedimento administrativo, se comprovada a inexistência de infração ou situação excludente.

§ 3º Outras irregularidades ou denúncias deverão ser apuradas por unidade específica vinculada à Superintendência do Programa Bolsa Universitária.

CAPÍTULO VII

DA ADMINISTRAÇÃO DO PROGRAMA

Art. 14. A Organização das Voluntárias de Goiás – OVG – é a Administradora do Programa, por meio de contrato de gestão ou convênios com o Governo do Estado de Goiás e parcerias com Instituições de Ensino Superior e entidades assistenciais ou de educação, responsabilizando-se por sua implementação e execução.

Parágrafo único. Os instrumentos de ajuste a que se refere este artigo estabelecerão, dentre as obrigações da Administradora do Programa, as seguintes:

I - oferecer recursos materiais e humanos necessários à plena consecução dos objetivos do Programa;

II - promover ampla divulgação do Programa;

III - cadastrar e fiscalizar os beneficiários do Programa, as IES e entidades conveniadas, no que tange a contraprestação de serviços e realização dos projetos de pesquisa realizados pelos beneficiários que assim o adotarem, por meio da unidade específica vinculada à Superintendência do Programa Bolsa Universitária;

IV - responder a indagações dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Tribunal de Contas do Estado e do Ministério Público Estadual;

V - prestar contas dos resultados ao Estado de Goiás.

Art. 15. Fica instituída a Comissão Executiva do Programa Bolsa Universitária, composta por representantes da OVG e da Secretaria de Estado da Educação, formalmente indicados por seus titulares e nomeados pelo Governador do Estado para mandato de 2 (dois) anos, permitida a recondução por igual período, e com funções a serem estabelecidas em regulamento.

CAPÍTULO VIII

DOS RECURSOS FINANCEIROS

Art. 16. Os recursos financeiros para implementação e execução do Programa são oriundos do Tesouro Estadual, por meio de dotação orçamentária própria.

Parágrafo único. A ampliação do número de bolsas poderá ocorrer mediante recursos provenientes de aumento da dotação própria do Programa, de doações de pessoas físicas e jurídicas, empresas e entidades não governamentais, além de outras fontes e convênios, previstos em legislação específica, e os destinados pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público em razão da aplicação de penalidades.

CAPÍTULO IX

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 17. A concessão de bolsas prevista nesta Lei dar-se-á a partir do ano de 2012.

Art. 18. As Instituições de Ensino Superior atualmente conveniadas ao Programa serão automaticamente cadastradas, salvo recusa formal no prazo de 30 (trinta) dias a contar da publicação desta Lei, cabendo à OVG solicitar os documentos necessários para a adequação às suas disposições.

Art. 19. Os beneficiários atualmente vinculados ao Programa deverão, imediatamente à publicação desta Lei, renovar suas inscrições, promovendo a necessária adequação a seus termos, sob pena de exclusão do Programa.

Art. 20. Os beneficiários dos convênios de assistência financeira firmados com Instituições de Ensino Superior para pagamento de contrapartida na concessão de descontos em mensalidades, nos termos do parágrafo único do art. 19 do Decreto nº 5.536, de 21 de janeiro de 2002, têm garantida sua migração para o Programa Bolsa Universitária até o mês de dezembro de 2012, desde que atendam aos requisitos desta Lei.

Parágrafo Único. Para os fins do disposto neste artigo, as IES atualmente conveniadas ficam obrigadas a apresentar à Administração do Programa relatório específico, relativo ao período de fevereiro a junho de 2011, contendo os seguintes dados referentes a cada beneficiário:

I - o valor do benefício concedido por meio do convênio;

II - o valor do desconto concedido como contrapartida;

III - o valor total da mensalidade cobrada para o curso.

Art. 21. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 30 (trinta) dias.

Art. 22. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 23. Ficam revogadas as Leis nºs 13.918, de 03 de outubro de 2001, 15.191, de 23 de maio de 2005, e 15.639, de 02 de maio de 2006.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS, em Goiânia, 06 de setembro de 2011, 123º da República.

MARCONI FERREIRA PERILLO JÚNIOR

(D.O. de 09-09-2011) - Suplemento

Este texto não substitui o publicado no Suplemento do D.O. de 09-09-2011.



ANEXO II - DECRETO Nº 8.039, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2013**GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS**
Secretaria de Estado da Casa Civil

DECRETO Nº 8.039, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2013.

Regulamenta a Lei nº 17.405, de 06 de setembro de 2011, que dispõe sobre o Programa Bolsa Universitária e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS, no uso de suas atribuições constitucionais, nos termos do art. 21 da Lei nº 17.405, de 06 de setembro de 2011, e tendo em vista o que consta do Processo nº 201200013001500,

D E C R E T A:

CAPÍTULO I
DOS OBJETIVOS DO PROGRAMA E DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO

Art. 1º O Programa Bolsa Universitária, de caráter educacional e social, tem por objetivo conceder bolsas de estudos, nos termos do disposto no Capítulo IV deste Regulamento, a alunos universitários economicamente carentes, regularmente matriculados em Instituições de Ensino Superior (IES) de natureza privada, com funcionamento autorizado pelo Ministério da Educação (MEC) e devidamente cadastradas nos termos da Lei estadual nº 17.405, de 06 de setembro de 2011, e deste Regulamento.

Art. 2º O Programa Bolsa Universitária visa, principalmente:

I – possibilitar a estudantes sem recursos financeiros próprios ou de familiares o acesso à Educação Superior;

II – auxiliar na formação de profissionais que possam colaborar para o pleno desenvolvimento do Estado de Goiás;

III – incentivar jovens e adultos a continuarem ou retornarem aos estudos;

IV – reduzir o índice de evasão nas Instituições de Ensino Superior sediadas no Estado de Goiás;

V – ampliar o número de profissionais com formação superior, de modo a propiciar a melhoria da qualidade de vida e a valorização do mercado de trabalho em Goiás.

Art. 3º Às pessoas com deficiência serão reservados no mínimo 5% (cinco por cento) das bolsas de que trata este Regulamento, calculados no início de cada semestre letivo.

§ 1º O candidato portador de deficiência física ou mental leve deverá comprovar

essa condição no momento do cadastramento, mediante apresentação de atestado médico particular ou laudo pericial emitido pelo Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS.

§ 2º Por ocasião da seleção dos candidatos, a Administração do Programa Bolsa Universitária deverá calcular o número de vagas reservadas aos portadores de deficiência e, caso o número de candidatos seja superior ao de vagas, realizar seleção nos termos deste Regulamento.

§ 3º Em caso de dúvida quanto à documentação apresentada ou à condição de deficiência, mesmo durante a vigência do benefício, a Administração do Programa poderá encaminhar o candidato para a realização de perícia médica oficial, que será obrigatória, sob pena de exclusão do Programa.

Art. 4º Para conveniar-se ao Programa Bolsa Universitária, a Instituição de Ensino Superior deverá apresentar, juntamente com a ficha de cadastro devidamente preenchida e assinada por representante legal, com firma reconhecida, os seguintes documentos:

I – atestado de funcionamento do curso no qual o beneficiário será admitido, regularmente autorizado pelo MEC, se ainda não formada a 1ª turma, ou regularmente reconhecido pelo MEC, após a formação da 1ª turma;

II – atestado de avaliação positiva de desempenho, conforme indicadores utilizados pelo MEC e estabelecidos neste Regulamento;

III – estatuto ou documento similar de constituição da mantenedora da IES e a última alteração consolidada, se houver;

IV – cópia autenticada do ato de nomeação ou da ata da última eleição da Diretoria;

V – cópias dos documentos pessoais, acompanhadas de informações quanto a nacionalidade, estado civil, profissão, endereço e telefone do representante legal responsável pela assinatura do convênio.

§ 1º O cadastramento deverá ser renovado a cada 12 (doze) meses, devendo ser apresentados os documentos a que se refere este artigo, devidamente atualizados.

§ 2º Para conveniar-se ao Programa, a IES que se encontrar sob processo de autorização ou reconhecimento, ou sob fiscalização de órgão vinculado ao MEC, deverá apresentar declaração do MEC nesse sentido, obrigando-se à apresentação do documento a que se refere o inciso I deste artigo em até 60 (sessenta) dias após o encerramento do processo de autorização, reconhecimento ou fiscalização.

