UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE E ATUÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

**AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DA MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA NO
DESEMPENHO DOS ESTADOS BRASILEIROS**

Mychelle Celeste Batista de Sá

Orientador: Prof. Dr. Luiz Paulo Lopes Fávero

SÃO PAULO – SP

2009

Prof.^a Dr.^a Suely Vilela
Reitora da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Carlos Roberto Azzoni
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. Fábio Frezatti
Chefe do Departamento de Contabilidade e Atuária

Prof. Dr. Edgard Bruno Cornachione Junior
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis

MYCHELLE CELESTE BATISTA DE SÁ

**AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DA MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA NO
DESEMPENHO DOS ESTADOS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada ao Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo como requisito para a obtenção de título de Mestre em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Paulo Lopes Fávero

SÃO PAULO

2009

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Seção de Processamento Técnico do SBD/FEA/USP

Sá, Mychelle Celeste Batista de

Avaliação dos impactos da modernização da gestão pública no desempenho dos estados brasileiros / Mychelle Celeste Batista de Sá. -- São Paulo, 2009.

137 p.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2009

Bibliografia.

1. Contabilidade gerencial 2. Reforma administrativa 3. Avaliação de desempenho organizacional 4. Governo estadual I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade II. Título.

CDD – 658.151

À minha família, na pessoa da minha avó
Chiquita, por todo o apoio e amor, mesmo
na distância.

Agradeço a Deus acima de tudo, por fazer parte da minha vida e acreditar em mim. Por me amar incondicionalmente e ser a minha fortaleza e refúgio nos momentos em que pensei em desistir.

À minha mãe que me ensinou o caminho e foi forte até o fim, mesmo me vendo partir várias vezes desejando que eu ficasse ao seu lado em todos os instantes. À minha família linda que compreendeu a minha ausência, desejou a minha volta e me recebeu de braços abertos nos almoços de domingo outra vez.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Luiz Paulo Fávero, por seu esforço e dedicação na revisão do meu trabalho e, além disso, por ser exemplo de busca constante, capacidade, caráter e dedicação: um verdadeiro ser humano! Orgulho-me de ter sido sua orientada! À Prof. Dra. Regina Pacheco, por me receber na FGV e me fazer compreender o que ainda não tinha parado para pensar. Ao Prof. Dr. Gilberto Martins, por ser sinônimo de coragem, mudança e atitude. Ao Prof. Dr. Abrahan Carmeli, da Universidade de Tel La Viv, pela orientação e direcionamento, quando eu já não acreditava na pesquisa.

Ao Departamento de Contabilidade e Atuária na pessoa do Prof. Dr. Fabio Frezatti e à FIPECAFI, na pessoa do Prof. Dr. Iran Siqueira Lima, pelo apoio físico e financeiro no desenvolvimento desta pesquisa. Ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, especialmente à Dra. Célia Corrêa, Ana Teresa Albuquerque, Geraldo Julião Júnior, por possibilitar esta conquista e meu engrandecimento profissional.

Às Equipes de Jovens de Nossa Senhora por fazer da minha vida uma verdadeira obra de Deus – Taubaté, Vinhedo, Santo André e Sorocaba: muito obrigada por seu apoio, carinho, correção, caminhada, partilha, crescimento e acolhida. Aos meus amigos de Brasília, em especial Cleber, Cris, Alê, Du, Su, Carol, Fatinhas e a cada um dos meus amigos espalhados pelo Brasil, pela força, encorajamento, confiança e amor. Aos amigos novos do mestrado: Zezito, Brunilda, Cã, Bleiserr, Bia, Cy, vocês fizeram minha vida em SP especial. Aos meus “co-orientadores” de plantão: Arthur e Bispo, não há palavras para agradecer.

Aos professores dos quais tive a honra de ser aluna Ari, Reinaldo, Nelson, Corrar, Frezatti, Valmor; e a todos os outros professores com os quais partilhei o Conselho do Departamento de Contabilidade e Atuária: sem vocês a contabilidade não teria o mesmo valor. Aos funcionários da Pós: Valéria, Francisco, Lu e Cida, e aos funcionários do Departamento, Cris e Rodolfo, vocês são geniais! E a todos os outros funcionários da casa, em especial Matias, Evandro, Nilson e Maria, é muito gratificante voltar para a casa e ser recebido como se nunca tivesse saído dela.

“Todas as coisas concorrem para o bem daqueles que amam a Deus.”

São Paulo (Romanos 8,28)

“O Poderoso fez em mim maravilhas, Santo é o seu nome!”

Nossa Senhora (Lucas 2,49)

RESUMO

Este estudo pretende analisar qual a relação entre os recursos gerenciais estratégicos do setor público e o desempenho dos estados brasileiros. Para tanto, assume-se que a estratégia é um dos fatores que influenciam a *performance* financeira e socioeconômica das unidades federativas estatais, e que a modernização da administração pública ocorrida em duas fases, estabelece uma busca pela eficiência apoiada no modelo da Nova Gestão Pública (NGP), que se utiliza desses recursos gerenciais. A pesquisa tem como fundamentação teórica a Visão Baseada em Recursos (VBR), que emprega conceitos de competitividade e desempenho no setor público para analisar os seus recursos gerenciais estratégicos como fonte de vantagem competitiva e responsáveis pelo desempenho diferenciado entre as organizações. Trata-se de estudo empírico-analítico de uma amostra de 20 estados brasileiros obtida mediante aplicação de questionário estruturado tipo *survey* aos Secretários de Estados das Secretarias de Administração, Planejamento, Fazenda, Receita, Educação, Saúde e Segurança dos 26 estados brasileiros. As variáveis referentes aos recursos gerenciais estratégicos foram extraídas do questionário enquanto as demais variáveis de desempenho foram obtidas da base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Banco Central do Brasil (BACEN). Por meio de métodos de análise multivariada de dependência (correlação canônica e análise de regressão) e de interdependência (análise de correspondência e de homogeneidade), constatou-se que quanto melhor a gestão dos sistemas de informações, menor é o nível de endividamento do estado e maior sua liquidez financeira; quanto maior a visão orientada para o cidadão-usuário, maior é a despesa total *per capita* e o investimento em infraestrutura; os melhores indicadores orçamentários, econômico-financeiros e de desenvolvimento social estão associados aos Estados que possuem uma boa avaliação da cultura organizacional gerencial, da visão orientada para o cidadão, do capital humano e da gestão dos sistemas de informações.

ABSTRACT

This research aims to analyze the relationship between public strategic managerial resources and Brazilian states development. Therefore, it is assumed that: (1) the strategy is one of the factors that influence the financial and socio-economic performance of federal unit; and (2) the public administration reform uses these managerial resources. The Resource Based View (RBV) is the research theoretical base. Competitiveness and performance concepts are used to analyze public strategic managerial resources as a source of competitive advantage and as responsible for the different performances among organizations. It is an empirical and analytical study of 20 Brazilian states. This sample was obtained by applying a survey to the administration, planning, finance, income, education, health and safety departments. The variables relating to strategic managerial resources have been extracted from the questionnaire while the other performance variables were obtained from the database of the National Treasury Secretariat (STN), the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) and the Central Bank of Brazil (BACEN). By multivariate analysis of dependence (canonical correlation and regression analyzes) and interdependence (correspondence and homogeneity analysis), this study revealed that: (1) the best information system management is related with the lower the level of debts and the higher level of financial liquidity, (2) the higher citizen-oriented view is linked with the higher the per capita total expenditure and the higher expenditure on infrastructure, (3) the higher level of the budgetary, financial, economic and social performances is associated with states that have a good evaluation on organizational culture, citizen-oriented view, human capital and information system management.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	3
LISTA DE TABELAS	5
1 INTRODUÇÃO	7
1.1 Questão de pesquisa	12
1.2 Objetivos	13
1.3 Hipótese de pesquisa	13
1.4 Importância e justificativa	14
1.5 Delimitação da pesquisa	16
1.6 Organização do trabalho	17
2 PLATAFORMA TEÓRICA E REVISÃO DA LITERATURA	19
2.1 A reforma gerencial e suas fases	22
2.1.1 Vertentes do modelo gerencial de administração pública	23
2.1.2 Fases da reforma gerencial	28
2.1.3 Características das reformas gerenciais	29
2.2 A Visão Baseada em Recursos (VBR)	32
2.2.1 Vantagem competitiva no setor público	36
2.2.2 Avaliação de desempenho no setor público	41
2.2.2.1 Indicadores de desempenho de efetividade	44
2.2.2.2 Indicadores de desempenho de eficiência	46
2.2.3 Recursos gerenciais estratégicos do setor público segundo a VBR	48
2.2.3.1 Cultura organizacional gerencial	51
2.2.3.2 Visão orientada para o cidadão-usuário	54
2.2.3.3 Capital humano	55
2.2.3.4 Gestão do sistema de informações	58
3 MÉTODO DA PESQUISA	61
3.1 Tipo de abordagem	61
3.2 Forma de coleta dos dados	61
3.3 Amostra	63
3.4 Definição das variáveis recursos gerenciais estratégicos do setor público	65
3.4.1 Cultura organizacional gerencial (CULT)	65
3.4.2 Visão orientada para o cidadão-usuário (CID)	66
3.4.3 Capital humano (RH)	67
3.4.4 Gestão do sistema de informações (SIST)	67
3.5 Definição das variáveis desempenho do setor público	68
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	69
4.1 Relação de dependência	70
4.1.1 Análise fatorial	72
4.1.1.1 Análise das variáveis explicativas	73
4.1.1.2 Análise das variáveis dependentes	73
4.1.2 Análise de correlação canônica	75
4.1.3 Análise de regressão	78
4.2 Relação de interdependência	79
4.2.1 Análise de homogeneidade (HOMALS)	80
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS, LIMITAÇÕES E POSSÍVEIS EXTENSÕES	85
REFERÊNCIAS	91
APÊNDICES	109

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Definições do termo Nova Gestão Pública	23
Quadro 2 - Características da reforma gerencial	31
Quadro 3 - Teorias sobre a competição intergovernamental (CIG)	40
Quadro 4 - Índices econômico-financeiros	47
Quadro 5 - Cultura organizacional gerencial na visão da NGP	54
Quadro 6 - Capital humano segundo a NGP	58
Quadro 7 - Estados Brasileiros da Análise	63
Quadro 8 - Recursos gerenciais estratégicos do setor público e os estudos de Abraham Carmeli	65
Quadro 9 - Questionário sobre cultura gerencial	66
Quadro 10 - Questionário sobre visão orientada para o cidadão.....	66
Quadro 11 - Questionário sobre recursos humanos	67
Quadro 12 - Questionário sobre o gestão do sistema de informações	67
Quadro 13 - Organização das variáveis.....	70
Quadro 14 - Agrupamentos das variáveis	82

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Teste de normalidade das variáveis DESEMPENHO.....	74
Tabela 2 - Matriz de correlação das variáveis DESEMPENHO.....	74
Tabela 3 - Teste de significância das correlações	75
Tabela 4 - Fatores extraídos pela análise fatorial	75
Tabela 5 - Testes de significância do modelo canônico.....	76
Tabela 6 - Análise dos resultados de correlação canônica	77
Tabela 7 - Medidas de discriminação.....	82
Tabela 8 - Relação entre as variáveis DESEMPENHO e RECURSOS.....	87
Tabela 9 - Estatística de Confiabilidade.....	121
Tabela 10 - Estatística caso algum item seja excluído	121
Tabela 11 - Teste de normalidade das variáveis DESEMPENHO transformadas $\ln(x)$	129

1 INTRODUÇÃO

Carmeli e Cohen (2001) apontam, em seus estudos, que as crises financeiras enfrentadas pelas autoridades dos governos locais de Israel e, conseqüentemente, sua influência na capacidade de prover bens e serviços públicos, pode ter explicação no modelo estratégico adotado pelos governos locais (ou a falta dele). Para eles:

O clamor por gestão estratégica no setor público [...] é um dos importantes movimentos em direção a abordagem estratégica, bem como as práticas de gestão estratégica o são. Se as autoridades locais pudessem entender qual o potencial da visão estratégica, suas estratégias de gerenciamento se estenderiam para além da capacidade de “apagar fogos”, e olhariam muito adiante no futuro. (*Ibid.*, p. 910)¹

Novos estudos mostram que o conceito de estratégia organizacional tem excedido as barreiras do setor privado e alcançado tanto o setor público, como as organizações não governamentais (CARMELI, 2006; MOORE, 2000; OSTER, 1995). Isso porque a busca por estratégias que aumentem a *performance* do setor público é uma crescente demanda dos cidadãos e dos políticos em geral. (BOX, 1999).

Dentro do campo da administração estratégica, os estudos de Ramos-Rodríguez e Ruíz-Navarro (2004) colocam Porter (1980, 1985) na vanguarda da literatura que influenciou as pesquisas sobre esse campo no período de 1980 a 2000. Juntamente com esses trabalhos, os artigos escritos por Wernerfelt (1984) e Barney (1991a) foram incluídos entre as 20 obras mais influentes – a primeira foi pioneira no desenvolvimento da Visão da Firma Baseada em Recursos (VBR), enquanto a última avança esse tema, por meio de um modelo para identificar as características dos recursos estratégicos e, assim, definir os elementos que constituem uma fonte de vantagem competitiva sustentável (RAMOS-RODRÍGUEZ; RUÍZ-NAVARRO, 2004).

A contribuição da VBR no campo da gestão estratégica tem sua ênfase nos recursos específicos da firma, sendo eles a verdadeira fonte de vantagem competitiva sustentável e do

¹ “The call for strategic management in the public sector[...] is one of the important moves towards a strategic approach as well as strategic management practices. If local authorities could be led to understand the potential of the strategic view, their management strategy would extend beyond ‘extinguishing fires’, and would look far ahead into the future.” (CARMELI; COEHN, 2001)

desempenho acima do normal das organizações. (BARNEY, 1991; REED; DEFILLIPPI, 1990; TEECE *et al.*, 1997; WERNERFELT, 1984).

Para Ramos-Rodríguez e Ruíz-Navarro (2004), não há dúvidas sobre o impacto e a relevância desses dois artigos, em desenvolver a VBR – Wernerfelt (1984) e Barney (1991a). Entre outros trabalhos relacionados com essa vertente da gestão estratégica estão: Penrose (1959), Lippman e Rumelt (1982), Teece (1982), Rumelt (1984), Dierickx e Cool (1989), e Peteraf (1993), que também são observados de ter exercido uma influência significativa. (RAMOS-RODRÍGUEZ; RUÍZ-NAVARRO, 2004).

No Brasil, a pesquisa realizada por Walter e Silva (2008) teve as mesmas evidências. Por meio de análise bibliográfica e bibliométrica e considerando os artigos publicados sobre VBR na área de estratégia do Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD) no período de 1999 a 2007, verificou-se que os trabalhos mais citados nesse campo são os mesmos encontrados por Ramos-Rodríguez e Ruíz-Navarro (2004). Mais ainda, se apenas forem considerados os autores, os trabalhos citam Jay B. Barney em sua maioria.

Ramos-Rodríguez e Ruíz-Navarro (2004) acreditam que as pesquisas relacionadas à VBR a revelaram como a mais importante contribuição para o estudo da gestão estratégica, apesar de o fato de tal vertente remontar à época da publicação do artigo de Wernerfelt (1984) – dado que a VBR baseia-se no estudo de Penrose (1959) sobre a origem da firma. Para eles, a VBR, efetivamente, assegurou amplo reconhecimento entre os pesquisadores desse campo a partir da década de 90, quando recebeu impulso pelo trabalho de Barney (1991a) e pelo fato de, em 1994, dez anos depois do aparecimento da teoria, o artigo de Wernerfelt ter sido premiado como o primeiro melhor artigo do *Strategic Management Journal* (SMJ).