Art. 5º O atestado de avaliação a que se refere o inciso II do art. 4º deste Regulamento será concedido pela Administração do Programa, observado o seguinte:

I – obtenção pela IES de Conceito Preliminar de Curso (CPC) igual ou superior a 2 (dois), divulgado pelo MEC antes da celebração do convênio;

II – os cursos da IES que não tiverem CPC divulgados serão avaliados com base no Índice Geral de Cursos – IGC – atribuído pelo MEC, até a divulgação do CPC, devendo apresentar índice igual ou superior a 2 (dois);

III – após 6 (seis) anos de vigência deste Regulamento, deverá ser excluída do Programa a IES que não apresentar IGC igual ou superior a 3 (três), sem prejuízo do disposto no inciso I deste artigo;

IV – a IES já conveniada que tiver seu CPC menor do que 2 (dois) poderá

permanecer no Programa até a próxima publicação de avaliação pelo MEC, devendo dele ser excluída, caso não alcance nesse prazo conceito igual ou superior a 2 (dois);

V – as avaliações serão realizadas pela Administração do Programa, no prazo de até 60 (sessenta) dias da data de divulgação pelo INEP do CPC, valendo até a próxima avaliação e divulgação do CPC.

§ 1º Durante o período em que a IES permanecer com CPC ou IGC menor do que 02 (dois), a Administração do Programa deverá avaliar as medidas adotadas para a melhoria de seu conceito, podendo excluir do Programa a IES que, a seu critério, não estiver adotando as providências para a melhoria da qualidade do curso avaliado.

§ 2º A IES que não tiver o CPC ou o IGC informado pelo MEC será considerada com conceito presumido de 02 (dois), até que o MEC faça a sua avaliação.

§ 3º Na hipótese de alteração do sistema de avaliação das IES pelo MEC, este Regulamento será adequado no prazo de até 60 (sessenta) dias.

CAPÍTULO II **DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA**

Art. 6º É beneficiário do Programa Bolsa Universitária, nele podendo se inscrever ou manter-se inscrito, o estudante que atender às seguintes condições:

I – residir no Estado de Goiás;

II – estar regularmente matriculado em curso de graduação, autorizado e/ou reconhecido pelo MEC, em Instituição de Ensino Superior privada, sediada no Estado de Goiás, devidamente por ele credenciada e autorizada, e ter sido admitido por meio de concurso vestibular, desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM – ou por meio de transferência de outra IES;

III – não possuir diploma de graduação, nem estar matriculado em outro curso de ensino superior;

IV – ser economicamente carente, assim considerado o aluno pertencente a grupo familiar que possua renda bruta mensal de até 6 (seis) salários mínimos, para recebimento de bolsa parcial, e renda bruta mensal de até 3 (três) salários mínimos, para recebimento de bolsa integral, e, no máximo, 1 (um) bem imóvel;

V – não ter reprovação por nota ou frequência em mais de 1 (uma) disciplina por semestre letivo;

VI – não abandonar o curso ou dele desistir ou evadir-se ou mesmo trancar disciplina no semestre, ressalvado justo motivo, devidamente comprovado junto à Administração do Programa, solicitando, se for de seu interesse, a suspensão do seu benefício;

VII – não receber qualquer auxílio ou benefício de outra fonte, pública ou privada, para o custeio de sua mensalidade ou anuidade, ressalvado o disposto no § 11 deste artigo, bem como no parágrafo único do art. 8º deste Regulamento;

VIII – não haver sido anteriormente desligado do Programa Bolsa Universitária devido à prática das infrações a fraudes, descrita nos incisos I, II e III do art. 22 deste Regulamento.

§ 1º Não poderá inscrever-se no Programa o estudante que frequente curso superior a distância ou semipresencial.

§ 2º Considera-se semipresencial, para fins deste Regulamento, o curso superior que ofereça aulas presenciais inferiores a 70% (setenta por cento) da carga horária prevista.

§ 3º A inscrição poderá ser requerida pelo próprio estudante, quando maior, por seus pais ou representantes legais, devidamente identificados, momento em que comprovará seu vínculo com a IES.

§ 4º Para a renovação do benefício, o estudante deverá, semestralmente, na data que lhe for informada pela Administração do Programa, atualizar seu cadastro e, quando solicitado, apresentar documentos relativos a alterações da renda, que poderá ultrapassar até 15% (quinze por cento) dos valores estabelecidos no inciso IV deste artigo.

§ 5º Para fins do disposto no inciso I deste artigo, considera-se residente no Estado de Goiás o beneficiário que comprove moradia fixa, em seu nome ou de sua família, no território goiano, mediante apresentação de conta de água, energia elétrica ou telefone fixo, carnê de IPTU, contrato de aluguel ou outro documento hábil, a critério da Administração do Programa, facultado a esta a realização de visita domiciliar para comprovar a veracidade das informações.

§ 6º A comprovação de matrícula prevista no inciso II deste artigo será obrigatória somente depois da seleção, entretanto, a do vínculo com a IES deverá ser feita pelo candidato antes do processo seletivo, mediante apresentação de declaração expedida pela IES, especificando o curso e o período letivo que está cursando ou irá cursar, ou, alternativamente, comprovante de pré-matrícula ou reserva de vaga, ou, ainda, comprovante de pagamento do última mensalidade emitido pela IES.

§ 7º A comprovação de que não está cursando e não possui outro curso superior será feita mediante declaração do próprio beneficiário ou de seu representante legal, em modelo a ser fornecido pela Administração do Programa no momento da inscrição, facultada a verificação da veracidade da declaração junto ao MEC.

§ 8º Para fins do disposto no inciso IV deste artigo, a renda familiar do beneficiário será apurada mediante apresentação dos seguintes documentos:

I – declaração pessoal do beneficiário ou de seu representante legal, se menor de idade, de número e nome dos membros do grupo familiar, da renda familiar total e da existência ou não de imóvel em nome de algum deles, conforme modelo a ser fornecido pela Administração do Programa;

II – cópia de contracheque recente (últimos três meses) do beneficiário e demais membros do grupo familiar, se assalariados;

III – cópia da última Declaração de Rendimentos entregue à Receita Federal do Brasil, de qualquer membro do grupo familiar que aufera rendimentos não assalariados, como, por exemplo, rendimentos de autônomo, juros, dividendos, lucros, direitos autorais etc., podendo a declaração ser substituída, se não apresentada, por Declaração de Comprovantes de Rendimentos – DECORE – emitida por contador habilitado ou declaração pública feita em cartório pelo detentor dos rendimentos, quando autônomo;

IV – declaração pessoal firmada por todos os membros do grupo familiar de que a soma de seus rendimentos brutos não supera o limite de 06 (seis) salários mínimos, se beneficiário de bolsa parcial, e de 3 (três) salários mínimos se de bolsa integral, caso não enquadrados nos incisos II e III deste parágrafo;

V – a comprovação do vínculo familiar ou dependência econômica deverá ser feita por:

a) certidão de nascimento e documento de identidade, no caso de filhos, netos,

pais, avós ou bisavós e irmãos consanguíneos ou não;

b) certidão de casamento, no caso de cônjuges, padrastos, madrastas, enteados ou enteadas;

c) sentença judicial definitiva em ação declaratória de união estável afetiva ou homoafetiva, ou outro documento público que a comprove, facultado à Administração do Programa a verificação por diligência;

d) decisão judicial provisória ou definitiva de guarda, tutela, curatela ou dependência econômica, no caso de menor, incapaz ou terceiro economicamente dependente;

e) declaração de próprio punho, confirmada por duas testemunhas, de separação de fato do vínculo conjugal ou da união estável ou comprovante de ingresso de pedido judicial da ação de divórcio ou de desfazimento de união estável.

§ 9º Considera-se como proprietário de imóvel, para fins deste Regulamento, o beneficiário que tenha imóvel registrado em Cartório de Registro de Imóveis, figure como adquirente a qualquer título em escritura pública ou detenha a concessão de direito real de uso de imóvel constante de programa oficial de habitação.

§ 10. A inscrição é obrigatória em todos os casos, salvo no de renovação, hipótese em que o aluno é obrigado, semestralmente, em data a ser fixada pela Administração do Programa e comunicada ao aluno, a atualizar seu cadastro e, se solicitado, apresentar documentos relativos a alterações de renda, vínculo familiar e outros exigidos na inscrição.

§ 11. Fica ressalvada da condição prevista no inciso VII deste artigo a possibilidade de acumulação do benefício previsto neste Regulamento com outro da mesma natureza, desde que a soma de ambos não ultrapasse a 80% (oitenta por cento) do valor da mensalidade do aluno, assim considerado o mínimo a pagar em razão da pontualidade ou antecipação do pagamento concedida pela IES.

§ 12. Caso julgue necessário, a Administração do Programa poderá exigir a apresentação de documentos adicionais pelo candidato a qualquer momento no curso da avaliação.

Art. 7º Para fins de comprovação dos requisitos previstos nos incisos V e VI do art. 6º, a IES deverá apresentar, ao final de cada semestre letivo, histórico escolar do beneficiário.

Parágrafo único. Não apresentado o documento previsto neste artigo, ou caso os dados dele constantes indiquem a reprovação em mais de uma disciplina por nota ou frequência, bem como existência de abandono, desistência ou trancamento de matrícula, será o beneficiário intimado a apresentar justificativas no prazo de até 30 (trinta) dias, cabendo à Administração do Programa decidir por sua exclusão ou não em igual prazo, cabível recurso na forma deste Regulamento.

Art. 8º A comprovação do requisito previsto no inciso VII do art. 6º deste Regulamento será feita mediante declaração do beneficiário do Programa ou de seu representante legal.

Parágrafo único. Não se considera auxílio ou benefício o recebimento de bolsa de pesquisa concedida por órgão oficial ou entidade credenciada junto ao MEC, estágio remunerado inferior a 6 (seis) meses, bem como crédito concedido pelo FIES com a finalidade de complementar o valor da Bolsa Universitária, até o limite do valor da mensalidade.

Art. 9º Para fins do disposto no inciso VIII do art. 6º deste Regulamento, consideram-se causas para o anterior desligamento do Programa:

I – a não-apresentação de documentação exigível, se regularmente intimado para tal;

II – a não-aceitação de documentos anteriormente apresentados, conforme despacho de autoridade responsável pelo Programa;

III – a prestação de informações escritas incorretas ou inverídicas ao Programa, por si, seus representantes legais ou terceiros legalmente inquiridos;

IV – a apuração, em visita domiciliar ou procedimento administrativo, de fraude, simulação ou dolo, por si ou terceiros, em que o beneficiário vise obter vantagem indevida.

Parágrafo único. A exclusão do Programa, em qualquer caso, será precedida de apuração por sua Administração, em procedimento administrativo.

CAPÍTULO III DA SELEÇÃO

Art. 10. A inscrição no Programa Bolsa Universitária, por si só, não gera direito à obtenção do benefício, que será concedido dentro do número de vagas disponibilizadas, mediante seleção, atendidas as normas deste Regulamento.

Art. 11. A seleção a que se refere o art. 10 visa escolher, dentre os candidatos inscritos, aqueles que atenderem aos critérios constantes deste Capítulo, considerando o número de bolsas disponíveis.

Art. 12. Para a seleção dos candidatos inscritos no Programa Bolsa Universitária, serão observados os seguintes critérios, em ordem:

I – menor renda bruta mensal familiar *per capita*;

II – ordem crescente da renda bruta do grupo;

III – complementarmente, serão considerados os fatores a seguir:

a) metade ou mais da escolaridade cursada na rede pública;

b) matrícula em curso das áreas social, educacional, saúde ou agricultura;

c) aluna/candidata mãe solteira;

d) pessoa(s) mais idosa(s) no grupo familiar;

e) candidato arrimo de família (casado ou não);

f) membro(s) do grupo familiar acometido(s) de doença crônica;

g) anterior participação em processo seletivo do Programa;

h) 2 (dois) ou mais estudantes universitários no grupo familiar;

i) candidato trabalhador rural;

j) candidato egresso do Sistema Prisional.

§ 1º Em caso de empate, terá preferência o candidato que, sucessivamente:

I – obter a maior pontuação na soma dos fatores descritos nas alíneas “a” a “j” do inciso III deste artigo;

II – alcançar o maior somatório de gastos com consumo de energia elétrica, água, aluguel/financiamento da casa própria, saúde e educação;

III – contar maior idade.

§ 2º O candidato não classificado para bolsa integral passará a concorrer, automaticamente, a bolsa parcial.

§ 3º A renda mensal familiar bruta é a soma total da renda bruta no mês de todos os que compõem a família.

§ 4º Para efeito de cálculo da renda familiar mensal considera-se família ou grupo familiar o conjunto formado pelo estudante candidato a bolsa; esposo/esposa; companheiros; filhos de qualquer condição, menores de 21 anos, não emancipados, ou inválidos; irmãos de qualquer condição, menores de 21 anos, não emancipados, ou inválidos; pais; padrastos; avós; tutores; tutelados; curadores e curatelados.

§ 5º Consideram-se rendimentos para efeito de cálculo da renda bruta mensal salários, proventos, comissões, pró-labore, outros ganhos do trabalho não assalariado, do trabalho informal ou autônomo, rendas do patrimônio, pensões de qualquer natureza, benefícios previdenciários (públicos ou privados), renda mensal vitalícia e benefícios sociais, salvo seguro desemprego, e quaisquer outros dos integrantes do grupo familiar, incluído o estudante.

§ 6º Os critérios de desempate poderão ser alterados a cada processo seletivo, nos termos do respectivo Edital, atendendo aos indicadores sociais de vulnerabilidade verificados pela Administração do Programa.

CAPÍTULO IV **DA CONCESSÃO DA BOLSA**

Art. 13. Serão concedidas bolsas integrais e parciais, de conformidade com critérios estabelecidos neste Capítulo, que também disporá sobre a forma de seu pagamento, bem como sobre a distribuição dos quantitativos.

Art. 14. Para fins de realização da seleção de bolsistas por resultado acadêmico, cada IES deverá apresentar, semestralmente, em data e forma a serem fixadas pela Administração do Programa, o desempenho acadêmico dos alunos candidatos, demonstrando:

I – as disciplinas que o aluno cursou no semestre;

II – a média obtida em cada disciplina;

III – a média geral do curso no semestre;

IV – a carga horária de cada disciplina, bem como o número de faltas do aluno e a média de faltas em cada disciplina;

V – a existência de outras deduções do valor da mensalidade, como financiamentos, bolsas e descontos concedidos pela IES ou terceiros;

VI – outros fatos relacionados ao aluno bolsista, como prêmios concedidos,

disciplinas trancadas ou abandonadas e outros.

§ 1º Em caso de empate, terá preferência o candidato que, sucessivamente:

I – obtiver a maior média em um maior número de disciplinas;

II – obtiver a maior carga horária por disciplina, considerados o menor número de faltas do aluno e a média de faltas em cada disciplina;

III – obtiver maior número de horas de atividades extracurriculares;

IV – cumprir maior número de horas da contrapartida, sendo o mínimo de 160 (cento e sessenta) e o máximo de 400 (quatrocentos) por semestre.

§ 2º Em caso de reprovação do aluno em uma disciplina no semestre, o seu benefício será calculado na forma do inciso III do art. 16 deste Regulamento, independentemente de seu resultado acadêmico nas demais disciplinas.

Art. 15. Poderá ser beneficiário de bolsa integral o estudante cuja renda bruta familiar mensal seja de até 3 (três) salários mínimos.

§ 1º Para manutenção de bolsa integral, o estudante deverá também comprovar desempenho acadêmico igual ou superior a 80% (oitenta por cento) a partir do segundo semestre após o recebimento do benefício, bem como não ser reprovado em mais de uma disciplina por semestre, sob pena de exclusão do Programa, transferência compulsória para bolsa parcial, sujeita a comprovação do desempenho acadêmico exigido nos termos do art. 16 deste Regulamento, e, ainda, ressarcimento aos cofres públicos, no caso de recebimento indevido.

§ 2º Poderá beneficiar-se novamente da bolsa integral o aluno que, transferido compulsoriamente para a bolsa parcial em consequência de seu baixo desempenho acadêmico, desde que recupere aquele exigido nos termos do § 1º deste artigo, e mantenha a situação socioeconômica exigida, observada a disponibilidade de vagas aferida semestralmente pela Administração do Programa e respeitados os critérios de desempate a que se refere o art. 12 deste Regulamento.

Art. 16. Bolsas parciais serão concedidas em valores variáveis, limitados ao máximo de R\$ 500,00 (quinhentos reais), atualizáveis, observados os seguintes percentuais:

I – 80% (oitenta por cento) do valor da mensalidade ao beneficiário que comprovar aproveitamento acadêmico igual ou superior a 85% (oitenta e cinco por cento), limitada a R\$ 500,00;

II – 70% (setenta por cento) do valor da mensalidade ao beneficiário que comprovar aproveitamento acadêmico entre 70% (setenta por cento) e 84% (oitenta e quatro por cento), limitada a R\$ 400,00;

III – 60% (sessenta por cento) do valor da mensalidade ao beneficiário que comprovar aproveitamento acadêmico entre o mínimo exigido para aprovação e 69% (sessenta e nove por cento), ou que se reprovar em uma disciplina por semestre, limitada a R\$ 300,00;

IV – 80% (oitenta por cento) do valor da mensalidade, limitada a R\$ 300,00, no semestre em que o aluno ingressar no Programa, em razão da falta de aproveitamento acadêmico.