Em virtude da relevância da VBR no campo da estratégia, essa teoria foi escolhida para ser a plataforma teórica da pesquisa, objeto desta dissertação, embora poucos artigos tenham sido publicados relacionando a VBR ao setor público. Para Dierichx e Cool (1989), a dimensão-chave da formulação de estratégias pode ser entendida como a tarefa de fazer apropriadas escolhas, a respeito da estratégia de gastos, com o intuito de acumular recursos e capacidades

requeridas. Nesse contexto, a pesquisa pretende analisar se as escolhas de construção de recursos públicos² têm impactado no desempenho das unidades federativas estaduais do país.

Apesar de reconhecer que as variações no desempenho de uma organização podem derivar de outros fatores – como formatos institucionais e políticos, clara divisão de responsabilidades entre as esferas governamentais, alocação de recursos financeiros, o tamanho do estado em termos de habitantes, considerando as organizações públicas (CARMELI; COEHN, 2001) – este trabalho tem como escopo a influência da estratégia no desempenho do Estado.

Por isso, a pesquisa tem como pano de fundo as reformas gerenciais do setor público, que se apoiaram em teorias organizacionais, administrativas e de estratégia, teorias econômicas e de políticas públicas, além de controle e contabilidade, buscando na aplicação e desenvolvimento dessas teorias, o aumento do desempenho do Estado e um maior retorno dos investimentos aos seus cidadãos. (BARZELAY, 2001; FLEM, 2003). Não se trata apenas da introdução dessas teorias, mas da sua interpretação e adaptação para que produzissem efeitos similares, aumentando a performance do Estado na gestão de seus recursos.

O modelo da Nova Gestão Pública (NGP)³ tem como premissa a ideia de que a aplicação de técnicas e conceitos utilizados pelas empresas podem contribuir para a melhoria do desempenho governamental, isso porque tais técnicas e conceitos seriam capazes de preencher o meio público com a eficiência, eficácia e efetividade que ele precisa para cumprir seu objetivo.

Entretanto, essa premissa tem sido questionada por alguns estudiosos e profissionais da área, por entenderem que o setor público e o setor privado são divergentes. “Os críticos da NGP argumentam que as diferenças entre as organizações públicas e privadas são tão grandes que as práticas privadas não podem ser transferidas para o setor público.”⁴ (BOYNE, 2002, p. 97).

² O item 2.2 esclarece e define estes recursos.

³ *New Public Management*: movimento de reforma dos Estados, denominado dessa forma pela primeira vez por Hood (1991).

⁴ “*Critics of New Public Management argue that differences between public and private organizations are so great that business practices should not be transferred to the public sector.*” (BOYNE, 2002, p. 97).

Tais “diferenças e similaridades entre o setor público e privado têm sido frequentemente debatidas dentro da literatura sobre administração pública, política e economia”⁵ e não existe um consenso a respeito (BOYNE, 2002). A literatura mais antiga tende a focar as diferenças, enquanto a literatura mais recente aborda mais intensamente as similaridades. (KNOTT, 1993).

Contudo, para Bozeman (1987), o que diferencia essas instituições é a inter-relação entre três variáveis: propriedade, forma de financiamento e controle, presentes em todas as organizações, sejam elas públicas ou privadas. Para ele, todas as organizações são públicas (BOZEMAN, 1987; PERRY; RAINEY; 1988), porque contêm, em maior ou menor grau, características do setor público. Boyne (2002) complementa dizendo, ainda, que “seus argumentos [de Bozeman (1987)] deixam de forma implícita, em tese, uma conclusão igualmente válida: ‘todas as organizações são privadas’.”⁶

Seguindo a mesma concepção, Poole *et al.* (2006) argumentam que existem diferentes visões da literatura a respeito da diferença entre o público e o privado. Mas, pode se tratar de uma convergência na mesma direção, em que público e privado continuam dissimilares, mas estão, gradualmente, se tornando parecidos. Seja pela busca de um modelo gerencial privado para o setor público, a exemplo da NGP; seja pela introdução de mecanismos de regulação, conceitos de responsabilidade social, a própria teoria dos *stakeholders*, bem como a ideia da parceria, no setor privado.

Corroborando Poole *et al.* (2006), Van der Wal *et al.* (2008) verificaram que o setor público e privado compartilham dos mesmos valores: prestação de contas, *expertise*, confiabilidade, efetividade e eficiência. Em uma pesquisa realizada entre gerentes do setor público e privado na Holanda, evidenciou-se que esses valores fazem parte dos dez mais importantes em cada um dos dois setores, ocupando ordenamento diferenciado entre eles.

Boyne (2002) testou 13 hipóteses de diferenças entre o setor público e privado, considerando o ambiente organizacional, os objetivos, as estruturas e os valores gerenciais. Utilizando 34 estudos empíricos sobre essas diferenças, ele concluiu que somente 3 hipóteses podem ser

⁵ “Differences and similarities between the public and private sectors have frequently been debated in the literatures of public administration, politics and economics.” (BOYNE, 2002, p. 98).

⁶ “Yet his arguments imply that, in principle, an equally valid conclusion would be: ‘all organizations are private’.” (BOYNE, 2002, p. 98).

sustentadas e tais hipóteses não são suficientes para afirmar que os conceitos advindos do meio privado não podem ser aplicados com sucesso no setor público: H8: as organizações públicas são mais burocráticas; H11: gerentes públicos são menos materialistas; H13: os compromissos organizacionais são mais fracos no setor público.⁷

Os atuais estudos a respeito das diferenças entre o público e o privado e, portanto, a impossibilidade de aplicação de técnicas e conceitos do setor privado ao setor público pela incompatibilidade das organizações, valores e forma de gestão, tendem a negar essa premissa, sem, contudo, confirmar a possibilidade da simples transposição de um para outro. Para Kettl (1997), a NGP foi uma prova de que a utilização de ideias do setor privado podem aprimorar a estratégia e competência de solução de problemas do setor público, sem que o público perca seu objetivo.

Assim, esta pesquisa apoia-se na reforma administrativa gerencial do Estado, iniciada a partir dos anos 80 no Reino Unido e estendida até os dias atuais, que se deu em duas fases: (1) a primeira caracterizada por redução dos gastos públicos, *downsizing*⁸, corte em programas sociais, extinção de agências governamentais e reorganizações superficiais de estruturas administrativas (FLEM, 2003; REZENDE, 2002), além de mudanças estruturais – formatos institucionais e novos instrumentos de gestão no setor público (BRASIL, 1995; PACHECO, 1999) e (2) a segunda marcada pela busca do desenvolvimento de capacidades, competências, habilidades e valores culturais, que pudessem desenvolver o paradigma gerencial no setor público (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2001a, p. 58), fase essa que é o foco da pesquisa desenvolvida.

A tese deste trabalho baseia-se na concepção de que a identificação e desenvolvimento de recursos gerenciais estratégicos específicos de cada Estado, mas claramente visualizados a partir da segunda fase da reforma gerencial – especificamente cultura organizacional, visão orientada para o cidadão, capital humano e gestão do sistema de informações – relaciona-se com o aumento do desempenho das organizações públicas quando administrados em conjunto. Dessa forma, o trabalho se desdobra como apresentado a seguir.

⁷ Demais hipóteses: as organizações públicas H1: são mais complexas; H2: são mais permeáveis; H3: são menos estáveis; H4: têm fraca competição; os objetivos das organizações públicas H5: são distintos dos objetivos das organizações privadas; H6: são em maior quantidade; H7: são mais vagos; a estrutura das organizações públicas H9: são mais voltadas para as regras e processo que para resultados e impactos; H10: possuem menos autonomia gerencial; os valores dos gerentes públicos H12: são motivados mais fortemente pelo interesse público.

⁸ Entendido, neste trabalho, como redução do tamanho do setor público.

1.1 Questão de pesquisa

Para que a pesquisa seja desenvolvida, torna-se necessária a formulação de uma questão de pesquisa que, segundo Martins e Theóphilo (2007, p. 22), é a origem do estudo e orienta toda a busca por sua solução. Para eles, a problemática de pesquisa deve partir da dúvida e inquietação do autor a respeito do referencial teórico pesquisado.

Considerando que existem recursos gerenciais estratégicos no setor público – que podem ou não ser fonte de vantagem competitiva – e que a reforma gerencial entende que a gestão desses recursos torna o Estado mais eficaz, eficiente e efetivo; o trabalho pretende responder à seguinte questão de pesquisa: **qual a relação entre os recursos gerenciais estratégicos do setor público e o desempenho dos Estados brasileiros?**

Neste trabalho, consideram-se recursos gerenciais estratégicos do setor público os recursos intangíveis⁹ criados, desenvolvidos e gerenciados pela administração pública a partir dos valores disseminados, principalmente, a partir das reformas gerenciais iniciadas na década de 80 e em curso nos dias atuais em muitos países do mundo, que levaram os Estados a adotarem conceitos da NGP. A existência desses recursos seria responsável pelo aumento do desempenho do Estado - esses recursos são descritos e conceituados no item 2.2.3 deste estudo.

Ainda, tem-se como desempenho dos estados brasileiros sua *performance* orçamentária e econômico-financeira, obtida pela análise de indicadores de eficiência; complementada pela avaliação do impacto das políticas públicas efetivamente aplicadas para a promoção da qualidade de vida e bem-estar social (item 2.2.2), utilizando o IDH como um indicador de desenvolvimento socioeconômico dos estados.

⁹ O conceito de intangível, neste trabalho, não se confunde com o conceito contábil. Trata-se de uma conotação literal a respeito de recursos não físicos, desenvolvidos pelas organizações, pelo seu conjunto de valores, cultura, capacidades, habilidades, modelo de gestão, individuais ou institucionais.

1.2 Objetivos

Segundo Fachin (2005, p. 113), o objetivo “é um fim a que o trabalho se propõe atingir. [...] é o resultado que se pretende em função da pesquisa.” Uma vez que o Estado, com um modelo de gestão voltado para a busca do resultado e orientado para o cidadão, será eficiente quando promove qualidade do gasto na provisão de bens e serviços à sociedade e melhoria da qualidade vida de seus cidadãos (METCALFE, 1993), este trabalho tem como objetivo analisar a relação entre os recursos gerenciais estratégicos do setor público e o desempenho dos Estados brasileiros.

A pesquisa, ainda, apresenta os seguintes objetivos específicos que desdobram o objetivo principal em pormenores que merecem verificação científica (FACHIN, 2005, p. 113):

- Desenvolver um construto teórico relacionando as recentes mudanças na gestão pública e a teoria VBR;
- Identificar variáveis de recursos gerenciais estratégicos do setor público que possam ter relação com o desempenho do setor público, nos parâmetros utilizados por este estudo;
- Descrever a relação existente entre recursos gerenciais estratégicos e desempenho do setor público.

1.3 Hipótese de pesquisa

A formulação de hipóteses de pesquisa engrandece o estudo e contribui para a consistência dos achados. Representam proposições afirmativas sobre a abordagem teórica que será testada, quantitativamente ou não, durante o desenvolvimento da dissertação (MARTINS; THEÓPHILO, 2007, p. 31). Para análise da relação dos recursos gerenciais estratégicos do setor público e o desempenho dos Estados brasileiros a pesquisa utilizará a hipótese discriminada adiante.

H1: Os recursos gerenciais estratégicos do setor público, originados ou desenvolvidos a partir dos conceitos da NGP, geram vantagem competitiva sustentável e, portanto, são responsáveis por desempenhos superiores.

1.4 Importância e justificativa

O trabalho apresenta relevância de natureza prática para as organizações e também acadêmica. A NGP insere-se no campo do Sistema de Controle Gerencial (SCG), que tem como objeto o estudo de mecanismos formais de controle – sistemas de planejamento, orçamento – e de mecanismos informais – cultura, ambiente, valores – que contribuem para o alcance dos objetivos das organizações, isto é, seu desempenho. Barzelay (2001, p. 3) relata que especialistas em contabilidade estavam ansiosos por adaptar conceitos de controle gerencial, incluindo gestão de *performance*, na administração das organizações públicas.

Essa linha de pesquisa é proeminente na área contábil internacional, sendo 28% dos artigos publicados nos principais *journals* voltados para a contabilidade gerencial¹⁰ e o conteúdo recente de tais artigos voltado para orçamento, controle organizacional para mensuração e avaliação de *performance*, dentre outros temas. (HESFORD *et al.*, 2007). Apesar dessa relevância, ainda existem poucos trabalhos de controle gerencial que abordam entidades de serviços e entidades sem fins lucrativos. (CHENHALL, 2007).

Dessa forma, a primeira importância acadêmica do trabalho é a tentativa de alinhar os conceitos da NGP, do SCG e da VBR, entendendo que tais conceitos são promotores de um maior desempenho do Estado. Os trabalhos de Hesford *et al.* (2007) e de Chenhall (2007) apontam mecanismos e conceitos do SCG que existem na NGP, formando um elo entre essas duas correntes. O entendimento de que essas áreas de pesquisas são congruentes e complementares enseja a busca de soluções nos conceitos e artefatos desenvolvidos por essas áreas para a solução de problemas de cunho gerencial e social.

Segundo os autores Christensen e Laegreid (2001a) e Rezende (2002), o maior problema do insucesso das reformas está relacionado à cultura e valores pertencentes aos agentes da mudança e à instituição. O desenvolvimento de capacidades, habilidades e competências já existente reduz a probabilidade de insucesso.

Com exceção de alguns trabalhos, tais como Budding (2004), Carlin (2004), Jacobs *et al.* (2004), Lapsley *et al.* (2003), Newberry e Pallot (2004), existem poucos estudos, na área de

¹⁰ Esse termo é tomado muitas vezes como sinônimo de controle gerencial.

gestão pública, que mencionam o uso do SCG. Por outro lado, também há poucos artigos, na área de controle gerencial, que utilizam o enfoque no setor público, como é o caso de Gieger e Ittner (1996) e Williams *et al.* (1990). Considerando a relação entre VBR e SCG, apenas dois estudos foram encontrados: Henri, (2006) e Oliver (1997) e se aplicam a empresas privadas. Assim, o trabalho contribui para a literatura da área de SCG, fazendo uma releitura do SCG no setor público.

Além da relação entre os conceitos da NGP, SCG e VBR apresentada anteriormente, o estudo, ainda, propõe um modelo para analisar o impacto da modernização da gestão pública no desempenho dos entes governamentais. Os resultados podem apontar uma nova linha de pesquisa que tende a se concentrar na gestão desses recursos.

Uma crítica aos trabalhos realizados em geral, é o fato de que eles não relatam os casos de fracasso, apenas os de sucesso, que ainda são relativamente poucos até hoje. (POLLITT; BOUCKAERT, 2002). A pesquisa quantitativa buscou evidenciar a relação entre a adoção dos conceitos da NGP e o desempenho fiscal e socioeconômico do Estado, permitindo que estudos futuros possam ser desenvolvidos a partir dos achados.

A maioria dos estudos é realizada de forma descritiva e detém-se em discussão teórica ou em propor soluções como consultoria (MARCH, 1997; PACHECO, 1999), e pouco se aprofunda em pesquisas empíricas. Para Marini (2002), trabalhos como o de Osborne e Gabler (1995) funcionam como um receituário calcado numa visão excessivamente anglo-saxônica, em que a garantia de uma regulação eficiente e de uma boa qualidade nos serviços prestados à comunidade seria a tarefa básica do Estado.

Outra contribuição vislumbrada é a relação entre a modernização do Estado e seu desempenho, pois pouco foi feito a respeito da avaliação dos efeitos da reforma. (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2001a). Existem poucos estudos evidenciando a *performance* na gestão pública (BITAR, 2003; JREISAT, 2002), em sua maioria focam setores específicos da administração pública como saúde e educação. Em complemento, tais estudos não têm abordado o desempenho das administrações públicas apoiado na modernização do modelo de gestão (BITAR, 2003; JREISAT, 2002), o que não permite avaliar se a aplicação das estratégias da NGP produziu ou produz os resultados desejados. (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2001a).

Por último, os resultados de estudos anteriores (SÁ; FAVERO, 2008) deram indícios da existência de relação entre o desempenho fiscal e os recursos abordados pela NGP nos estados brasileiros. Esses resultados contribuíram para o aprofundamento da pesquisa, aumentando o escopo de recursos verificados e analisando outros fatores de desempenho, que poderiam ser influenciados pela reforma na administração pública, como o desenvolvimento social.