§ 1º A fixação do benefício será sempre feita em razão do aproveitamento acadêmico do aluno e do valor da mensalidade, assim considerada como a definida pela IES para pagamento com desconto máximo de pontualidade.

§ 2º O valor da bolsa corresponderá ao percentual previsto neste artigo, calculado sobre o valor líquido da mensalidade (valor bruto menos o primeiro desconto de pontualidade), menos o valor do benefício ou financiamento, respeitados os valores máximos descritos neste Regulamento.

§ 3º Nos casos de benefício ou financiamento integral da mensalidade, o pagamento da bolsa concedida pela OVG ficará suspenso até a comprovação do cancelamento do benefício ou financiamento, limitado ao prazo de seis meses contados da data de divulgação do resultado.

§ 4º O beneficiário da bolsa parcial deverá pagar o mínimo de 20% (vinte por cento) do valor da sua mensalidade com o desconto máximo de pontualidade.

§ 5º O desempenho acadêmico será comprovado com a apresentação, em até 30 (trinta) dias do início do ano letivo, de informações fornecidas eletronicamente pela IES.

§ 6º O beneficiário que não comprovar seu desempenho acadêmico na forma e no prazo previstos no § 5º deste artigo, atendidos os demais requisitos de concessão, terá sua bolsa fixada no valor mínimo, até comprovação ulterior, vedado o pagamento retroativo dos meses em que não houve comprovação.

§ 7º O valor da mensalidade, para fins de cálculo do percentual a ser pago, será aquele com o desconto de pontualidade para o primeiro pagamento antecipado, constante do boleto ou documento de cobrança da IES.

§ 8º As IES conveniadas ao Programa, no caso de cobrança da mensalidade paga após a data prevista para o desconto máximo de pontualidade, não poderão cobrar o acréscimo de valor por elas previsto sobre a totalidade da mensalidade menos o valor da bolsa, mas apenas sobre a diferença de percentual devido pelo aluno em relação ao valor da mensalidade com desconto máximo, aplicado sobre a diferença de mensalidade em razão da impontualidade.

Art. 17. A bolsa concedida terá validade de 1 (um) semestre letivo, podendo ser renovada por mais semestres, desde que o beneficiário mantenha as condições de concessão previstas neste Regulamento e não incorra nas penalidades previstas em seu Capítulo VI.

§ 1º O período total de concessão do benefício não pode exceder o tempo de duração normal do curso escolhido na IES frequentada.

§ 2º O benefício poderá ser suspenso a pedido do beneficiário, por até 2 (dois) semestres seguidos ou alternados, mediante requerimento escrito à Administração do Programa, com a necessária justificativa, não sendo o período de suspensão contado para os fins do § 1º deste artigo.

§ 3º A graduação do beneficiário no curso escolhido, o trancamento da matrícula ou abandono do curso por qualquer motivo interrompem a concessão do benefício a partir da ocorrência de cada fato, respondendo a IES pelas parcelas indevidamente recebidas a partir da interrupção, sem a devida comunicação ao Programa Bolsa Universitária.

§ 4º Em caso de transferência do beneficiário para outra IES, ou mudança de curso na mesma ou em outra IES, o prazo do § 1º deste artigo será contado pela média dos semestres previstos em cada IES para o curso escolhido.

§ 5º A transferência de beneficiário de uma IES para outra dependerá de consulta prévia à Administração do Programa sobre a existência de vagas disponíveis na nova IES e poderá ser feita somente uma vez e no início do primeiro ou do segundo semestre letivo, conforme calendário interno do Programa.

Art. 18. O pagamento das bolsas à IES será feito mediante apresentação por ela

de Relatório à Administração do Programa, atendidas as normas relativas à disponibilidade orçamentária, ao empenho, à liquidação e ao pagamento da despesa.

CAPÍTULO V **DA CONTRAPRESTAÇÃO**

Art. 19. O estudante beneficiário da Bolsa-Universitária prestará serviços durante o curso em órgãos, entidades e instituições definidos e indicados pela Administração do Programa, tendo carga horária compatível com as do curso que realiza e do trabalho que executa, de acordo com a natureza da área de sua formação, em ação humanitária ou em projetos de pesquisas, devidamente cadastrados junto à Administração do Programa, e que ofereçam a devida orientação, atendidas as seguintes regras:

I – após a assinatura do termo de compromisso, o beneficiário deverá optar por uma das entidades e atividades cadastradas junto à Administração do Programa, que sejam de seu interesse e adequadas a seus horários escolares e de trabalho;

II – cabe à Administração do Programa informar, dentre as entidades e atividades indicadas, às cadastradas junto ao Programa, para o devido cumprimento da contrapartida, bem como o quantitativo de horas proporcional a cada benefício, a serem cumpridas, sendo 160 (cento e sessenta) horas para bolsa integral e/ou parcial, 128 (cento e vinte e oito) horas para bolsa parcial e 96 (noventa e seis) horas para bolsa parcial a que se referem os incisos I, II, III e IV, respectivamente, do art. 16 deste Regulamento.

III – a efetiva prestação dos serviços previstos neste artigo é condição de manutenção do benefício pelo aluno, devendo a Administração do Programa cadastrar, nos termos dos §§ 5º a 8º deste artigo as entidades e instituições que acolherão os beneficiários, bem como exercer o controle das atividades desenvolvidas por estes;

IV – o beneficiário que optar pelo desenvolvimento de projeto de pesquisa, como alternativa à prestação de serviços prevista no *caput* deste artigo, deverá apresentar o termo de encaminhamento feito pela Administração do Programa à instituição escolhida, que apresentará por sua vez o Termo de Aceitação de Orientação por professor ou pesquisador cuja graduação seja, no mínimo, de mestre;

V – ao beneficiário que prestar a contrapartida em área afim com sua formação, com o mínimo de horas correspondentes a seu benefício, será concedido certificado do devido cumprimento de horas, que valerá como título em concursos públicos de provas e títulos realizados pelo Estado de Goiás.

§ 1º Em caso de rompimento do convênio entre a entidade ou instituição e o Programa, o beneficiário será redirecionado para outra das entidades por ele indicadas, observada a existência de vaga ou, ainda, para entidade ou instituição conveniada ao Programa em que haja vaga, sendo o beneficiário intimado do prazo para sua apresentação.

§ 2º A atividade de contrapartida não poderá ser executada em gabinetes dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

§ 3º O beneficiário também poderá cumprir a contrapartida nas modalidades de participação em palestra sobre matéria objeto de sua área de formação, bem como de doação própria de sangue ou captação de sangue de doadores por ele indicados, a entidades devidamente cadastradas no Programa Bolsa Universitária.

§ 4º A Comissão Interna do Programa Bolsa Universitária, composta por 3 membros, dela tendo que constar um assistente social e um advogado, presidida pela Superintendência do Programa Bolsa Universitária, fiscalizará a contraprestação prevista neste artigo, podendo, para tanto, estabelecer requisitos de qualidade e avaliação.

§ 5º O cadastramento das entidades e instituições, públicas ou privadas, nas quais poderão ser prestadas as contrapartidas será feito mediante requerimento à Superintendência do Programa Bolsa Universitária, fornecido via internet, devendo ser anexados os seguintes documentos:

I – estatuto social, norma legal ou documento similar de criação da entidade ou instituição, em cópia autenticada, devidamente atualizado com eventuais alterações posteriores;

II – ata de posse ou nomeação desintegrantes do órgãos diretivo atual da entidade ou instituição, em cópia autenticada;

III – documentos pessoais do presidente ou do titular de cargo equivalente, em cópia autenticada;

IV – plano de trabalho da entidade ou instituição, desenvolvido em conformidade com sua função institucional, com prazo de duração não inferior a 12 (doze) meses;

V – declaração da entidade de que se dispõe a acolher e orientar o bolsista em contrapartida, estabelecendo o número de vagas disponíveis, as atividades a serem realizadas e os respectivos horários;

VI – comprovante de registro da entidade no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ – ou indicação da norma que a dispensa;

VII – comprovante de inscrição da entidade no conselhos estaduais e municipais da atividade institucional que realiza;

VIII – termo de adesão, preenchido e assinado conforme modelo a ser oferecida pela Administração do Programa Bolsa Universitária.

§ 6º Deferido o pedido de adesão da entidade ou instituição ao Programa Bolsa Universitária, será emitido certificado, com prazo de validade de 12 (doze) meses, renovável mediante aditivo por iguais períodos, instruído com os documentos indicados nos incisos I a VII do parágrafo 5º deste artigo.