1.5 Delimitação da pesquisa

Esta pesquisa limita-se ao entendimento da relação dos recursos gerenciais estratégicos do setor público e o desempenho dos Estados brasileiros. Embora sejam os municípios os efetivos provedores de políticas públicas, por sua relação e proximidade com os cidadãos destinatários delas, optou-se por analisar unidades federativas estaduais por alguns fatores:

- Os municípios brasileiros estiveram em um ambiente de campanha eleitoral para prefeito durante o ano de 2008;
- A troca de governo, em 2009, poderá implicar em viés na obtenção dos dados;
- Os estados já possuem conselhos organizados que preconizam a busca pela excelência na gestão – Conselho dos Secretários de Estado de Administração (CONSAD) e Conselho dos Secretários de Estado de Planejamento (CONSEPLAN);

O levantamento de dados foi realizado por meio de um questionário estruturado aplicado aos Secretários de Estado dos Estados brasileiros. Em virtude dessa forma de pesquisa, algumas informações poderão ter sido omitidas devido à limitação da pesquisa à análise das percepções dos respondentes.

O estudo não tem caráter preditivo. As variáveis e observações buscam especificamente a descrição a respeito de como os recursos têm se relacionado ao desempenho do Estado.

1.6 Organização do trabalho

Este estudo está organizado em cinco capítulos. O primeiro reflete essa introdução, na qual se apresentam: uma breve contextualização, a questão de pesquisa que orienta este estudo, os objetivos gerais e específicos, a hipótese formulada, a importância, as justificativas e as delimitações da pesquisa.

O segundo capítulo mostra o desenvolvimento do referencial teórico com o objetivo de auxiliar na decisão das variáveis. Primeiramente, traçou-se uma trajetória da modernização da administração pública analisando-a em duas fases, para que se pudesse entender a busca pela eficiência estabelecida pelo modelo na NGP, que se utiliza de recursos gerenciais estratégicos. Tais recursos gerenciais foram objeto de pesquisa da VBR como fonte de vantagem competitiva e responsáveis pelo desempenho diferenciado entre as organizações.

O capítulo seguinte contém a especificação do tipo de abordagem empírico-analítica, a forma de coleta de dados – por meio de um questionário estruturado tipo *survey* e dados obtidos de organizações públicas – definição da amostra e a identificação das variáveis RECURSOS e DESEMPENHO.

O quarto capítulo explana o método de análise das variáveis, que, por meio de técnicas multivariadas de dependência e interdependência, testa a hipótese de pesquisa e atende ao objetivo principal do estudo. Nesse capítulo, ainda foram apresentados os resultados das análises e sua comparação com o constructo teórico desenvolvido.

No último capítulo, por fim, apresentam-se as conclusões, as considerações finais, as limitações e as sugestões para futuras pesquisas.

2 PLATAFORMA TEÓRICA E REVISÃO DA LITERATURA

Ao longo da história, os debates a respeito dos modelos de administração pública têm sido permeados pelo entendimento de qual tamanho ou missão o Estado¹¹ deve ter e como ele deve se relacionar com a economia (ou o mercado) e a sociedade (os cidadãos). Do Estado absolutista de Thomas Hobbes ao Estado liberal (mínimo) de Adam Smith, não há consenso sobre o seu papel ideal.

Essa falta de consenso levou ao desenvolvimento de crises administrativas do Estado, seja pela sua redução e consequente desmantelamento, seja por seu papel intervencionista que o inflamou de demandas, às quais não fora capaz de atender. Em contrapartida a essas crises, reformas administrativas aconteceram na tentativa de: (1) “alinhar padrões de relacionamento entre Estado, Mercado e Sociedade, de forma a atender as demandas de um mundo progressivamente democrático e globalizado” (REZENDE, 2002, p. 223); (2) devolver ao Estado seu papel, sua governança e sua governabilidade (FLEM, 2003).

A reforma administrativa da Inglaterra foi um primeiro exemplo do movimento geral focado no modelo gerencial das empresas privadas, que visa melhorar a administração pública. (METCALFE, 1993). Muitos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), também, começaram o processo de reforma da administração pública durante os anos 80. (BARZELAY, 2001, p. 2; KAPIL; KEKKONEN, 1990). Entretanto, não aconteceram de maneira uniforme em todos os governos e nem com a mesma intensidade. (POLLITT; BOUCKAERT, 2002, p. 17; MOYNIHAN, 2009, p. 187). Ela iniciou-se com mais vigor nos países anglo-saxônicos - Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia – e, aos poucos, ocupou a agenda de países da Europa continental e Canadá. (ABRÚCIO, 1997, p. 7; BARZELAY, 2001, p. 2; POLLITT; BOUCKAERT, 2002, p. 19).

Vários motivos incentivaram a concepção e o desenvolvimento do modelo gerencial na administração pública, entre eles, o contexto internacional marcado por fortes crises

¹¹ Neste trabalho, utiliza-se estado com letra minúscula para designar a unidade federativa do Brasil, para diferenciar de Estado com a letra maiúscula entendido amplamente como país ou nação ou instituição pública soberana.

econômicas nos anos 80 e 90, que levou os governos a implementarem medidas que pudessem resultar em economia de recursos. (ABRÚCIO, 1997, p. 7, POLLITT E BOUCKAERT, 2002, p. 16-19). Além da crise fiscal e da crise mundial dos anos 70, foram condições para a reforma gerencial, a ingovernabilidade – muitas demandas e poucos recursos –, a globalização e as transformações tecnológicas. (ABRÚCIO, 1997, p. 9).

Ormond e Löffler (1999, p. 67) entendem que a reforma gerencial veio para responder aos desafios enfrentados pelos países, como: limitações fiscais, busca de formas efetivas de implementação de políticas públicas, a dinâmica e interdependência mundial, pressão de grupos empresariais e de indústrias, mudanças de valores dentro do setor público, mudanças tecnológicas e mudanças de perfis sociodemográficos.

Para Kotch (1999, p. 111), o principal motivo da reforma gerencial é, predominantemente, a solução da crise de financiamento do governo e a prestação de serviços públicos. O desempenho das políticas públicas não estava atendendo a demanda da população, fazendo com que o Estado buscasse aumento da qualidade dos serviços prestados e sua produtividade, a fim de legitimar o governo. (POLLITT; BOUCKAERT, 2002, p. 16-19).

Essa reforma apresentou-se como forma de completar o modelo burocrático de Weber¹² (ABRÚCIO, 1997, p. 7; REZENDE, 2002), por meio da introdução, no setor público, de técnicas, estratégias e procedimentos do setor privado que foram bem-sucedidos (BOYNE, 2002; BOX, 1999; CARMELI; COHEN, 2001; HOOD, 1991) para que o Estado pudesse aperfeiçoar sua competência em solucionar problemas (KETTL, 1997), aumentar sua *performance* (CARMELI; COHEN, 2001) e obter eficácia das políticas públicas e sociais. (FADUL; SILVA, 2008, p. 3).

Isso colocou em questão as estruturas administrativas, a forma de tomada de decisão, a forma de pensar a administração pública e a provisão de serviços públicos, pois se acreditava que o Estado não era eficiente na provisão de bens e serviços públicos para a geração de qualidade

¹² Tinha como características: estrutura de autoridade impessoal, hierarquia de cargos baseada em um sistema de carreiras altamente especificado; cargos com claras esferas de competência e atribuições; sistema de livre seleção para preenchimento dos cargos, baseado em regras específicas e contrato claro; seleção com base em qualificação técnica (há nomeação e não eleição); remuneração expressa em moeda e baseada em quantias fixas, graduada conforme o nível hierárquico e a responsabilidade do cargo; promoção baseada em sistema de mérito; separação entre os meios de administração e a propriedade privada do burocrata, e sistemática e rigorosa disciplina e controle do cargo. (ARAGÃO, 1997, p. 109).

de vida e bem-estar social (FADUL; SILVA, 2008, p. 4) e que o setor privado era mais eficaz, mais eficiente e tinha melhor *performance* que o setor público. (CARMELI; COHEN, 2001; KNOTT, 1993).

Em contraponto, no campo da estratégia, ganhava destaque, no mesmo período, o entendimento das fontes de vantagem competitiva sustentáveis das firmas (PORTER, 1985), como responsáveis por resultados diferenciados entre as empresas (BARNEY, 1986b, WERNERFELT, 1984). E essas fontes foram identificadas como recursos, tangíveis e intangíveis possuídos pela firma que lhe permitem atingir e implementar suas estratégias (BARNEY, 1986a; BARNEY, 1986b; BARNEY, 1991a; DIERICKX; COOL, 1989; PRAHALAD; HAMEL, 1990; WERNERFELT, 1984). São exemplos de fontes de vantagens competitivas: competências (PRAHALAD; HAMEL, 1990), cultura organizacional (BARNEY, 1986b), rotinas, processos e aprendizados (TEECE *et al.*, 1997), planejamento estratégico informal, uso do sistema de informações (BARNEY, 1991a) e gestão dos recursos humanos. (WRIGHT *et al.*, 2001).

Esses recursos, sem uma ligação explícita à teoria da VBR, foram alvo das reformas gerenciais de segunda fase, que trouxe à tona a necessidade de mudança cultural e de comportamento dos agentes e dirigentes públicos (BRASIL, 1995; PACHECO, 1999), pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações públicas, de capacidades e habilidades. (BRASIL, 1995; LIMA, 2007).

De acordo com a (VBR) de Barney (1991a), a construção e gestão de recursos – que são raros, valiosos, não substituíveis e difíceis de imitar – pode tornar-se fonte de vantagens competitivas sustentáveis da firma e responsáveis por maior desempenho da organização. Este trabalho é uma tentativa de utilização dessa lógica para entender o comportamento dos recursos no setor público e a possibilitar o aumento de sua *performance* por meio da construção e gestão desses recursos.

Assim, a plataforma teórica, primeiramente, é composta de uma breve contextualização da reforma gerencial que se iniciou na Europa durante os anos 80 e foi percebida em duas fases distinta, sendo a segunda fase o foco deste trabalho. Em seguida, o conceito de VBR é apresentado, bem como seu desenvolvimento até os dias atuais, no que tange, também, ao setor público. Por fim, as premissas da VBR, quais sejam: heterogeneidade dos recursos,

vantagem competitiva e variação da *performance*, serão discutidas com o intuito de relacionar tais teorias ao setor público. Os conceitos desse capítulo foram importantes para a definição das variáveis utilizadas no modelo estudado.

2.1 A reforma gerencial e suas fases

A reforma gerencial teve a regência do modelo que veio a ser chamado, posteriormente, de Nova Gestão Pública ou *New Public Management* (NGP), fortemente influenciado pela mudança do paradigma burocrático para o paradigma gerencial. O primeiro trabalho que traz a expressão NGP é um produto baseado na experiência do Reino Unido. (HOOD, 1991).

Os primeiros estudos sobre NGP reconhecem que muitos governos – como Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia – optaram por mudar a governança, o gerenciamento e a cultura de suas organizações e programas que estavam no centro do setor público. (BARZELAY, 2003). As reformas tiveram foco nas áreas de influência, com o intuito de tornar as economias tão efetivas e eficientes quanto possível. Teve a abrangência de quatro áreas: delimitação da área de atuação do estado, desregulamentação, governança, e governabilidade (PACHECO, 1999, p. 6), sendo cada uma delas mais enfatizadas de acordo com o modelo de reforma assumido por cada país.

Não há consenso sobre a sua definição. Entretanto, o Quadro 1 apresenta visões diferentes dos autores numa tentativa de conceituação. Enquanto alguns autores evidenciam a inovação dos instrumentos e pensamentos gerenciais adaptados ao setor público, outros autores explicitam certo ceticismo a respeito dos resultados da NGP e do que a ela possa ser, já que tal vertente utiliza instrumentos e conceitos antigos – já apresentados ao setor público nas décadas de 60 e 70¹³ – que reapareceram com a ideia de que os governos podem melhorar seus respectivos desempenhos se aprenderem tais conceitos e utilizarem esses instrumentos.

¹³ Consultar os autores Abrúcio (1997) e FLEM (2003) para um melhor entendimento a respeito da administração gerencial vivenciada pelos governos americanos, britânico, e até mesmo brasileiros durante as décadas de 60 e 70. Um exemplo nacional é o Decreto-lei 200/67.

Quadro 1 - Definições do termo Nova Gestão Pública¹⁴

Autor	Definição
Osborne e Gaebler (1995)	A reforma gerencial é uma mudança paradigmática básica, que partiu do paradigma do <i>New Deal</i> ¹⁵ de 1930 a 1960 em direção ao modelo do governo empreendedor que agora está em destaque.
Ormond e Löffler (1999)	O termo parece descrever uma tendência global em direção a um certo tipo de reforma administrativa, entretanto assume diversos significados em contextos administrativos diferentes. É controverso porque não se trata de elementos novos. Ainda que não seja possível definir o termo, sabe-se que ele tem contribuído para a elaboração de uma visão mais econômica e gerencial da administração governamental
Arellano-Gault (2000)	A NGP é um conjunto de mudanças estratégicas destinadas a aumentar a eficácia, a responsabilização, o atendimento ao cidadão e orientação para o mercado em órgãos públicos.
Barzelay (2001)	É uma expressão abreviada regularmente usada pelos acadêmicos e profissionais para se referirem a temas distintos, estilos, e padrões de gestão dos serviços públicos que vieram à tona nas duas últimas décadas, notavelmente no Reino Unido, Austrália, e Nova Zelândia. É, entretanto, um motivo de controvérsia.
Dawson e Dargie (2002)	Resume-se em três metas: contenção dos custos, suporte aos cidadãos, e aumento do desempenho.
Pollitt (1995)	Gerencialismo é um conjunto de crenças e práticas, por meio das quais se permitirá uma gestão melhor, pautada pela eficiência em resolver mazelas econômicas e sociais.
Brasil (1995)	É um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo, com vistas a aumentar a sua governança, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.

2.1.1 Vertentes do modelo gerencial de administração pública

As vertentes da reforma gerencial apresentam divisões temporais ou classificações de acordo com os autores de cada uma delas. Fadul e Silva (2008) apresentam três vertentes do gerencialismo manifestado na literatura: a Nova Gestão Pública (NGP), desenvolvida na Inglaterra; a Nova Administração Pública (NAG), desencadeada nos EUA e o gerencialismo (*managerialism*) também um modelo inglês, desenvolvido como uma segunda forma de entender a reforma britânica (Figura 1).

¹⁴ Nesse quadro, os termos: reforma gerencial, gerencialismo, nova gestão pública, foram usados como sinônimos.

¹⁵ *New Deal* foi uma série de programas implementados nos EUA com o objetivo de recuperar o país após as consequências da Grande Depressão.

Figura 1 - Vertentes da reforma gerencial

Fonte: Adaptado de Fadul e Silva (2008)

A NAP assenta-se sobre o referencial desenvolvido por Osborne e Gaebler (1995), que não tem conotação temporal, porém enfatiza aspectos que o Estado deve desenvolver para migrar de um modelo burocrático para um modelo gerencial.

O governo pode ser chamado catalisador quando entende o Estado menor e mais forte, com separação entre os formuladores de políticas e os efetivos executores, redução do corpo funcional e privatização. Esse tipo de governo fortalece o entendimento de que políticas públicas podem ser prestadas por um terceiro setor. O governo descentralizado tem uma hierarquia reduzida e busca flexibilidade, rapidez, inovação e produtividade, além do envolvimento dos empregados nas decisões.

Ainda faz parte do constructo de Osborne e Gaebler (1995), um governo orientado por missões (troca de regras e burocracia por missões) e por resultados (avaliação de desempenho como forma de controle e motivação dos funcionários). Mas o grande destaque é dado à capacidade empreendedora do governo, que está associada à geração de fontes de receita para

evitar outras crises, à avaliação do retorno dos investimentos para otimizar o uso dos recursos e estimular a obtenção de lucros, à critérios de custeio para identificação e alocação dos custos dos produtos e serviços públicos e ao sentido da competição para aprimorar os serviços e processo.

De forma antagônica e complementar, o governo é discutido por esses autores como sendo orientado para o mercado, voltado para a comunidade e orientado para o cliente. No primeiro aspecto, o governo interfere no mercado e na forma como ele se autorregula, ditando regras, fornecendo informações para os consumidores, aumentando a demanda, mudando a política de investimento do setor público, ou por meio de incentivos fiscais, a regulamentação, a criação de tributos.

No segundo aspecto, a responsabilidade é transferida da burocracia para a comunidade, que exerce maior controle social sobre a administração e uso dos recursos públicos. No último aspecto, o governo é capaz de atender as necessidades dos cidadãos, porque se aproximam do cliente-cidadão e buscam ouvir suas demandas e atendê-las. A transparência e o controle social tornam-se alavancas da eficácia dessas organizações. (PACHECO, 1999).

Além desses focos, os autores ainda chamaram o governo como preventivo, que se antecipava às demandas do futuro para governar com previsibilidade. Seu foco era evitar a prestação de serviços futuros por meio de ações antecipadas. Neste sentido, foram evidenciadas a responsabilidade social e ambiental. (OSBORNE; GAEBLER, 1995).

Ferlie *et al.* (1999) representa a base da NGP e desenvolve seu constructo em quatro modelos que não apresentam característica sequencial e podem ocorrer de forma simultânea. O modelo 1, chamado de impulso para a eficiência, tem como característica o excessivo controle financeiro, focado na obtenção de mais com menos. Por isso, esse modelo expressa tanta proximidade com o gerenciamento puro de Abrúcio (1997). Entretanto, para Lima (2007, p. 8) “fazer mais com cada vez menos é uma façanha impraticável”, pois “trata-se de fazer o máximo com o recurso que se tem.” O modelo completa-se no estabelecimento de objetivos e metas, padronização, avaliação de desempenho como forma de controle, visão dos cidadãos como consumidores, uma administração menos burocrática e menos empreendedora.

O modelo 2 foca a descentralização e o *dowsizing* como estratégias para o aumento da flexibilidade. Há uma mudança da administração hierárquica para outra por contratos, e uma busca pela formação de redes e alianças. Porém, é o terceiro modelo de Ferlie *et al.* (1999) que se centra na busca pela excelência. Nesse modelo, o papel dos valores, cultura organizacional, ritos e símbolos como forma de construir o comportamento das pessoas em seu ambiente de trabalho, é enfatizado. O gerenciamento dos processos de mudança cultural dá-se pelo desenvolvimento organizacional e aprendizagem, além do desenvolvimento de formas de lideranças mais carismáticas, com treinamento corporativo, determinação de missão e estratégia explícita por comunicações.

A qualidade do serviço prestado é o objeto do último modelo de Ferlie *et al.* (1999), cuja base para alcance da missão é a excelência dos serviços públicos. Nesse modelo, o conceito de cidadania está mais presente, fazendo com que a gestão seja um reflexo das preocupações e valores dos usuários dos serviços públicos. O aprendizado social e a participação dos cidadãos nas decisões formam outro alicerce do modelo.

A vertente gerencialista é expressa no trabalho de Abrúcio (1997). Para ele, trata-se de uma vertente sequenciada no tempo, em que uma fase se sobrepõe à outra mantendo os aspectos positivos da anterior. O primeiro estágio é o gerencialismo puro, caracterizado pela redução dos gastos e busca por necessidade produtividade para alcançar a eficiência governamental – fazer mais com menos: corte de pessoal, racionalização orçamentária, com intuito de solucionar a crise fiscal e desenvolver uma consciência de custos. A avaliação de desempenho e controle orçamentário foram usados como instrumentos gerenciais para a definição clara das responsabilidades de cada funcionário e dos objetivos organizacionais, e aumento da consciência do valor dos recursos públicos.

Esse modelo de gerenciamento, ainda, adotou a descentralização administrativa e a separação entre política e administração, aumentando a autonomia das agências e departamentos, que continuaram sob o controle de um poder central. Nesse contexto, a delegação de autoridade criava gerentes com habilidades e capacidades de inovação.

De acordo com o constructo de Abrúcio (1997, p. 13), o gerencialismo puro foi o primeiro a ser implantado e, pelas suas características (principalmente no que diz respeito à relação burocracia-eficiência), é o que mais se aproxima da forma liberal de gestão pública. A

reforma gerencial dessa fase foi demandada pela escassez de recursos, crise fiscal, baixa capacidade gerencial dos servidores e hierarquização. (ABRÚCIO, 1997, p. 13).

A segunda fase do gerencialismo buscou corrigir exageros da primeira fase que podiam petrificar a ação do gerente público. O *consumerism* tinha como caminho a flexibilização da gestão pública, especialmente olhando a estratégia como ponto de partida. Nessa fase, o acompanhamento da reação da sociedade e dos funcionários diante das estratégias adotadas alavancou a busca pela qualidade dos serviços prestados, passando de uma abordagem quantitativa para outra mais qualitativa.

O instrumento de gestão utilizado nessa fase é a contratualização, que estabelece relações contratuais dentro e fora da administração pública, com o objetivo de aumentar a qualidade dos serviços prestados – por mecanismos de quase-mercado, maior controle, competição e avaliação do desempenho a partir de um marco contratual.

Desse cenário surge o termo *consumer paradigm*, ao considerar o cidadão como consumidor e estabelecer como prioridade o atendimento às suas demandas. Esse conceito não foi muito aceito por entender que alguns serviços públicos não são passíveis de escolha e, por outro lado, tal termo não evoca a equidade entre os indivíduos. Ao invés de consumidor, o termo sugerido foi cidadão, que implica direitos e deveres do contribuinte, associados à sua liberdade de escolha.

Diante desse debate surge o *Public Service Oriented*, corrente que utiliza conceitos como transparência, participação política, equidade e justiça, para preencher as lacunas do modelo gerencial. Nesse terceiro estágio, a descentralização recebe outra conotação, por meio da qual os cidadãos se tornam ativos nas decisões que afetam as suas vidas – ênfase no governo local, em que os indivíduos têm maior capacidade (ou possibilidade) de participação.

A transparência e a *accountability* são vistas como uma forma de os indivíduos participarem do debate público. A cooperação entre as agências é ressaltada para obter eficiência na prestação dos serviços públicos. E a equidade e justiça são fortalecidas pelo processo de aprendizado social, que busca congrega políticos, funcionários e cidadãos.

Embora faça fortes críticas ao modelo gerencial puro e ao *consumerism*, o fato é que o *Public Service Orientation* (PSO) não joga fora as idéias desenvolvidas no seio do *Public Management*. Afinal, as discussões sobre eficiência, qualidade, avaliação de desempenho, flexibilidade

gerencial, planejamento estratégico, entre as principais, não são negadas, mas há a tentativa de aperfeiçoá-las dentro de um contexto em que o referencial da esfera pública é o mais importante. (ABRUCIO, 1997, p. 28)

2.1.2 Fases da reforma gerencial

Segundo Rezende (2002, p. 223), “historicamente é possível identificar e demarcar duas gerações de políticas de reforma do Estado.” A primeira geração voltou-se para o ajuste fiscal: cortes nos gastos públicos, reformas tributárias, desregulamentação e privatizações. (REZENDE, 2002). A segunda teve foco na mudança institucional intensa, caracterizada pela reforma administrativa propriamente dita. Essa segunda fase possui duas dimensões igualmente necessárias: “a dimensão da gestão, que trata da criação de novos formatos institucionais e novos instrumentos de gestão no setor público, e a dimensão cultural, que visa atingir mudanças de comportamento dos agentes e dirigentes públicos.” (PACHECO, 1999, p. 3).

Os conceitos da reforma gerencial, na primeira fase, reforçam a lógica de descentralização, gerenciamento de contratos baseados em resultados, monitoramento de resultados (JANN; REICHARD, 2002), apoiados nas teorias da escolha pública, custos econômicos de transação, teoria da agência, teoria institucional. (BITAR, 2003). É caracterizada por redução dos gastos públicos, *downsizing*, corte em programas sociais, extinção de agências governamentais e reorganizações superficiais de estruturas administrativas (FLEM, 2003; REZENDE, 2002), além de mudanças estruturais. (BRASIL, 1995).

Dessa forma, em muitos países, a introdução da NGP iniciou-se por mudanças na estrutura de seus sistemas político-administrativos, da forma centralizada para a forma descentralizada, diferenciando o governo por seu papel de proprietário do Estado, administrador, regulador, *controller*, comprador, e provedor dos bens e serviços públicos. (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2001b; CHRISTENSEN *et al.*, 2002).

O pensamento de Thatcher sobre a capacidade ociosa do governo foi confirmado pela introdução de métodos modernos de gestão empresarial do setor privado, que evidenciaram que era possível e justo que a gestão pública fosse feita de forma mais barata e eficiente. (METCALFE, 1993). Foram características desse momento: a) redução do tamanho do Estado, principalmente via privatização; b) descentralização; c) desregulamentação radical; d) análise apurada de custo-benefício a orientar o processo decisório; e) desestímulo à administração participativa e o insulamento burocrático. (ARAGÃO, 1997, p. 110).

A reforma administrativa foi um dos principais eixos da segunda geração de reformas e essas combinaram de diferentes formas a necessidade de rever a *performance* da administração pública por meio de ajuste fiscal e mudança institucional, pois, na segunda geração, que se consolidou a partir dos anos 90, o foco e a atenção se voltaram para mudanças institucionais mais profundas. (REZENDE, 2002).

São características dessa segunda fase: orientação para o cidadão, capacitação de pessoal, busca de excelência, desenvolvimento de competência e habilidades individuais e institucionais, foco na mudança de cultura e instituição de valores. Essa fase suplementa os valores tradicionais da gestão pública, introduzindo serviços de qualidade voltados para o cidadão, responsabilidade e aumento na eficiência e, ainda, promove (estimula) os valores tradicionais do serviço público. (OSBORNE; GAEBLER, 1995).

Nesse processo, a constituição de corpos profissionais permanentes, a criação de novos formatos institucionais e a introdução de novos paradigmas de gerenciamento no setor público são fatores necessários para tornar o Estado mais ágil, eficiente, voltado ao cidadão-usuário dos serviços públicos disponíveis, mais abertos ao controle externo. (PACHECO, 1999).

Segundo essa dimensão, a mudança é cultural e visa atingir mudanças de comportamento dos agentes e dirigentes públicos (BRASIL, 1995; PACHECO, 1999), pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (BRASIL, 1995; LIMA, 2007), marcada pela busca do desenvolvimento de capacidades, competências, habilidades e valores culturais, que pudessem desenvolver o paradigma gerencial no setor público (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2001a, p. 58), fase essa que é o foco da pesquisa desenvolvida.

2.1.3 Características das reformas gerenciais

As mudanças propostas pela reforma alteraram o padrão de responsabilidade dos agentes políticos, introduzindo no meio público mecanismos de maior transparência e *accountability*¹⁶. Em muitos casos, a atuação de agências internacionais, como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e a Organização de Cooperação e Desenvolvimento

¹⁶ O termo mais próximo em português e utilizado na literatura é prestação de contas ou responsabilização.

Econômico, foram fatores determinantes para a instauração da reforma. (BARZELAY, 2001, p. 2; POLLITT; BOUCKAERT, 2002, p. 18).

“O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade.” (BRASIL, 1995, p. 23). À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados e da competição administrada (LIMA, 2007), pois as críticas à administração burocrática estão direcionadas à disfunção da burocracia, que torna o Estado mais caro e a administração pública mais lenta e ineficiente. (BITAR, 2003; JREISAT, 2002; LIMA, 2007; PACHECO, 1999). Por isso, os governos buscavam na NGP soluções para o serviço público. (LAPSLEY, 2008).

A reforma do aparelho do Estado, então, passa a ser orientada, predominantemente, pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos. Tornam-se desafios da administração pública gerencial compreender e aplicar normas, identificar e resolver problemas, aperfeiçoar continuamente os processos, simplificar estruturas e gerenciar pessoas. (BARZELAY, 2003; PACHECO, 1999). O paradigma gerencial passa a ser orientado para o cidadão e para a obtenção de resultados (BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1999; 2003) e torna a administração mais flexível e eficiente. (BRASIL, 1995).

Lapsley (2008) aponta, como parte da reforma, a introdução de conceitos de administração gerencial, empreendedorismo, transparência e *accountability* no setor público, por meio de reformas estruturais, a mensuração de *performance*, a motivação do corpo funcional, bem como o estímulo à inovação.

Bresser-Pereira (1998) aponta como características da reforma o fato de ser orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados, em que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real, ainda que limitado, de confiança, por meio da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação.

Rezende (2002, p. 224), numa perspectiva comparada, concluiu que a administração pública necessitava de ser dotada “de uma lógica administrativa construída a partir de mecanismos e

incentivos capazes de produzir eficiência, efetividade, e qualidade na provisão dos serviços públicos”, a partir da descentralização, flexibilização, cultura gerencial voltada para resultados, autonomia dos gestores e menos controles burocráticos. O Quadro 2 resume as características da reforma gerencial.

Quadro 2 - Características da reforma gerencial

Bresser-Pereira (1998)	Rezende (2002)	Pollitt (1995)	Pollitt e Bouckaert (2002)	Osborne e Gaebler (1995)	Ferlie <i>et al.</i> (1999)
		Redução de custos	Economia e redução do tamanho dos governos	Estado menor e mais forte	Controle excessivo financeiro
		Desagregação do governo em agências		Formuladores X Executores	Metas, padronização e avaliação de desempenho
		Mecanismos de mercado ou quase-mercado	Melhoria dos processos	Orientada para o mercado	Administração menos burocrática e mais empreendedora.
Descentralização e incentivo à criatividade e à inovação	Descentralização, autonomia dos gestores e menos controles burocráticos	Descentralização da autoridade gerencial	Estado ideal, enxuto, descentralizado, empresarial e flexível	Hierarquia reduzida e busca flexibilidade, rapidez, inovação e produtividade	Descentralização, <i>dowsizing</i> e aumento da flexibilidade
Orientada para obtenção de resultados	Cultura gerencial voltada para resultados	Gestão por resultados	Eficiência e eficácia na gestão de resultados	Orientada por missões e resultados	
		Novas políticas de pessoal			Ênfase nos valores, cultura organizacional, aprendizagem, lideranças, treinamento corporativo
Orientada para o cidadão	Eficiência, efetividade, e qualidade na provisão dos serviços públicos	Aumento da ênfase na qualidade dos serviços		Orientada para o cliente e voltada para a comunidade	Visão dos cidadãos como consumidores. Qualidade dos serviços prestados

2.2 A Visão Baseada em Recursos (VBR)

A VBR procura explicar, dentro do enfoque dos recursos internos à firma, por que algumas empresas têm um desempenho superior a outras, sabendo-se que a *performance* de uma firma depende de uma coleção de recursos, habilidades e capacidades combinados, e não apenas dos atributos do meio no qual está inserida. (WERNERFELT, 1984; BARNEY, 1991a).

Essa teoria assume que o sucesso é função dos recursos e capacidades que uma organização adquire ou desenvolve e esse desempenho está relacionado com a capacidade dessas firmas criarem vantagens competitivas que possam diferenciá-las dos outros competidores, por meio de retornos superiores de forma continuada. (WERNERFELT, 1984; BARNEY, 1991a):

$$\text{Sucesso} = f(\text{RECURSOS}, \text{CAPACIDADES}) \quad (1)$$

Se,

$$\text{RECURSOS}, \text{CAPACIDADES} = \text{VANTAGEM COMPETITIVA} \quad (2)$$

O termo foi usado pela primeira vez por Wernerfelt (1984), em seu artigo denominado *A Resource-based View of the Firm*, baseando-se na concepção da empresa como um conjunto de recursos (PENROSE, 1959), que, até então, teve pouca atenção. O autor entende a análise de Porter (1980) como uma visão voltada para os produtos, cujo foco se dá no ambiente externo da empresa, em que a firma se posiciona dentro da indústria em que atua. Segundo Porter (1980), o determinante fundamental da rentabilidade de uma empresa é a atratividade da indústria¹⁷, compreendida por meio das regras da concorrência englobadas em cinco forças competitivas:

- a) Rivalidade entre os concorrentes: pressão entre os concorrentes para melhorar a sua posição;
- b) Barreiras à entrada de concorrentes: reação defensiva o novo concorrente pode esperar da parte dos concorrentes já existentes;
- c) Produtos substitutos: substitutos que desempenham as mesmas funções que os produtos ou serviços e limitam seus lucros;

¹⁷ O termo indústria na literatura internacional em estratégia se equipara ao termo setor econômico utilizado no Brasil.