§ 7º Do indeferimento do pedido de adesão devidamente motivado e após notificação formal do requerente, caberá recurso à Administração do Programa, por quem ela indicar, no prazo de 15 (quinze) dias.

§ 8º O descredenciamento da entidade ou instituição do Programa poderá ser feito:

I – a pedido do credenciado, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias do encerramento do prazo de certificação;

II – Unilateralmente, pela Administração do Programa, em caso de descumprimento pelo credenciado das regras estabelecidas neste Regulamento e em manual de conduta a ser editado pela Administração do Programa Bolsa Universitária;

III – por acordo entre as partes, em que se determine a data de encerramento da certificação;

IV – por decisão judicial.

§ 9º - Somente poderão ser cadastradas instituições públicas, entidades sem fins lucrativos de assistência social ou educação, organizações não governamentais empresas privadas desde que a atividade desenvolvida pelo bolsista esteja vinculada às respectivas ações

responsabilidade social.

§ 10 As atividades desenvolvidas pelos bolsistas não poderão ter caráter político-partidário, religioso, ser ilegais ou contrários à ética, à moral e aos bons costumes, sob pena de descredenciamento automático da entidade ou instituição.

Art. 20. São dispensados de cumprimento da contrapartida os beneficiários acometidos de doença crônica impeditiva do exercício de atividades habituais, portadores de necessidades especiais, idosos ou seus cuidadores, bem como os que estiverem em gozo de licença médica, por doença ou acidente devidamente comprovados por atestado médico particular, laudo pericial ou documento hábil expedido pelo INSS.

CAPÍTULO VI DAS PENALIDADES

Art. 21. Na ocorrência de falsa declaração ou fraude, visando à obtenção ou concessão de bolsa de estudo, o agente estará sujeito a sanções penais e demais cominações legais cabíveis, sem prejuízo das penalidades previstas neste Regulamento.

Art. 22. Considera-se infração ao Programa ou são situações que determinam a exclusão do mesmo:

I – adulterar documento ou falsear informação com a finalidade de fraudar o procedimento de cadastramento, seleção ou acompanhamento do benefício;

II – adulterar documento ou falsear informação com a finalidade de incluir no Programa IES que não atenda às condições deste Regulamento;

III – omitir informação necessária ou relevante com as finalidades referidas nos incisos I e II deste artigo;

IV – deixar o beneficiário de estar matriculado, por qualquer motivo, em curso de graduação de ensino superior presencial, ressalvado o disposto no § 2º do art. 17 deste Regulamento e excetuada a condição de pré-matrícula ou reserva de vaga, devidamente comprovada, conforme § 6º do art. 6º deste Regulamento;

V – deixar de prestar a contra-partida;

VI – deixar o beneficiário de ser carente, nos termos deste Regulamento;

VII – adquirir o beneficiário ou qualquer outro membro do grupo familiar um segundo imóvel;

VIII – obter o beneficiário média de notas inferior a 5,0 (cinco pontos) no semestre;

IX – manter frequência inferior a 75% (setenta e cinco por cento) em cada disciplina cursada no semestre;

X – ter sido reprovado por nota em mais de uma disciplina por semestre;

XI – ter abandonado, desistido, evadido ou trancado disciplina no semestre, ressalvado justo motivo, devidamente comprovado;

XII – receber qualquer auxílio ou benefício de outra fonte, pública ou privada, para o custeio de sua mensalidade ou anuidade, nos termos do art. 2º deste Regulamento;

XIII – ter sido desligado anteriormente do Programa Bolsa Universitária devido ao descumprimento das exigências mínimas ou por fraude, salvo se comprovar mudança em relação aos fatos determinantes de sua exclusão, com o atendimento às condições estabelecidas no art. 6º deste Decreto, ou depois de 1 (um) ano da exclusão por fraude, vedados os casos de reincidência;

XIV – não ter efetivado a matrícula e ou a suspensão do benefício no prazo estabelecido semestralmente pela Administração do Programa;

XV – deixar o beneficiário de residir no Estado de Goiás.

§ 1º A exclusão do beneficiário ou da IES será precedida de procedimento administrativo em que sejam observados os princípios da ampla defesa e do contraditório, nos termos deste Regulamento.

§ 2º A apuração da infração ou da situação excludente será feita pela comissão de apuração designada pela Administração do Programa Bolsa Universitária.

§ 3º Da decisão da comissão referida no § 2º caberá recurso para a Administração do Programa, cuja decisão será irrecorrível.

§ 4º A comissão de apuração ou a Administração do Programa poderá converter a pena de exclusão em suspensão, mediante decisão fundamentada em que seja fixado prazo para a regularização da situação excludente.

§ 5º Constatados indícios de infração ou situação excludente, a Administração do Programa suspenderá imediatamente o pagamento do benefício, restabelecendo-o integralmente ao final do procedimento administrativo, se comprovada a inexistência de infração ou situação excludente.

§ 6º Outras irregularidades ou denúncias deverão ser apuradas por unidade específica vinculada à Superintendência do Programa Bolsa Universitária.

CAPÍTULO VII **DA ADMINISTRAÇÃO DO PROGRAMA**

Art. 23. À Organização das Voluntárias de Goiás – OVG – é atribuída a Administração do Programa, por meio de contrato de gestão ou convênios com o Governo do Estado de Goiás e parcerias com Instituições de Ensino Superior e entidades assistenciais ou de educação, responsabilizando-se por sua implementação e execução.

Parágrafo único. Os instrumentos de ajuste a que se refere este artigo estabelecerão, dentre as obrigações da Administração do Programa, as seguintes:

I – oferecer recursos materiais e humanos necessários à plena consecução dos objetivos do Programa;

II – promover ampla divulgação do Programa;

III – cadastrar e fiscalizar os beneficiários do Programa, as IES e entidades conveniadas, no que tange à contraprestação de serviços e realização dos projetos de pesquisa pelos beneficiários que assim o adotarem, por meio da unidade específica vinculada à Superintendência do Programa Bolsa Universitária;

IV – responder a indagações dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Tribunal de Contas do Estado e do Ministério Público Estadual;

V – prestar contas dos resultados ao Estado de Goiás.

Art. 24. Fica instituída a Comissão Executiva do Programa Bolsa Universitária, presidida pelo Coordenador-Geral da OVG e composta por 01 (um) de seus diretores e 01 (um) representante da Superintendência do Programa Bolsa Universitária, formalmente indicados pelos respectivos titulares; 01 (um) representante das Instituições de Ensino Superior conveniadas, escolhido por seus pares, bem como 01 (um) estudante beneficiário do Programa Bolsa Universitária, sendo este o de melhor resultado acadêmico, nos termos do art.12 deste Regulamento, todos designados pelo Governador do Estado para mandato de 2 (dois) anos, permitida a recondução por igual período, e com funções a serem estabelecidas em regulamento próprio da Comissão, depois de instalada.

CAPÍTULO VIII DOS RECURSOS FINANCEIROS

Art. 25. Os recursos financeiros para implementação e execução do Programa são oriundos do Tesouro Estadual, por meio de dotação orçamentária própria.

Parágrafo único. A ampliação do número de bolsas poderá ocorrer mediante recursos provenientes de aumento da dotação própria do Programa, de doações de pessoas físicas e jurídicas, empresas e entidades não governamentais, além de outras fontes e convênios previstos em legislação específica, bem como mediante aqueles destinados pelo Poder Judiciário e Ministério Público em razão da aplicação de penalidades.

CAPÍTULO IX DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Art. 26. O procedimento administrativo de exclusão do beneficiário ou da IES, nos termos do art. 13, § 1º, da Lei nº 17.405 de 06 de setembro de 2011, obedecerá ao disposto na Lei nº 13.800, de 18 de janeiro de 2001, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública do Estado de Goiás.

Parágrafo único. Identificada a situação excludente pela Administração do Programa, o beneficiário ou a IES serão intimados formalmente para apresentação de justificativas, as quais serão apreciadas por comissão nomeada pela Administração do Programa para tal finalidade.

CAPÍTULO X DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 27. As Instituições de Ensino Superior atualmente conveniadas ao Programa serão automaticamente cadastradas, salvo recusa formal no prazo de 30 (trinta) dias a contar da publicação deste Regulamento, cabendo à Administração do Programa solicitar os documentos necessários para a adequação as suas disposições.

Art. 28. Os beneficiários atualmente vinculados ao Programa deverão, imediatamente à publicação deste Regulamento ou sempre que convocados, renovar seus benefícios, promovendo a necessária adequação a seus termos, sob pena de exclusão do Programa.