- d) Poder dos compradores: força demonstrada pelos compradores ao negociar a compra de produtos ou serviços;
- e) Poder dos fornecedores: força demonstrada pelos fornecedores ao negociar com compradores, ameaçando elevar preços ou reduzir a qualidade de seus serviços.

Para Porter (1980), o ajuste dentro dessas cinco forças determinará a capacidade da empresa em obter, em média, taxas de retorno superiores. E o desenvolvimento da estratégia da firma passa pelo entendimento em maior profundidade das fontes de cada força.

O trabalho de Wernerfelt (1984) faz um contraponto às cinco forças de Porter (1980). Para ele, o uso balanceado dos recursos – internos ou externos – (RUGMAN; VERBECK, 2002), sua disponibilidade e o conhecimento para organizá-los e utilizá-los (CANCELLIER; SCHMITT NETO, 2006), pode resultar num ótimo modelo de desenvolvimento da firma.

A proposta de Wernerfelt (1984) destaca as novas opções estratégicas que surgem naturalmente da perspectiva da VBR em que reafirmam as seguintes premissas:

- a) Heterogeneidade dos recursos: recursos heterogêneos entre as organizações levariam a diferenças de vantagem competitiva e variação de sua performance (PETERAF, 1993; PRAHALAD; HAMEL, 1990; REED; DeFILLIPPI, 1990);
- b) Imobilidade na geração de rentabilidade: é a propriedade dos recursos e a sua forma de aquisição que permitem que uma firma utilize as barreiras de posição de recurso (parcialmente análogas às barreiras de entrada) para consolidar a sua vantagem (WERNERFELT, 1984);
- c) Organização dos recursos de forma específica: de forma a aumentar a competitividade da organização em um dado ambiente (AMIT; SCHOEMAKER, 1993; BARNEY, 1991a; GRANT, 1991; PETERAF, 1993).

Sete anos após o trabalho de Wernerfelt (1984), Jay B. Barney escreve o trabalho mais citado no campo da estratégia recente, segundo Ramos-Rodríguez e Ruíz-Navarro (2004) e Walter e Silva (2008). Nesse trabalho, Barney (1991a) assume como pressuposto que as firmas dentro de um setor específico podem ser heterogêneas com respeito aos recursos estratégicos que elas controlam. E que esses recursos não são perfeitamente móveis entre as firmas e, por isso, a heterogeneidade pode ser alongada por um determinado período. (BARNEY, 1991a). Com

isso, Barney tenta especificar as condições sobre as quais um determinado recurso da empresa pode ser fonte de vantagem competitiva sustentável.

A sustentação da posição de ativos da firma (ou de vantagem competitiva) depende de como seus ativos podem ser facilmente replicados, isto é, seu estoque de ativos estratégicos (ou críticos) deve ser não negociável¹⁸, não imitável¹⁹ e não substituível²⁰. (DIERICHX; COOL, 1989).

Para determinar se os recursos são fontes de vantagem competitiva, eles devem, por natureza, ser: valiosos (BARNEY, 1991a; 1997), raros (BARNEY, 1991a; 1997), imperfeitamente imitáveis (AMIT; SCHOEMAKER, 1993; BARNEY, 1991a; 1997; COLLIS; MONTGOMERY, 1995; DIERICKX; COOL, 1989; REED; DeFILLIPPI, 1990), não substituíveis (BARNEY, 1991a; 1997; COLLIS; MONTGOMERY, 1995; DIERICKX; COOL, 1989), e não transferíveis ou comerciáveis. (DIERICKX; COOL, 1989; PETERAF, 1993).

Os recursos são considerados valiosos quando capacitam a empresa a implementar uma estratégia (WERNERFELT, 1984) que aumente sua eficácia e eficiência. Os recursos da firma podem ter outros atributos. No entanto, somente serão considerados recursos, no sentido de serem reconhecidos com possíveis fontes de vantagem competitiva, se forem, simultaneamente, valiosos, capazes de explorar oportunidades e neutralizar ameaças. (BARNEY, 1991a).

Para Barney (1986b; 1991a), os recursos são considerados raros quando permitem o alcance de uma estratégia de forma não simultânea à de seus concorrentes. O talento gerencial é um exemplo de recurso raro, pois é intrínseco à empresa, seus agentes e seu negócio. Da mesma forma que o atributo valioso, essa característica, quando não combinada com as demais, não é capaz de tornar o recurso fonte de vantagem competitiva.

¹⁸ Imitação está relacionada com as características do processo pelo qual o ativo é acumulado. (DIERICHX; COOL, 1989).

¹⁹ Substituição tenta tornar o ativo original obsoleto, porque ele não mais gera valor para seu comprador. (DIERICHX; COOL, 1989).

²⁰ Ativos que não podem ser comprados em mercados. (DIERICHX; COOL, 1989).

Os recursos, para serem fontes de vantagem competitiva, também devem ser difíceis de imitar. (LIPPMAN; RUMELT, 1982; BARNEY, 1991a). Essa característica pode ser identificada em três situações:

- a) A habilidade de uma firma obter um recurso depende de condições históricas únicas, em que, passados o tempo e espaço em que ocorreram, outras firmas não terão oportunidades de obtê-lo (BARNEY, 1991a);
- b) Os recursos são, casualmente, ambíguos: a estratégia em uso é difícil de ser duplicada, pois o *link* entre o recurso controlado e a vantagem competitiva sustentável não entendida ou é entendida de forma imperfeita (BARNEY, 1991a; DIERICKX; COOL, 1989; REED; DeFILLIPPI, 1990; LIPPMAN; RUMELT, 1982); ou
- c) Os recursos são socialmente complexos, entendendo a habilidade da firma em manipular e influenciar. São exemplos: a cultura organizacional (BARNEY, 1986b); a reputação da firma perante os fornecedores (PORTER, 1980) e clientes; a exploração dos sistemas tecnológicos físicos – a forma com que a estrutura física é utilizada, é particular de cada firma e difícil de ser imitada – (BARNEY, 1991a), entre outros.

Por último, o recurso não é fonte de vantagem competitiva quando outra firma possui um recurso equivalente que pode ser explorado para implantar a mesma estratégia ou quando recursos muito diferentes podem ser estrategicamente substitutos.

A Figura 2 resume as características dos recursos que os torna fonte de vantagem competitiva.

Figura 2 - Relação entre recursos e vantagem competitiva

Fonte: Adaptado de Barney (1991a)

Os recursos que são valiosos e raros são fonte de vantagem competitiva; os recursos que são valiosos, raros, não imitáveis, não substituíveis e não comerciáveis são fonte de vantagem competitiva sustentável.

Entre os trabalhos de Wernefelt (1984) e Barney (1991a), alguns outros estudos foram importantes para o desenvolvimento da VBR: Barney (1986a, 1986b, 1986c, 1991b), Dierickx e Cool (1989), Lippman e Rumelt (1982), Prahalad e Hamel (1990), Reed e DeFillippi (1990). Entretanto, eles foram abordados nesse capítulo de forma pontual.

Os itens, a seguir, discutem os aspectos da VBR e como eles se aplicam no setor público, quais sejam: vantagem competitiva de uma organização, definição de recursos e capacidades e avaliação do desempenho, que foram explicitados nas equações 1 e 2.

2.2.1 Vantagem competitiva no setor público

Vantagem competitiva é “a posição única que uma organização desenvolve em face de seus concorrentes, por meio de seus padrões de recursos implementados.” (HOFER; SCHENDEL, 1978, p. 25).²¹

Porter (1980) sugere que um equacionamento entre as cinco forças competitivas – rivalidade entre os concorrentes, barreiras à entrada de concorrentes, produtos substitutos, poder dos compradores, poder dos fornecedores – levam ao desenvolvimento de vantagem competitiva dentro do setor, o que vem a definir as estratégias competitivas e as atividades para atingir os objetivos da organização.

De acordo com Barney (1991a), “uma empresa possui vantagem competitiva quando adota uma estratégia que cria valor de forma não simultânea a dos outros atuais e potenciais concorrentes.” Essa vantagem competitiva torna-se sustentável à medida que seu concorrente seja incapaz de duplicar os benefícios da estratégia desenhada para a empresa.²²

²¹ “[...] *the unique position an organization develops vis-à-vis its competitors through its patterns of resource deployments.*” (HOFER; SCHENDEL, 1978, p. 25)

²² “*A firm is said to have a competitive advantage when it is implementing a value creating strategy not simultaneously being implemented by any current or potential competitors.*” (BARNEY, 1991a, p. 102)

Para isso, tanto o desenvolvimento quanto o gerenciamento, isto é, a implementação dos ativos da firma são cruciais para a geração de posição competitivamente vantajosa. (AMIT; SCHOEMAKER, 1993). A obtenção de competitividade superior no mercado depende da habilidade da firma em identificar, desenvolver, implantar e preservar um recurso específico que seja capaz de distingui-la de seus rivais. (DIERICKX; COOL, 1989; AMIT; SCHOEMAKER, 1993).

Porter (1996), ainda, recorda que a vantagem competitiva tem entendimento diferenciado do que vem a ser eficácia operacional. Para ele, eficácia operacional que leva a empresa a reduzir custos, aumentar receitas, aperfeiçoar processos, podem ser perfeitamente imitadas pelos competidores, levando o setor a ter o mesmo nível de retorno.

Para a obtenção de vantagem competitiva, três condições precisam ser identificadas (COYNE, 1986, p. 55-56):

- a) Diferenciação importantes entre seus produtos ou serviços e os de seus concorrentes, percebida pelos clientes;
- b) Essa diferenciação é uma consequência direta do *gap* de capacidade existente entre a empresa e seus competidores;
- c) Espera-se que a diferença de atributos e capacidades se perpetue ao longo do tempo.

O estudo da vantagem competitiva é uma vertente ainda pouco explorada no setor público. Segundo Chang e Lin (2005), um dos mais importantes trabalhos da atualidade é desenvolver oportunidade e promover a competição nacional e subnacional entre os entes governamentais, como forma de responder ao mundo globalizado que transaciona informações, pessoas, materiais e dinheiro em todo o mundo.

De acordo com Kay (1995, p. 174), a noção de vantagem competitiva sustentável é relevante para entender as diferenças de performance das organizações não lucrativas em situações nas quais “[...] o valor adicionado ou os benefícios não são retidos pela firma, mas, ao invés disso, são distribuídos para seus membros ou comunidade.”²³

²³ “[...] *the added value or benefits are not retained by the firm, but instead are distributed to its members or the community.*” (KAY, 1995, p. 174).

Apesar de ser extraído da literatura sobre estratégia voltada para o setor privado, o entendimento de vantagem competitiva pode ser aplicável ao setor público ao assumir que as autoridades governamentais locais competem por recursos econômicos, sociais, políticos, entre outros (CARMELI, 2006, p. 123), para atrair negócios (empresas), residentes com alto poder socioeconômico e desenvolver projetos, de forma a aumentar as receitas e reduzir as despesas. (CARMELI, 2006; CARMELI E SCHAUBROECK, 2005; SCHNEIDER, 1989; TIEBOUT, 1956).

[...] as autoridades governamentais locais competem entre si visando atrair grupos populacionais com características acima da média, tais como educação e renda, de forma a fortalecer os recursos financeiros das próprias localidades. Esse tipo de população, também, ajuda a atrair novos negócios, enquanto os impostos incidentes sobre esses negócios são usados para melhorar o bem-estar social dos residentes, a autoridade governamental local, em especial. Como a situação financeira afeta todo o sistema organizacional e suas atividades, é possível esperar que as autoridades governamentais locais tendam a competir entre si, com intuito de alcançar uma *performance* financeira melhor. (CARMELI; 2006, p. 123-124).²⁴

Carmeli e Tishler (2004) entendem que as organizações competem por recursos únicos e valiosos que possam aumentar a sua capacidade. Por outro lado, os governos competem por prestígio nas áreas-chaves que possam ser entendidas como iniciativas de sucesso diante dos cidadãos-consumidores, pois, atendendo as necessidades dos cidadãos-consumidores – que são diferentes em cada localidade –, aumenta a possibilidade de reeleição e caracteriza outra forma de competição no setor público, já que os cidadãos direcionam a competição, pela possibilidade de se moverem de uma localidade para outra a fim de obter a qualidade de vida desejada. (SCHNEIDER, 1989).

Carmeli e Kemmet (2006) argumentam que, no setor público, a possibilidade de obter mais produtos utilizando os mesmos recursos tangíveis é uma forma de competição, isto é, os gestores buscam e aplicam novas formas de ampliação de sua produtividade, o que demonstra que as organizações públicas estão mudando suas estratégias e formas de exercerem suas atividades, para que essas sejam mais rápidas e fortalecidas. (DURST; NEWELL; 1999).

²⁴ “[...] local government authorities compete to attract population groups with above-average characteristics such as higher education and income in order to strengthen their own financial resources. This type of population also helps to attract new businesses, while their taxes are used to enhance the welfare of the residents in the particular local government authority. As the financial situation affects all organizational systems and activities, it can be expected that local government authorities will also tend to compete with each other in this sphere in order to achieve a better financial performance.” (CARMELI, 2006, p. 123-124).

Porter (1995) identifica vantagens competitivas inexploradas nos subúrbios (*inner cities*), por meio da adoção de um modelo econômico que extrapola os limites existentes dos modelos convencionais para outro que evidencia a competitividade – localização estratégica, demanda do mercado local, integração com os conglomerados de fornecedores e/ou consumidores e recursos humanos.

Tal modelo concentra-se nas vantagens competitivas capazes de atrair empresas/negócios que venham trazer, direta ou indiretamente, desenvolvimento, em virtude do pagamento de mais impostos, oferta de emprego, exigência de mão de obra especializada e o desenvolvimento de *clusters* de fornecedores e/ou consumidores. (PORTER, 1995). Como consequência, pode levar à criação de valor público: a provisão de serviços e bens públicos necessários e esperados utilizando os recursos públicos de maneira otimizada. (MOORE, 1995).

Contudo, Kenyon (1997, p. 15) foi capaz de sintetizar a competição entre governos. Para ele, existem três formas de competição entre esferas no setor público, que podem ser tão intensas quanto as competições do setor privado. O que vai determinar a intensidade das competições é a atuação dos políticos e burocratas (KENYON, 1997):

- a) Rivalidade ativa: ocorre quando organizações tentam obter recursos escassos que são benéficos à população ou evitar um determinado custo;
- b) Concorrência implícita: é a maneira pela qual a livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais restringe as ações de governos independentes dentro de um sistema federal;
- c) Concorrência efetiva: ocorre quando os residentes de uma esfera de governo (ou localidade) avaliam as políticas de seu governo tomando como referência as políticas de jurisdições rivais.

Essa competição, para acontecer, necessita de alguns pré-requisitos: estrutura fragmentada: grande número de autoridades; alto nível de autonomia dos governos de forma que incentive a inovação e a diversidade; dependência intensa de fontes de receita. (BOYNE, 1996, p.718).

Em seu trabalho, Kenyon (1997, p. 26) organizou as teorias sobre a Competição Intergovernamental (CIG), resumindo-as em cinco aspectos:

- a) Valores da competição: eficiência (alocativa ou produtiva, por exemplo), equidade e outros, como a inovação e a liberdade individual;
- b) Arenas da competição: tributação (geral ou específica), provisão de serviços, regulação e desenvolvimento econômico;
- c) Estrutura de governo: muitos ou poucos entes de governo que competem entre si, grau de autonomia entre os governos que competem; *framework* de competição estabelecida pelo governo federal;
- d) Outras questões estruturais: disponibilidade de informação para todas as partes, existência de externalidades e possibilidade de mobilidade;
- e) Funções ou comportamento objetivo dos atores-chaves: governo, indivíduos e empresas.

O Quadro 3 traz algumas teorias que Kenyon (1997) resumiu. A conclusão de seu trabalho afirma a existência de competição prevalente entre os governos dos Estados Unidos, que não pode ser estancada, mas deve ser aperfeiçoada e regulamentada.

Quadro 3 – Teorias sobre a competição intergovernamental (CIG)

<p>Tiebout (1956)</p> <p>Indivíduos decidem em qual jurisdição viver, de acordo com o pacote de tributos e serviços oferecidos. Trata-se de indivíduos com plena mobilidade e possibilidade de viver em qualquer comunidade, que consideram os tributos benéficos, desde que atendam as suas necessidades. O modelo não inclui as empresas e traz hipóteses de perfeita mobilidade e acesso às informações. Pode ser aplicável a subúrbios em grandes áreas metropolitanas.</p>
<p>Oates / Schwab (1991)</p> <p>Governos competem por empresas com alta mobilidade utilizando para isso pacotes de tributos/serviços, já que tais empresas têm pleno conhecimento e possibilidade de migrar para grande número de comunidades. As empresas, também, consideram os tributos benéficos, se são usados para atender suas demandas. Entretanto, o modelo não inclui a concorrência por indivíduos e parte do pressuposto de informação total e a não existência de poder de barganha. Pode ser aplicável a subúrbios em grandes áreas metropolitanas.</p>
<p>McGuire (1991)</p> <p>Os governos concorrem por indivíduos com mobilidade limitada, utilizando, ainda, os pacotes de tributos/serviços. Tais indivíduos aceitam um nível subótimo de prestação de serviços públicos e/ou pagamento de tributos, tendendo a pagar mais impostos. É um modelo útil para separar os papéis das empresas e particulares, aplicável a estados.</p>
<p>Wolkoff (1992)</p> <p>Competição por desenvolvimento econômico: o desenvolvimento econômico é utilizado para atrair potenciais firmas. Tal modelo é aplicável a grandes cidades ou estados e explica porque algumas políticas de desenvolvimento econômico, aparentemente irracionais, como fornecer subsídios para empresas sem mobilidade, podem ser racionais, já que o governo não conhece a estratégia interna das empresas. Centra-se no modelo da racionalidade das políticas de desenvolvimento econômico a partir da perspectiva de um único estado/cidade e não a partir da perspectiva do país como um todo.</p>

continua

continuação

Besley e Case (1995)

Eleitores utilizam informações sobre jurisdições vizinhas para julgar seus governos. Os indivíduos são considerados sem mobilidade e a competição acirrada é determinada pela voz, o que nem sempre garante eficiência produtiva. Os serviços públicos não estão incluídos no modelo; não há um papel para empresas; pressuposto de zero mobilidade pode ser criticado.

Breton (1996)

Um amplo modelo de política pública e financiamento é desenvolvido, o que enfatiza concorrência dentro e entre os governos, em diferentes níveis; os governos procuram maximizar o esperado consentimento e os indivíduos maximizar a utilidade. Tanto a concorrência implícita como a acirrada desempenham um papel; modelo parece ser igualmente aplicável à concorrência interestadual ou intermunicipal. **O CIG pode levar à prestação eficiente de bens e serviços, se a concorrência for vigorosa e o governo nacional servir como um adequado monitor de competição entre os governos**, mas, dependendo das circunstâncias, a competição, também, pode ser instável e ineficiente. O modelo incentiva o desenvolvimento econômico, não separados os papéis dos indivíduos e das empresas.

Fonte: Adaptado de Kenyon (1997)

De uma forma ou de outra, as organizações do setor público devem desenvolver *core competencies* que as levem a obter vantagem competitiva sustentável. (CARMELI; COEHN, 2001). E esses recursos devem contribuir não apenas para a prestação de serviços públicos, mas para a gestão desses serviços, compreendendo que as atividades exercidas não se encerram em si mesmas, mas são parte de um todo e, como tais, precisam ser relacionadas e gerenciadas em conjunto. (CARMELI; COEHN, 2001).

2.2.2 Avaliação de desempenho no setor público

Nos últimos 30 anos, o setor público tem sido pressionado no sentido de melhorar a sua performance. Seja pela contenção de gastos, justificada pela busca de eficiências e aprimoramento da gestão financeira, aumento da transparência e responsabilização dos gestores; seja pela valorização da prestação de serviços públicos e ofertas de bens, com foco na qualidade dos produtos e atendimentos das necessidades do cidadão (cliente, consumidor ou usuário), “[o] objetivo é construir um Estado que responda às necessidades de seus cidadãos.” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 36).

Desde o fim de 1970, tem acontecido uma revolução ao redor do mundo, fazendo com que os governos adotem reformas gerenciais que extraiam do meio público uma eficiência extra para produzir mais bens e serviços públicos e reduzir os impostos. (KETTL, 1997; OECD, 1995a,

1995b). Essa revolução coloca em questão a responsabilidade das organizações públicas em promover um alto nível de qualidade de vida e equidade social.

E para constatar o quanto o Estado é capaz de atender a esse objetivo, a NGP trouxe como característica a orientação para resultados, baseada na avaliação de desempenho. Essa lógica administrativa demonstra que a reforma do Estado é necessária para que ele seja capaz de produzir eficiência, efetividade, democracia e qualidade na provisão dos serviços públicos. (FLEURY, 2001; REZENDE, 2002).

Para os reformadores, as mudanças propostas pela NGP tendem a aumentar a qualidade dos serviços prestados e reduzir seus custos (KETTL, 1997), pois “[o] uso melhor e mais eficiente dos recursos limitados disponíveis, contribuirá para o desenvolvimento do país e tornará viável uma garantia mais efetiva dos direitos sociais por parte do Estado.” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 24).

Apesar da literatura em políticas públicas argumentar que a avaliação tem o intuito de aumentar a eficiência e eficácia do setor público, essa percepção, ainda, não foi assimilada significativamente, isto é, apesar do reconhecimento da avaliação como importante ferramenta, ela não se converteu em um processo indispensável que tome parte no processo de gestão. (COTTA, 2001; FARIA, 2005; GARCIA, 2001; MOKATE, 2002). Da mesma forma, dentro da literatura, esse argumento pouco tem influenciado a elaboração de estudos empíricos que demonstrem os resultados da reforma.

Alguns estudos avaliam, de forma descritiva, a implementação dos conceitos da NGP e em diversos países e se essa implementação atende as características principais do modelo gerencialista: Reino Unido (MACEDO; ALVES, 1997); Rússia (BARABASHEV; STRAUSSMAN, 2007); países sul-americanos (BOZZI, 2001); Venezuela (HENRIQUÉZ, 2003); Grã-Bretanha, Escandinávia, Países Baixos, Suíça e Estados Unidos (JANN; REICHARD, 2002); Grã-Bretanha (MELO *et al.*, 1999; COPE *et al.*, 1997); EUA (FREITAS, 1999); avaliação internacional (POLLITT; BOUCKAERT, 2002); México (ARELLANO-GAULT, 1997; KLINGNER, 2000); Nova Zelândia (CARVALHO, 1997); Brasil (BRASIL, 2002a; 2002b; BRESSER-PEREIRA, 1998; 1999; 2000; 2003); Chile (LARRAIN, 1999); Austrália (MESQUITA; FERREIRA, 1997; RIX, 2004; HOQUE, 2005); Tanzânia (THERKILDSEN, 2000); América Latina (LIOU, 1999; MARINI, 2002); Vietnã (PAINTER,

2003); Holanda (BUDDING, 2004; LEEUW, 1996). Entretanto, esses estudos limitam-se a julgar exitosa ou não a iniciativa da reforma, sem relacionar seu impacto no desempenho do país, estado ou ente local.

Em geral, as avaliações existentes da modernização da gestão pública são setorizadas, centrando-se na educação – alguns exemplos: BROADBENT; LAUGHLIN, 1998; KOCH, 1999; O'BRIEN, 2002; SMITH; SOUTHERLAND, 2007 – ou na saúde – outros exemplos: AIDEMARK; LINDKVIST, 2004; ALMEIDA, 2008; FERLIE *et al.*, 1999; JACOBS *et al.*, 2004; PETTERSEN, 2004; RÄMÖ; SKALÉN, 2006; RINNER, 2005; ROQUETE, 2004; VAITSMAN, 2001; VARELA, 2008. Comumente, essas avaliações estão focadas em discussões teóricas, avaliação dos *inputs* (eficiência) ou *outputs* (eficácia). Poucos estudos trazem a avaliação dos impactos da modernização na sociedade e os que existem não traçam correlação com os impactos gerais na sociedade de forma quantitativa. (THOENIG, 2000).

A avaliação dos resultados da gestão pública pode ser classificada a partir de três níveis: nível micro, que considera a contribuição dos empregados para o alcance das metas organizacionais; nível meso, que busca avaliar o desempenho das organizações públicas; nível macro, que aborda o desempenho do governo na implementação de suas políticas públicas – “[...] refere-se à avaliação do desempenho do governo como um conjunto de instituições comprometidas com uma série de políticas públicas geridas democraticamente, as quais representam um pacto com os cidadãos.” (BOZZI, 2001, p. 36).²⁵ Dessa forma, com objetivo de avaliar os impactos da modernização da gestão pública no desempenho dos estados brasileiros, este estudo apropria-se do aspecto macro conceituado por Bozzi (2001).

Trosa (2001) define três formas de realizar as avaliações de desempenho: a avaliação de *inputs*, ou seja, o quanto de insumos são gastos para produzir bens e serviços necessários, em que a melhor *performance* é caracterizada pelo menor consumo desses recursos; a avaliação dos *outputs*, cujo foco está no produto (ou serviço) gerado (prestado): quanto mais produtos, mais alta será a *performance*; a avaliação de *outcomes*, realizada pela avaliação dos impactos finais nos usuários, pela utilização dos insumos e pela disponibilização dos produtos (ou serviços) à sociedade: os resultados.

²⁵ “[...] se refiere a la evaluación del desempeño del gobierno como conjunto de instituciones comprometidas con una serie de políticas públicas que se han gestado democráticamente y por tanto representan un pacto con los ciudadanos.” (BOZZI, 2001, p. 36)

Nahas de Carvalho (2003, p.186), entende como avaliação de impacto – sinônimo de avaliação por resultados – como aquela centrada nos efeitos ou impactos produzidos na sociedade, avaliando-se sua efetividade social, no sentido de detectar as mudanças que, efetivamente, ocorreram e em que medida as mudanças ocorreram na direção desejada.

Abrúcio complementa ao enunciar que a avaliação por resultados “é hoje a principal arma em prol da efetividade das políticas públicas”, que, segundo ele, são um “eixo fundamental para uma visão de gestão de longo prazo, uma vez que as políticas públicas cada vez mais têm seu desempenho avaliado pelos resultados efetivos que trazem aos cidadãos” (ABRÚCIO, 2007, p. 82), o que remete à orientação da gestão pública por metas e indicadores. Em contraponto, a eficiência é caracterizada pela redução de gastos governamentais e otimização dos recursos à disposição tanto do Estado quanto dos cidadãos. (*Ibid.*, p. 82).

2.2.2.1 Indicadores de desempenho de efetividade

Este estudo tem como referência de indicador de desempenho o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado por Sen (1997) originalmente para medir o nível de desenvolvimento humano dos países e publicado pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) em 1990, no primeiro relatório de desenvolvimento humano. Sua finalidade era medir o índice de desenvolvimento humano, numa dimensão maior e verdadeira do desenvolvimento econômico, pois possui caráter pluralista e objetivo para avaliar políticas públicas que minimizem a pobreza e as desigualdades: razões suficientes para justificar sua ampla aceitação. (SEN, 1997).

O IDH procura espelhar, além da renda – calculada por meio do PNB real *per capita*, expresso em dólares e ajustado para refletir a paridade de poder de compra entre os países –, mais duas características desejadas e esperadas do desenvolvimento humano: a longevidade de uma população (expressa pela sua esperança de vida ao nascer) e o grau de maturidade educacional (avaliado pela taxa de alfabetização de adultos e pela taxa combinada de matrícula nos três níveis de ensino).

Esse índice fornece uma forma de posicionar os países num contexto mais vasto do desenvolvimento humano e não apenas no do rendimento. O IDH é uma alternativa viável ao

PNB (Produto Nacional Bruto) *per capita* e, por isso, cada vez mais é utilizado para monitorar o progresso das nações e sociedade global. (SOHLER, 2004).

Como índice composto, o IDH contém três indicadores, sendo formado pela média dos três índices:

- a) Índice da expectativa de vida ou longevidade (IEV): representa uma vida longa e com bem-estar. O valor mínimo de expectativa de vida é de 25 anos e o máximo de 85 anos, segundo o relatório de 2003:

$$IEV = ((\text{expectativa de vida} - \text{MINIMO}) / (\text{MAXIMO} - \text{MINIMO}))$$

- b) Índice de educação (IE): representa o conhecimento e mede a frequência escolar e taxas de alfabetização, em que 0 é o valor mínimo e 100 o valor máximo.

$$IE = (2/3 \text{ IAA}) + (1/3 \text{ IM})$$

- I. Frequência escolar: Índice de matrículas (IM)

$$IM = ((\text{percentual de matricula} - \text{MININO}) / (\text{MAXIMO} - \text{MININO}))$$

- II. Taxa de alfabetização: índice de adultos alfabetizados (IAA)

$$IAA = ((\text{percentual de adultos alfabetizado} - \text{MINIMO}) / (\text{MAXIMO} - \text{MINIMO}))$$

- c) Índice do PNB: representa um padrão de vida decente. Esse índice é calculado usando o PNB *per capita* ajustado pelo logaritmo do rendimento, em que $\log(100)$ é o valor mínimo e $\log(40000)$ é o valor máximo.

$$\text{Índice PNB} = ((\log(\text{PNB per capita}) - \text{MINIMO}) / (\text{MAXIMO} - \text{MINIMO}))$$

Segundo Sohler (2004), o IDH foi definido de forma muito abrangente, foi baseado em pesos arbitrários ou, ainda, ignorou os efeitos dos retornos de opiniões por meio dos vários determinantes de qualidade de vida. Por isso, torna-se necessária a inclusão de outros índices

que juntos consigam medir de forma mais apropriada o nível de desenvolvimento de uma nação. Entretanto, Franceschini *et al.* (2007) consideram o IDH como um indicador de efetividade, que demonstra o impacto final das políticas públicas.

2.2.2.2 Indicadores de desempenho de eficiência

Carmeli (2004), Carmeli e Tishler (2004a) e Carmeli e Schaubroeck (2005) apresentaram três indicadores que representam o desempenho financeiro do Estado. São indicadores simples que apontam a capacidade do Estado em gerar receita e se autossustentar:

- a) *Self-income ratio*: É a razão entre a receita total gerada pela autoridade local e o total de receitas que faz parte do orçamento geral do mesmo governo, isto é, as receitas que o governo coleta diretamente de sua população (indivíduos e empresas) e incidente sobre outros ativos de seu controle. (CARMELI, 2002). Em geral, quanto mais próximo de 1 melhor é o indicador, pois evidencia a capacidade de autossustentação ou sua independência de outros entes da federação, por demonstrar a capacidade de gerar qualidade de vida aos seus residentes por sua própria geração de recursos. Governos que possuem um alto *self-income ratio* estão menos expostos aos cortes dos orçamentos federais.
- b) *Collecting efficiency ratio*: é a proporção entre o total de receitas arrecadadas e o total de receitas estimadas para serem arrecadadas, isto é, as receitas que, teoricamente, são arrecadáveis, mas não o foram durante o ano; receitas a serem arrecadadas desconsiderando os cancelamentos de estimativas.
- c) *Current ratio*: índice de liquidez do governo. Representa a capacidade de curto prazo em liquidar as obrigações. É o total do ativo financeiro dividido pelo passivo financeiro.