Art. 29. Para os alunos já vinculados ao Programa até 2011, cuja mensalidade seja superior a R\$ 375,00 (trezentos e setenta e cinco) reais, não se aplicam as regras de aproveitamento acadêmico previstas no art. 16, incisos II e III, quando o valor do benefício calculado for menor do que R\$ 300,00 (trezentos reais), permanecendo este valor até sua saída do Programa ou até que as regras de aproveitamento determinem um valor maior de benefício.

Art. 30. O Poder Executivo poderá editar outros atos que visem à adequação do Programa, sem prejuízo do poder regulamentar de sua Administração, estabelecido em contrato de

gestão.

Art. 31. Ficam ratificados os Editais n^{os} 1, de 18 de agosto de 2011; 1, de 19 de março de 2012; 2, de 28 de setembro de 2012, e 1, de 1^o de março de 2013, bem como a migração para o Programa Bolsa Universitária dos beneficiários dos convênios de assistência financeira com Instituições de Ensino Superior para pagamento de contrapartida na concessão de descontos em mensalidades, nos termos do parágrafo único do art. 19 do Decreto n^o 5.536, de 21 de janeiro de 2002, realizada no ano de 2012.

Art. 32. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 33. Ficam revogados o Decreto n^o 5.536, de 21 de janeiro de 2002, e suas alterações posteriores.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS, em Goiânia, 28 de novembro de 2013, 125^o da República.

MARCONI FERREIRA PERILLO JÚNIOR

(D.O. de 03-12-2013)

Este texto não substitui o publicado no D.O. de 03-12-2013.

ANEXO III – PAI (PLANO DE AÇÃO INTEGRADA)

PLANO DE AÇÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO PAI "SELO DE PRIORIDADE" CONSOLIDAÇÃO													
ÓRGÃO EXECUTOR	INF. P/ VÍNCULO	PAI	Cód PA	PROGRAMA AGLUTINADOR	Cód P	PROJETOS	AÇÕES IMPACTANTES / BENEFÍCIOS	ALVO IMPACTADO	VALORES	FONTE DE RECURSOS	Fundo	Dir. Arrecadado 2012	Dir. Arrecadado 2013
SEGPLAN	PROTEGE	SOCIAL REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL	12	PROGRAMA BOLSA UNIVERSITÁRIA	12.1	- PROGRAMA BOLSA UNIVERSITÁRIA	1- Conceder mais 2.000 novas bolsas, alcançando 20.000 bolsas universitárias anuais dentro dos novos critérios já estabelecidos, com contraprestação de serviços	20.000 bolsas universitárias concedidas	Total mensal: 2012: 6.700.000,00 2013: 10.120.000,00 2014: 10.120.000,00 Total anual: 2012: R\$ 67.176.000,00 2013: R\$ 101.376.000,00 2014: R\$ 101.376.000,00 Total: R\$ 269.928.000,00	1) FUNDO PROTEGE	PROTEGE	67.176.000,00	101.376.000,00

AÇÕES IMPACTANTES: Concessão de Novas Bolsas, aumentando de 18.000 para 20.000 bolsas Universitárias anuais.

Fonte: SEGPLAM (2012)

ANEXO IV – INDICADOR DE RESULTADO DE EFICIÊNCIA

 ORGANIZAÇÃO DAS VOLUNTÁRIAS DE GOIÁS SISTEMA DE PLANEJAMENTO E CONTROLE		INDICADORES DE RESULTADOS				
UNIDADE: SUPERINTENDÊNCIA DA BOLSA UNIVERSITÁRIA - PBUNI/COGER						
INDICADOR		CÁLCULO			META (Nº DE DIAS)	DESVIO (%)
CÓDIGO	NOME	DATA	RESULTADO (Nº DE DIAS)			
IMA-9	TEMPO MÉDIO DE CONCESSÃO DA BOLSA UNIVERSITÁRIA PARCIAL E INTEGRAL	1. Abertura das Inscrições	1/9/2013	107	140	-23,57%
		2. Divulgação dos Resultados	16/12/2013			

INDICADOR			DADOS UTILIZADOS		RESULTADO	META	DESVIO
CÓDIGO	NOME	FÓRMULA DE CÁLCULO	ESPECIFICAÇÃO	QUANT.	%	%	(%)
IPROD-9	PERCENTUAL DE SOLICITAÇÕES ATENDIDAS - BOLSA PARCIAL E INTEGRAL	$\frac{\text{Nº DE SOLICITAÇÕES ATENDIDAS NO SEMESTRE}}{\text{Nº DE SOLICITAÇÕES DO SEMESTRE}} \times 100$	Nº de Atendimentos	11.320	100,00%	100%	0,00%
			Nº de Solicitações	11.320			

INDICADOR			DADOS UTILIZADOS		RESULTADO	META	DESVIO
CÓDIGO	NOME	FÓRMULA DE CÁLCULO	ESPECIFICAÇÃO	QUANT.	%	%	(%)
IPROD-9A	PERCENTUAL DE SOLICITAÇÕES ATENDIDAS - BOLSA PARCIAL E INTEGRAL (Acumulado)	$\frac{\text{Nº DE SOLICITAÇÕES ATENDIDAS NO ANO}}{\text{Nº DE SOLICITAÇÕES RECEBIDAS NO ANO}} \times 100$	Nº de Atendimentos do Ano		100%	100%	
			Nº de Solicitações do Ano				