Dois desses índices foram utilizados por Freire *et al.* (2007) para compor o Indicador de Desempenho Fiscal (IDF) criado pelo BNDES para avaliação dos municípios. Esse indicador é formado pela soma dos indicadores apresentados a seguir:

$$indep.financeira = 1 - \left(\frac{rec.tributária}{rec.total} \right) \quad Cap.ger.poupança = \frac{pas.financeiro}{at.financeiro}$$

$$Liquidez = \frac{at. financeiro}{pas. financeiro}$$

$$Educação = \frac{gasto educação}{rec. orçamentária}$$

$$Saúde = \frac{gasto saúde}{rec. orçamentária}$$

$$Pessoal = 1 - \left(\frac{gasto pessoal}{rec. corrente} \right)$$

O IDF engloba as principais áreas de investimento social: saúde e educação; indicadores de gastos para a manutenção da máquina estatal: gastos com pessoal, além de outros indicadores econômico-financeiros, como: liquidez, capacidade de poupança e independência financeira, esse último corresponde ao *self-income ratio* de Carmeli (2004), Carmeli e Tishler (2004a) e Carmeli e Schaubroeck (2005).

As variáveis constantes do índice não refletem, adequadamente, o desempenho fiscal, pois sua forma de construção considera todos os indicadores com igual peso, pois é feita uma soma simples e uma divisão do total por seis, o que torna o modelo mais frágil.

O trabalho de García (2003) reúne uma série de indicadores econômico-financeiros vinculados à execução da despesa e receita municipal e avaliação da dívida, com o objetivo de traçar o perfil financeiro dos grupos distintos de municípios, de forma que essas análises possam auxiliar na tomada de decisão interna e ser fator de divulgação da situação econômico-financeira dos entes públicos para os usuários externos. Alguns dos indicadores estão demonstrados no Quadro 4.

Quadro 4 - Índices econômico-financeiros

ÍNDICES ORÇAMENTÁRIOS	
Indicadores de Execução Orçamentária	
Índice de Execução de Gastos	Despesas executadas líquidas/Dotação final
Índice de Execução de Receitas	Receitas arrecadadas/Previsão final
Índice de pagamento do exercício corrente	Empenho liquidado pago do exercício corrente/Despesas Executadas líquidas do exercício corrente
Índice de pagamento do exercício anterior	Empenho liquidado pago do exercício anterior/despesas dos exercícios anteriores
Índice de arrecadação do exercício corrente	Arrecadação orçamentária do exercício corrente/Receita executada do exercício corrente
Índice de arrecadação do exercício anterior	Arrecadação de exercícios anteriores/ Receita executada de exercícios anteriores
Índice de modificações orçamentárias	Modificação de créditos aprovadas/créditos iniciais

continua

Indicadores de Serviços Prestados	
Índice de gasto público <i>per capita</i>	Despesas executadas líquidas/número de habitantes
Indicadores de Receitas Correntes	
Índice de relevância das receitas correntes	Receita corrente executada/Receita executada
Índice de receitas tributárias	Receita tributária executada/Receita executada
Índice de pressão fiscal	Receita tributária executada/renda familiar disponível
Indicadores de Inversão Financeira	
Índice de despesa de capital <i>per capita</i>	Despesa de capital/número de habitantes
ÍNDICES FINANCEIROS	
Indicadores de Solvência	
Índice da dívida <i>per capita</i>	Dívida total/número de habitantes
Índice de peso relativo da dívida	Dívida total/Renda familiar disponível
Índice de nível de endividamento	Dívida de longo prazo/Receitas correntes executadas
Indicadores de Liquidez	
Índice de liquidez	Ativo financeiro/Passivo financeiro

Fonte: Adaptado de García (2003)

2.2.3 Recursos gerenciais estratégicos do setor público segundo a VBR

Wernerfelt (1984) entendia o recurso como tudo que pudesse ser pensado como forças e fraquezas de uma dada firma, isto é, ativos (tangíveis ou intangíveis) que se encontram vinculados a uma empresa de forma semipermanente. Sua pesquisa limitou-se à análise dos recursos produzidos conjuntamente com os produtos, sob a perspectiva da estratégia de crescimento da firma, embora tal análise pudesse envolver outros tipos de recursos. (WERNERFELT, 1984). Mas, para ele, as estratégias de crescimento da firma envolvem um equilíbrio entre a exploração dos recursos existentes e o desenvolvimento de novos recursos. (WERNERFELT, 1984).

Dentro da perspectiva da VBR, os recursos são “entendidos como aqueles controlados pela empresa que a permitem conceber e implementar estratégias que aumentam sua eficiência e efetividade.” (BARNEY, 1991a, p. 101).²⁶ Tais recursos podem ser classificados em três categorias: capital físico, capital humano e capital organizacional. Entretanto, os recursos considerados capital físico podem ser, ordinariamente, comprados nos mercados comuns e,

²⁶ “[...]controlled by a firm that enable the firm to conceive of and implement strategies that improve its efficiency and effectiveness .” (BARNEY, 1991a, p. 101)

por isso, sua vantagem competitiva pode não ser sustentável em virtude da possibilidade de serem transferidos para outros competidores. (*Ibid.*, p. 114).

- a) Capital físico: inclui a tecnologia física utilizada na firma, sua planta e equipamentos, sua localização geográfica e seu acesso à matéria-prima;
- b) Capital humano: inclui treinamento, experiências, julgamentos, inteligência, relacionamentos, *insights* dos gerentes e funcionários individualmente;
- c) Capital organizacional: inclui estrutura de evidenciação da firma, seu planejamento formal e informal, controladoria e coordenação de sistemas e as relações informais entre grupos específicos e a firma dentro do seu ambiente.

Outros autores classificam os recursos de forma diferenciada: ativos, capacidades, processos organizacionais, atributos da organização, informação, conhecimento (WERNERFELT, 1984); recursos intangíveis ou invisíveis que a empresa possui (HALL, 1992; ITAMI; ROEHL, 1987); fontes de capital – ativos de alto valor e as competências – capital institucional - capacidade de sustentar ativos de alto valor e competências (OLIVER, 1997); recursos financeiros, físicos, humanos e capacidades tecnológicas. (HOFER; SCHENDEL, 1978).

Entretanto, este trabalho restringe a pesquisa em recursos categorizados como capital humano e organizacional definidos por Barney (1991a), chamados, neste estudo, de **recursos gerenciais estratégicos**. Tais recursos compreendem o que Itaim e Roehl (1987) chamam de recursos invisíveis, como: conhecimento, habilidade, experiência ou, ainda, *core competencies* construídas dentro de quatro dimensões: habilidades e conhecimento, técnica, capacidade gerencial e normas/valores. (LEONARD-BARTON, 1992).

Prahalad e Hamel (1990) argumentam que para se obter vantagem competitiva é preciso construir *core competencies* de longo prazo. Esse termo refere-se a “recursos e capacidade particular que uma organização possui e a maneira superior com que essa organização os utiliza.” (REED; DeFILLIPPI, 1990, p. 90).²⁷

²⁷ “[...] the particular skills and resources an organization possesses and the superior way in which they are used.” (REED; DEFILLIPPI, 1990, p. 90).

Core competence é o aprendizado coletivo na organização, especialmente como coordenar diversas capacidades de produção e integrar múltiplos fluxos de tecnologia. [...] é a comunicação, envolvimento e um profundo compromisso em trabalhar além dos limites da organização. [...] não diminui com o uso. [...] é a cola que sela o negócio existente, a ignição para o desenvolvimento de novos negócios. (PRAHALAD; HAMEL, 1990, p. 81).²⁸

Para eles, “as verdadeiras fontes de vantagem estão para ser encontradas na habilidade dos executivos de consolidar tecnologias corporativas e capacidades de produção em competências que habilitem negócios individuais a se adaptarem rapidamente a oportunidades em mutação.” (*Ibid.*, p.81).²⁹

Para identificar as *core competencies* são necessários três testes, segundo Prahalad e Hamel (1990):

- a) Promover acesso potencial a uma grande variedade de mercados;
- b) Contribuir de forma significativa com a percepção do consumidor a respeito do produto final;
- c) Ser difícil de imitar pelos concorrentes.

As colocações de Prahalad e Hamel (1990) tentam complementar o que foi proposto por Wernerfelt (1984), Barney (1986a; 1986b; 1986c) e Dierichx e Cool (1989) no sentido de desenvolver o constructo da VBR. Esse constructo vem ao encontro do foco da NGP, que busca o desenvolvimento de competência na gestão pública, especialmente quando se fala do estabelecimento de capacidades e competências decisórias. (JANN; REICHARD, 2002, p. 43; BRESSER-PEREIRA, 1999; 2003).

Nesse sentido, o trabalho de Carmeli e Tishler (2004) faz a junção da VBR com o setor público, influenciado pela corrente da NGP. Essa pesquisa teve como objetivo examinar o impacto de um conjunto de elementos organizacionais intangíveis e independentes (e a interação entre eles) com outro conjunto objetivo de medidas de *performance* organizacional,

²⁸ “*Core competencies are the collective learning in the organization, especially how to coordinate diverse production skills and integrate multiple streams of technologies. [...] is communication, involvement, a deep commitment to working across organization boundaries. [...] does not diminish with use. [...] are the glue that binds existing business. They are also de engine for new business development.*” (PRAHALAD; HAMEL, 1990, p. 81).

²⁹ “*The real sources of advantage are to be found in management’s ability to consolidate corporatewide technologies and production skills into competencies that empower individual business to adapt quickly to changing opportunities.*” (PRAHALAD; HAMEL, 1990, p. 81).

considerando uma amostra das autoridades do governo local de Israel. Seus achados indicam que a *performance* organizacional pode ser bem explicada pelos elementos intangíveis organizacionais e suas interações: os recursos da VBR.

Os autores, ainda, entendem como elementos intangíveis as capacidades gerenciais, o capital humano, a percepção da reputação da organização, a auditoria interna, as relações de trabalho e a cultura organizacional. E atribuem a esses elementos as características de serem menos flexíveis, difíceis de acumular e não facilmente transferíveis, podem ter muitas utilidades ao mesmo tempo, servem como insumos e produtos de muitas atividades organizacionais e não são consumidos quando utilizados.

A seguir, o trabalho desdobra os quatro recursos gerenciais estratégicos do setor público (ou elementos intangíveis organizacionais) que foram considerados, nesse trabalho, como capazes de aumentar a *performance* do Estado, por serem embebidos das características da VBR, presentes mais fortemente na segunda fase da reforma gerencial. Segundo Abrúcio (2005, p. 410), entre os principais problemas dos estados que revelaram uma precariedade administrativa, constatou-se “que não há uma integração efetiva entre o planejamento, os recursos humanos, os sistemas de informação, as políticas públicas e as formas de governança democrática.”

2.2.3.1 Cultura organizacional gerencial

Os estudos de Pires e Macêdo (2006) alegam que a atribuição do termo cultura, para uma organização, é relativamente recente: surgiu na literatura inglesa em 1960 e significava clima. Para eles, a conotação de cultura corporativa teve seu advento após a publicação do livro *Cultura Corporativa*, dos autores Terrence Deal e Allan Kennedy, em 1982. A partir deste momento, o termo passou a ser usado com frequência.

Toda organização está inserida em um espaço cultural e social e recebe influência do meio em que está inserida. Isso define a maneira pela qual a organização será gerida. (MORGAN, 1996). Por isso, a cultura organizacional é aprendida, inter-relacionada e compartilhada. Pires e Macedo (2006, p. 83-84) definem cultura como (1) “conjunto complexo e multidimensional de tudo o que constitui a vida em comum nos grupos sociais”; (2) “conjunto de modos de

pensar, de sentir e de agir, mais ou menos formalizados, os quais, tendo sido aprendidos e sendo partilhados por uma pluralidade de pessoas, servem de maneira ao mesmo tempo objetiva e simbólica, e passam a integrar essas pessoas em uma coletividade distinta de outras”; (3) “resultado de ações cujos componentes e determinantes são compartilhados e transmitidos pelos membros de um dado grupo”; (4) “conjunto de características que a diferencia [diferencia a organização] em relação a qualquer outra.”

Dentro da VBR, a cultura organizacional toma sustentação como fonte de vantagem competitiva a partir do trabalho de Barney (1986b), cujo objetivo era examinar sua relação com a *performance* financeira superior sustentável. Para isso, ele utilizou a definição de cultura organizacional como um “complexo conjunto de valores, crenças, premissas e símbolos que definem o modo como as organizações conduzem seus negócios” (BARNEY, 1986b, p. 657)³⁰, de forma a poder identificar seus empregados, fornecedores, clientes relevantes e como eles se inter-relacionam.

Segundo seus estudos, a *performance* financeira superior de grandes empresas pode ser explicada, pelo menos parcialmente, por suas respectivas culturas organizacionais. Entretanto, para ser fonte de vantagem competitiva sustentável e gerar retornos financeiros superiores, a cultura organizacional deve ser imbuída de três atributos (BARNEY, 1986b):

- a) Ser valiosa: fazer coisas e agir de forma a produzir maiores vendas, custos baixos, altas margens e outras atividades economicamente valiosas;
- b) Ser rara: seus atributos e características não podem ser encontrados em outras firmas;
- c) Não ser facilmente imitável: em geral, não pode ser imitada por outra firma.

Os trabalhos de Carmeli (2004), Carmeli e Cohen (2001), Carmeli e Tishler (2004a; 2004b) e Carmeli e Schaubroeck (2005) analisam a relação da cultura organizacional com o desempenhos das organizações (públicas e privadas), de forma a concluir sua importância para o alcance de *performance* diferenciada.

Guimarães (2000) entende que é necessária a introdução de uma nova cultura de gestão para que a eficiência e a qualidade na prestação de serviços públicos sejam efetivas. “Para tanto,

³⁰ “A complex set of values, beliefs, assumptions, and symbols that define the way in which a firm conducts its business.” (BARNEY, 1986b, p. 657).

precisa-se romper com os modelos tradicionais de administrar os recursos públicos” (GUIMARÃES, 2000, p. 127), pois, mesmo que o aparato técnico e estrutural esteja preparado para as mudanças, a introdução dos conceitos da NGP tenderá ao fracasso se o ambiente não estiver tomado pela perspectiva gerencial e a cultura organizacional não for propensa à mudança (MOTTA, 1995), isto é, uma mudança na crença das relações e significados compartilhados que motivem e estabeleçam comprometimento de forma universalista. (VAITSMAN, 2001).

O modelo 3 de reforma da gestão pública, apresentado por Ferlie *et al.* (1999), também chamado de busca da excelência, traz para o setor público, uma aplicação dos princípios da escola de relações humanas da teoria administrativa, com ênfase cultura organizacional: administração da mudança e da inovação, papel dos valores, ritos e símbolos no comportamento dos indivíduos em seu ambiente de trabalho, desenvolvimento e aprendizagem organizacionais, formas de gestão baseadas no autodesenvolvimento e na participação, avaliação de desempenho com base em resultados, o papel da liderança na condução dos processos de mudança, ênfase em programas de treinamento e valorização da marca corporativa, estabelecimento de missão, estratégia de comunicação e valorização da função recursos humanos.

Segundo Seabra (2001), dez variáveis caracterizam a cultura gerencial divididas em dois grupos: Grupo 1 – comportamento gerencial (ênfase na qualidade, comportamento proativo, comportamento de liderança, espírito de cooperação, predisposição para a ação); Grupo 2 – valores partilhados (*risk-taking*, orientação para o cliente, ênfase nos resultados e orientação por missão). Seus estudos evidenciaram que uma maior flexibilidade na tomada de decisão possibilita o desenvolvimento de comportamento gerencial e uma rede de comunicação estabelecida dissemina os valores partilhados, bem como o comportamento gerencial, isto é, possibilita a maior assimilação da cultura gerencial.