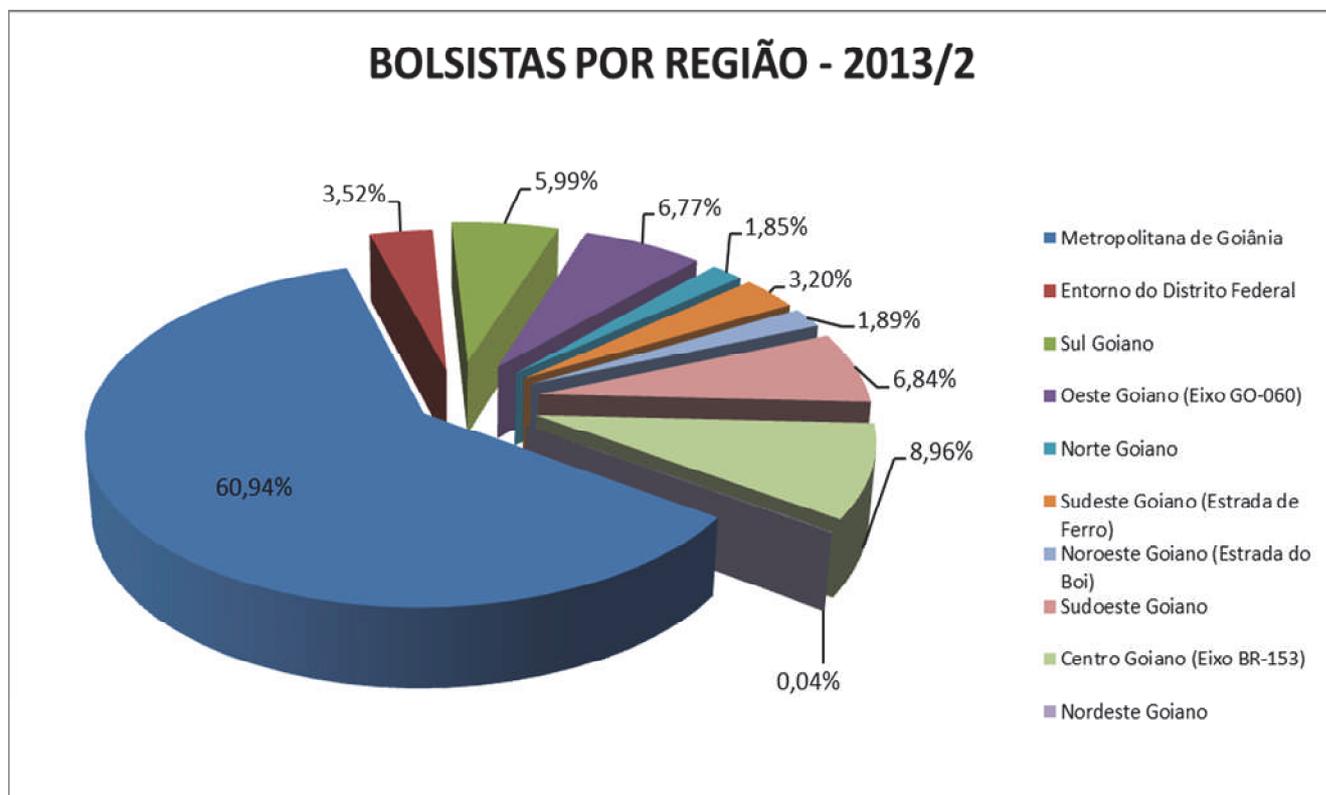
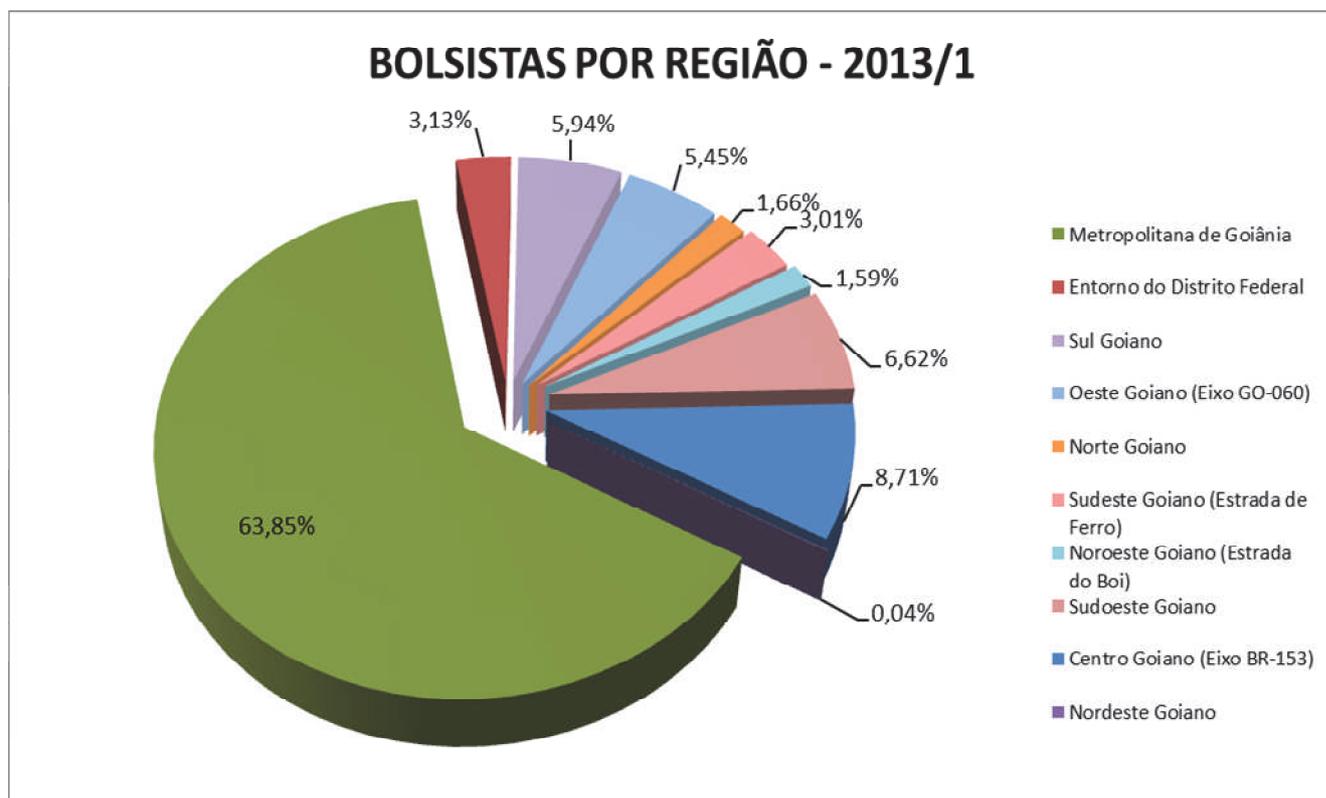
<p>Análise dos Desvios (Causas/Ações Corretivas adotadas ou a adotar).</p> <p>– A meta da divulgação dos resultados da Bolsa Parcial e Integral foi ultrapassada em 23,57% com a antecipação de 33 dias em relação ao tempo previsto.</p>						
---	--	--	--	--	--	--

Goiânia, 16 de dezembro de 2013

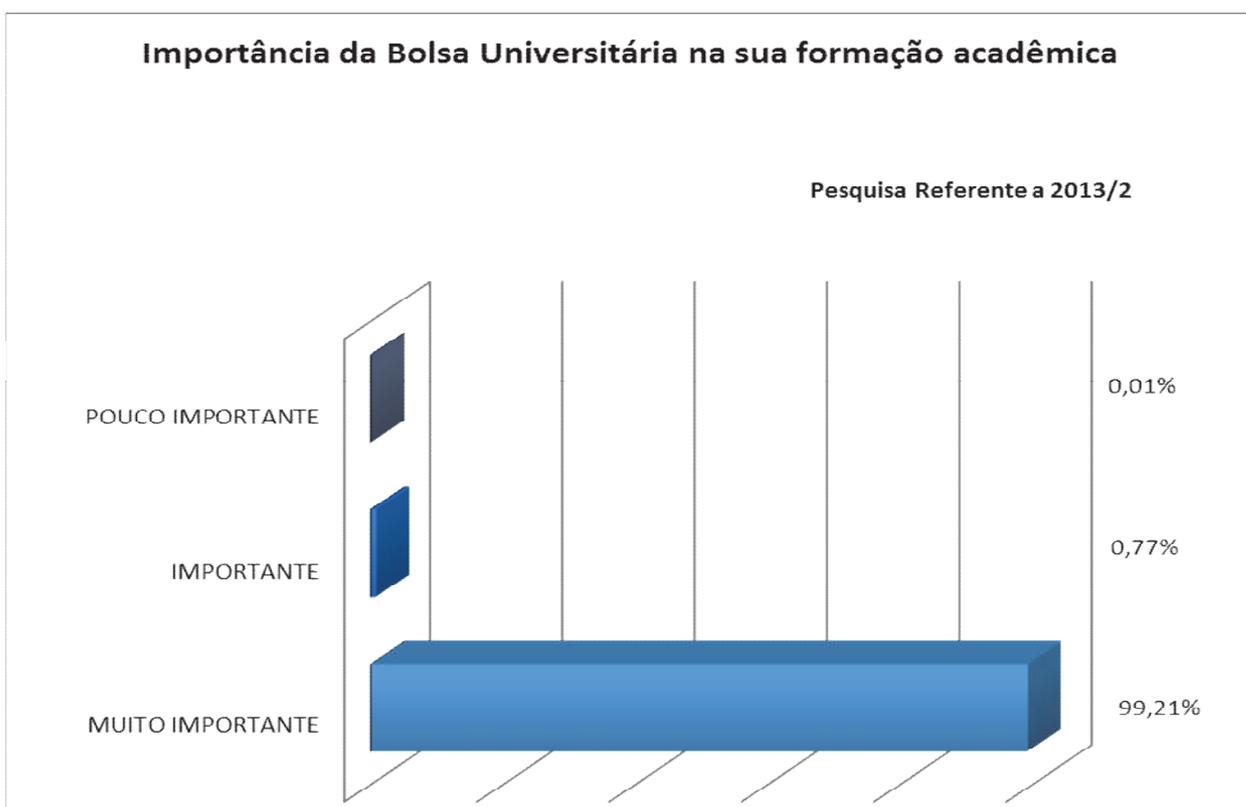
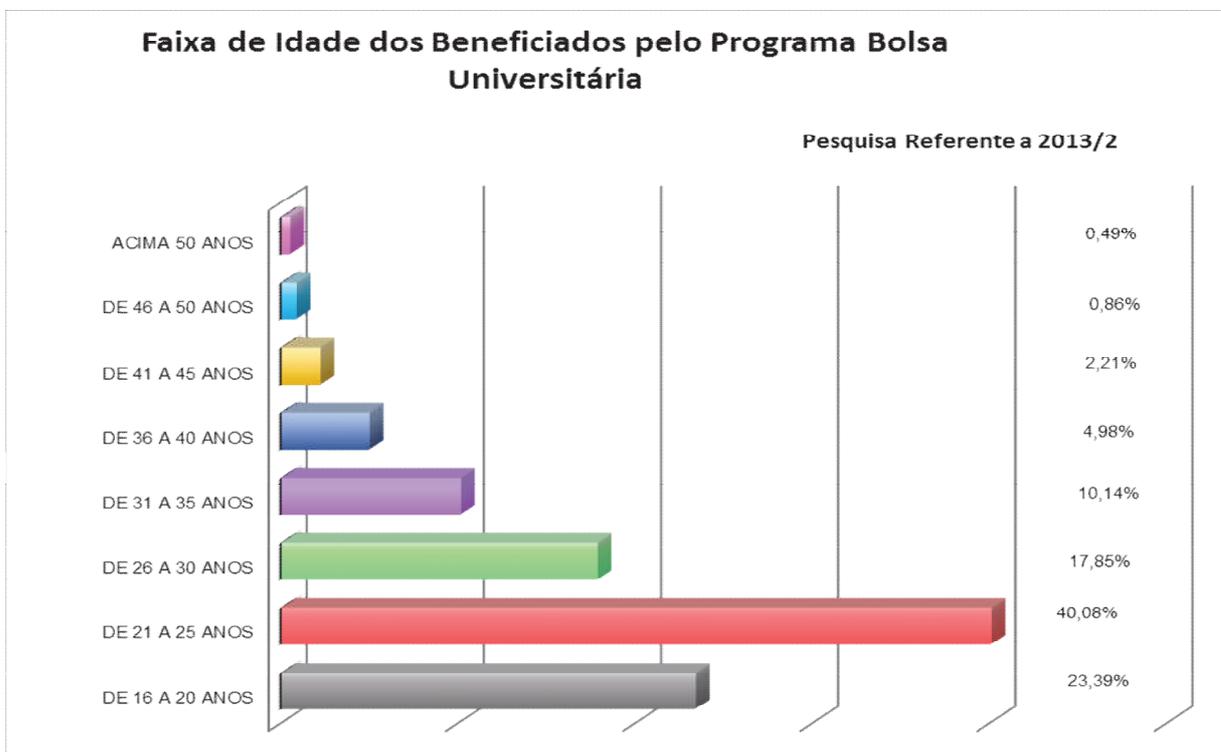
Fonte: SEGPLAM (2013)

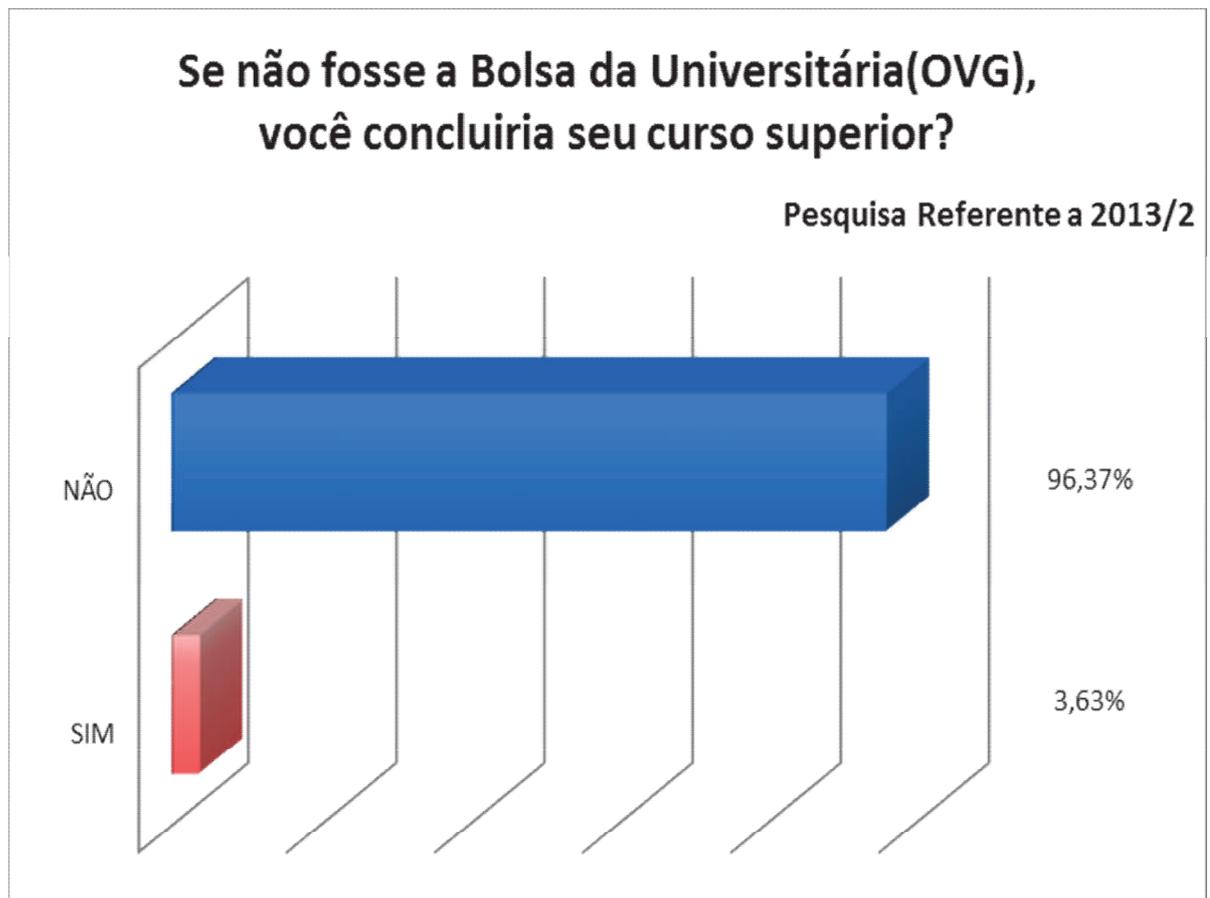
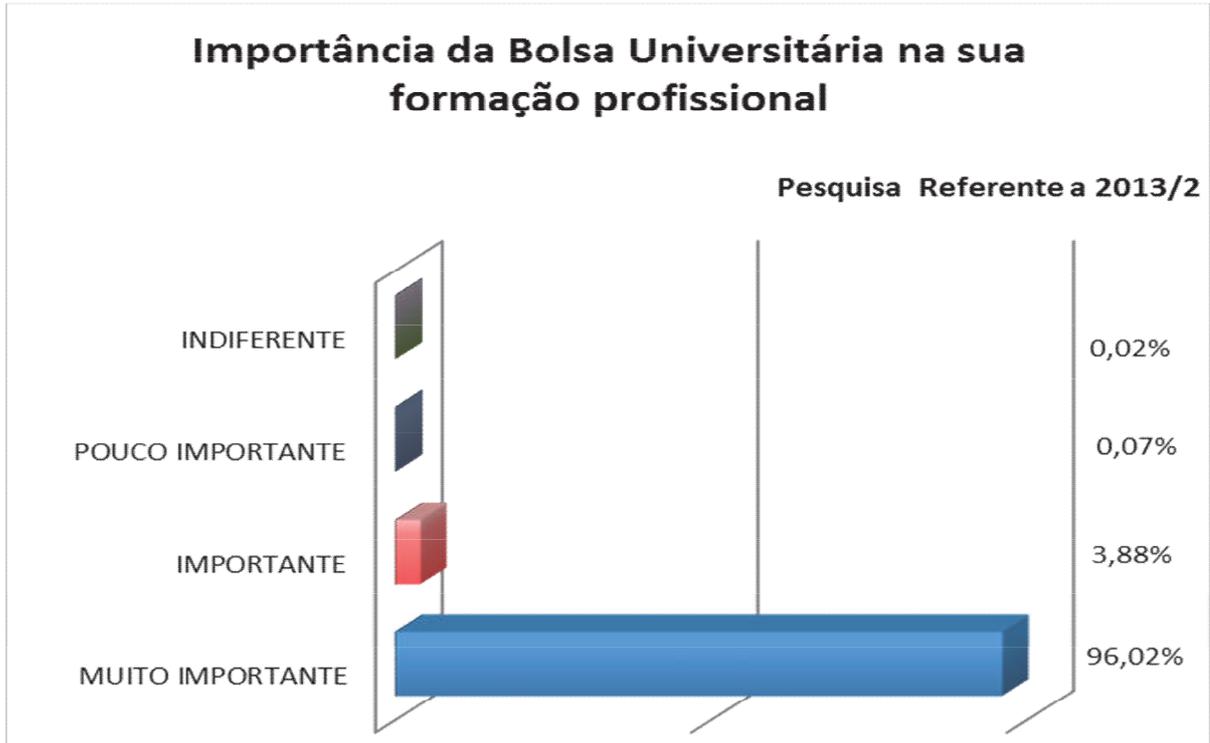
APÊNDICES

APÊNDICE I – RESULTADO DE BENEFICIÁRIOS POR REGIÃO DO ESTADO DE GOIÁS



APÊNDICE II – PESQUISA DE QUALIDADE E EFICIÊNCIA COM OS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA UNIVERSITÁRIA





RENDA BRUTA ATUAL DO GRUPO FAMILIAR

Pesquisa Referente a 2013/2