Apesar disso, 88,9% dos estados brasileiros não apresentam estudos sobre a interação entre controle e gestão, no que tange à cultura organizacional. (ABRÚCIO, 2005). Em contraponto, o Plano Diretor da Reforma do Estado considera que as mudanças propostas pela reforma gerencial não podem acontecer de forma dissociada dos avanços da cultura organizacional. (BRASIL, 1995). A proposta da NGP entendia a mudança na cultura organizacional como

forma de encorajar a qualidade e a excelência pública. (ARELLANO-GAULT, 2000). O Quadro 5 resume as principais características.

Quadro 5 - Cultura organizacional gerencial na visão da NGP

<ul style="list-style-type: none"> • Eficiência, eficácia e efetividade (ARELLANO-GAULT, 2000; FERLIE <i>et al.</i>, 1999; LEEUW, 1996; POLLITT; BOUCKAERT, 2002); • Economia (POLLITT; BOUCKAERT, 2002); • Aumento da ênfase da qualidade do serviço (POLLITT, 1995) • Cultura baseada em <i>performance</i> (ARAGÃO, 1997; ARMSTRONG, 1998; KICKERT, 1997; KOCH, 1999; LEEUW, 1996; MCMENEMY, 2007; POLLITT, 1995); • Empreendedorismo (KOCH, 1999); • Mudança de estrutura (KOCH, 1999); • Minimização da burocracia governamental (ARMSTRONG, 1998; ARELLANO-GAULT, 2000); • Responsabilização dos gestores (ARELLANO-GAULT, 2000; KICKERT, 1997; LEEUW, 1996); • Separação entre formulador-executor (ARAGÃO, 1997; ARELLANO-GAULT, 2000; KOCH, 1999; POLLITT, 1995). • Assimilação da retórica da reforma (POLLITT; BOUCKAERT, 2002); • Mudanças do ambiente e consequências (KOCH, 1999); • Competição (ARAGÃO, 1997; ARMSTRONG, 1998; KICKERT, 1997; KOCH, 1999; POLLITT, 1995). • Flexibilização da autonomia dos gestores (ARAGÃO, 1997; ARMSTRONG, 1998; KICKERT, 1997; KOCH, 1999; LEEUW, 1996; POLLITT, 1995)

2.2.3.2 Visão orientada para o cidadão-usuário³¹

As necessidades dos consumidores mudam constantemente e a organização deve estar preparada para coletar informações, de forma contínua, formal e ativa. A visão orientada para o consumidor é a gestão estratégica voltada para o atendimento das expectativas do consumidor, em que os esforços da organização são direcionados, eficiente e efetivamente, para a satisfação do cliente, identificando e focando suas necessidades. (WAGENHEIM; REURINK, 1991).

³¹ Os termos visão orientada para o consumidor, visão orientada para o cliente, visão orientada para o cidadão usuário (ou simplesmente cidadão) foram usados como sinônimos, apesar da diferença ideológica presente nesses termos, que foi tratada com maior rigor no artigo de Mintzberg (1996, p. 76-78) ou no livro de Bento (2003, p. 89-94). A visão pretendida com esse item está relacionada com o direcionamento da gestão pública ao atendimento das necessidades dos indivíduos, sejam eles chamados de clientes, consumidores ou cidadãos, que resulte num maior desempenho do Estado.

A aferição da satisfação dos usuários dos serviços públicos, quando aplicada com metodologia adequada, é uma das principais ferramentas de avaliação da suficiência e da qualidade dos serviços postos à disposição da população. O Plano Diretor, ao focar o cidadão, sinaliza, explicitamente, para a necessidade de monitorar, constantemente, a percepção dos usuários com a qualidade dos serviços prestados. (ATAÍDE, 2002).

A adoção de uma visão orientada para o consumidor requer mudanças na organização. Desde a cultura organizacional, forma de mensurar a *performance*, até nos funcionários, por seu envolvimento no processo e no compromisso de se tornarem gerentes de qualidade. A gestão com foco no cliente exige uma detalhada análise do processo de provisão de serviços públicos, o que requer aumento da qualidade, gestão participativa, existência de tecnologia, sistemas de informação e treinamento. Isso resulta em clientes satisfeitos, redução de custos e uma organização mais eficiente e eficaz. (WAGENHEIM; REURINK, 1991).

Segundo os estudos de Abrúcio (2005), após a criação de centros de atendimento integrado aos cidadãos, a prestação de serviços públicos foi, positivamente, alterada. Isso revela a importância da orientação para o cidadão do desempenho do ente governamental.

2.2.3.3 Capital humano

A análise dos recursos internos da firma como fonte de vantagem competitiva sustentável remete, também, à análise do recurso humano da firma (RH), considerando sua utilidade para o alcance do seu sucesso (WRIGHT *et al.*, 2001, p. 702) e sua alta probabilidade de gerar vantagem competitiva sustentável. (BARNEY, 1991a). Entretanto, quando o capital humano está alinhado com outros recursos, como cultura organizacional e estratégia competitiva, a probabilidade torna-se ainda maior. (TEECE *et al.*, 1997).

Segundo Wright *et al.* (2001), o termo sistemas de gestão de pessoas engloba as práticas em torno daqueles que controlam o RH, como a comunicação, estrutura de trabalho, cultura, liderança e outras práticas que impactam na competência, atitude e cognição dos empregados. Assim, a criação de valor acontece por meio de estocagem de capital intelectual: conhecimentos e habilidades das pessoas (capital humano); relacionamento entre as pessoas (capital social); processos e rotinas (capital organizacional) – fluxo e mudança do capital

intelectual – criação, transferência e integração de conhecimento dentro da firma –, de forma a gerar *core competencies*.

Teóricos têm focado a necessidade de desenvolver um conjunto de capital humano que tenha um nível alto de habilidades e que, ao mesmo tempo, busque o alinhamento entre as habilidades existentes e as requeridas para o alcance das estratégias da empresa (WRIGHT *et al.*, 2001), uma vez que essas demandam um conjunto específico de características emanadas dos empregados (como, por exemplo, habilidades, competências), que as firmas não possuem, mas os seus indivíduos sim. (CAPPELLI; SINGH, 1992). Dessa forma, a má gestão desses recursos pode levar as empresas a não alcançarem impactos em sua estratégia. (WRIGHT *et al.*, 2001, p. 107).

Para Wright *et al.* (2001), a VBR “tornou-se de longe, a teoria mais usada dentro do Sistema de Gestão de Recursos Humanos (SGRH) tanto para o desenvolvimento da teoria quanto para a racionalização de pesquisas empíricas.”³² A influência da VBR no SGRH pode ser verificada pelos trabalhos de Ferris *et al.* (1999), Wright e McMahan (1992), Wright *et al.* (1994).

Outros trabalhos revelam uma ligação entre práticas e políticas de RH e a eficácia organizacional: Boxall e Steeneveld (1999), Brockbank (1999), Carmeli (2004), Carmeli e Cohen (2001), Carmeli e Tishler (2004a; 2004b), Carmeli e Schaubroeck (2005), Dyer e Reeves (1995), Lado e Wilson (1994), Lepak e Snell (2002), Mueller (1996) e Wright e Snell (1998).

Carmeli desenvolveu alguns estudos que revelaram o impacto da gestão de RH no setor público (CARMELI, 2004; CARMELI; COHEN, 2001; CARMELI; TISHLER, 2004a; CARMELI; SCHAUBROECK, 2005). Para ele, um alto nível de capital humano tende a elevar o desempenho organizacional se existirem competências especiais que compreendam as ameaças e oportunidades envolvidas na utilização desse capital e que, juntamente a isso, tenham a iniciativa de colocar esse conhecimento em ação. (CARMELI; SCHAUBROECK, 2005). Dessa forma, o capital humano, que é escasso, inimitável e não substituível (ou seja, distintivo), contribui para o desempenho global das empresas e organizações do setor público.

³² “[...] has become by far, the theory most often used within SHRM, both in the development of theory and the rationale for empirical research.” (WRIGHT *et al.*, 2001, p. 703).

No meio público, para superar a crise administrativa do Estado, propuseram-se reformas que potencializassem a capacidade de gestão, especialmente as que tangem a mudanças de rotina e a cultura de processos. (LARRAIN, 1999, p. 106). A administração pública presenciou um ambiente de alta complexidade e transformações constantes para alcançar o objetivo de ser mais eficiente, eficaz e efetiva. Diante desse aperfeiçoamento dos processos e a reconfiguração da máquina, seguiu o período de implantação de instrumentos gerenciais. Esse foi o foco da segunda fase da reforma gerencial e ocorreu juntamente com a mudança do paradigma a respeito da gestão de pessoal.

A segunda transformação significativa ocorreu na política e a gestão de recursos humanos, em prol da mudança do perfil da força de trabalho, por meio do fortalecimento das chamadas carreiras de Estado, de modificações nas regras de contratação, da capacitação contínua, da reestruturação da estrutura remuneratória das carreiras e, mais recentemente, da ênfase no desenvolvimento de competências. (MARCONI, 2002).

Tais competências, desenvolvidas com os servidores, devem considerar os resultados esperados na sociedade, no sentido de aumentar o valor público (GARCES; SILVEIRA, 2002, p. 71), já que a “capacidade administrativa vista como competência está ligada à ação, envolve conhecimentos, capacidades, habilidades e condutas [...] que possibilitam a obtenção de resultados mediante planejamento, formulação, organização, implementação, avaliação e reajuste de planos de desenvolvimento, em todos os níveis do Estado.” (SOUZA, 2002, p. 75).

Para Abrúcio (2007, p. 80), “profissionalização do alto escalão governamental é condição *sine qua non* para o bom desempenho das políticas públicas.” Entretanto, seu estudo de 2005 releva que o maior problema dos estados está na área de recursos humanos, pois apenas 7,4% dos governos estaduais conseguiram levantar todas as informações solicitadas a respeito do RH do estado. Seu estudo revela que “muitos estados não sabem quantos anos de trabalho em média têm os servidores, o que torna difícil planejar a gestão de força de trabalho, do ponto de vista previdenciário ou da capacitação dos servidores, a fim de melhorar a qualidade dos serviços à população.” (ABRÚCIO, 2005, p. 410).

O setor público carece de planejamento e organização do trabalho, de forma a promover o aproveitamento dos recursos humanos e desenvolver uma organização do trabalho adaptável a mudanças. (LONGO, 2007). Essa gestão do emprego passa pela forma como as pessoas são selecionadas, pelo desenvolvimento de perfis profissionais e a qualificação de toda espécie, o que requer investimentos financeiros. Isso transforma em ferramenta estratégica a formação e

as habilidades dos funcionários, os instrumentos de motivação e responsabilização e a avaliação e o reconhecimento de desempenho (Quadro 6).

Para Longo (2007, p. 213-219), as tendências, no âmbito do emprego público, para os próximos anos giram entorno de: (1) aumento da importância das competências para a prestação de serviços públicos; (2) acentuação da necessidade de qualificação dos quadros de funcionários públicos; (3) coexistência de especialização técnica, versatilidade e multidisciplinariedade; (4) advento das profissões emergentes no setor público; (5) mudanças do perfil de qualificação necessários para a contratação terceirizada; (6) prioridade para a captura, o desenvolvimento e estímulo de competências diretivas e (7) desenvolvimento tecnológico como facilitador do trabalho em rede.

Quadro 6 - Capital humano segundo a NGP

- Contrato de gestão (ARAGÃO, 1997; KOCH, 1999);
- Gestão de recursos humanos (ARAGÃO, 1997; KICKERT, 1997; KOCH, 1999);
- Melhoria dos processos (KOCH, 1999; LEEUW, 1996; POLLITT; BOUCKAERT, 2002);
- Educação gerencial (KOCH, 1999; McMENEMY, 2007);
- Prática gerencial (McMENEMY, 2007; ARMSTRONG, 1998)
- Novas políticas de pessoal (POLLITT, 1995)

2.2.3.4 Gestão do sistema de informações

O trabalho de Barney (1991a) é finalizado com uma reflexão sobre o uso do sistema de informações. Para ele, o sistema de informações não é fonte de vantagem competitiva sustentável, pois pode ser imitado e substituído. Entretanto, o uso do sistema de informações, construído a partir da vivência dos agentes – dirigentes e corpo funcional – e de seus conhecimentos particulares e suas capacidades, são fonte de vantagem competitiva. O desenvolvimento do uso do sistema de informações dá-se por um emaranhado de recursos combinados, individuais e coletivos, que não podem ser imitados, por não ser possível a identificação da fonte de vantagem em cada recurso separadamente.

A mesma percepção é apresentada por Bozzi (2001). Seu estudo aponta que “A existência de um sistema – seja de medição ou de avaliação – por si só, não garante a melhoria da gestão pública, muito menos sua contribuição para fortalecer a democracia. A possibilidade de o

sistema promover uma cultura orientada para resultados e ajudar a fortalecer as instituições públicas depende em grande parte do uso que se dá a informação gerada.”³³

O trabalho de Abrúcio (2005) sobre a pesquisa do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiro e do Distrito Federal (PNAGE), “[...] constatou uma precariedade de dados em aspectos centrais da administração, como relação ativos/aposentados, número de computadores, memória administrativa etc., sem os quais é impossível planejar o dia-a-dia, para não dizer a modernização administrativa de longo prazo.” Para ele, os governos estaduais necessitam da criação de sistemas de informação sustentáveis que possam ser reformulados continuamente, capazes de mapear com precisão o quadro administrativo, já que as informações são o alicerce de uma organização.

³³“La existencia de un sistema — bien sea de medición o de evaluación — por sí solo no garantiza el mejoramiento de la gestión pública, ni mucho menos su contribución para fortalecer la democracia. La viabilidad del sistema para promover una cultura orientada a resultados y para ayudar a fortalecer las instituciones públicas depende en gran parte del uso que se le dé a la información generada.” (BOZZI, 2001, p. 41).

3 MÉTODO DA PESQUISA

3.1 Tipo de abordagem

A pesquisa caracteriza-se por ser um estudo empírico-analítico. Trata-se de uma abordagem que segue os princípios das ciências naturais, dentre eles: neutralidade do pesquisador, identificação de variáveis, formulação de hipóteses, tratamento estatístico dos dados e relação causa-efeito.

Segundo Martins (1994, p.26), essa forma de pesquisa privilegia “estudos práticos. Suas propostas têm caráter técnico, restaurador e incrementalista. Têm preocupação com a relação causal entre as variáveis.” Por isso, a pesquisa teve como principal finalidade a investigação e análise das características da gestão pública dos estados federativos do país, empregando artifícios quantitativos para obtenção de uma relação com o desempenho desses entes federados.

A pesquisa realizada utiliza-se de técnicas quantitativas para descrever a distribuição de um fenômeno na população estudada num determinado momento. Por isso, pode ser caracterizada também como uma pesquisa quantitativa, com propósitos descritivos, dada num ponto de tempo denominado corte transversal. (FREITAS *et al.*, 2000, p. 3).

Tal forma de pesquisa se justifica, pois é apoiada em uma pesquisa de campo, na qual se pretende interpretar um fenômeno atual mediante a análise do seu funcionamento, utilizando para isso técnicas quantitativas de análise multivariada para, de forma descritiva, verificar as hipóteses existentes.

3.2 Forma de coleta dos dados

A forma de coleta de dados tipo *survey* foi utilizada, considerando o questionário estruturado com questões fechadas: aquelas que apresentam opções de resposta para que o respondente possa escolher, não existindo a necessidade de escrever ou expressar opinião.

Para tanto, entre os dias 07/05/2009 e 10/05/2009, por meio de ligação telefônica, os assessores pessoais, chefes de gabinetes e secretários particulares foram contatados para que pudessem confirmar os endereços eletrônicos (*e-mails*), obtidos, primariamente, nas respectivas páginas eletrônicas dos estados, para os quais poderia ser enviado o questionário a ser respondido de forma *on line*. No período de 10/05/2009 a 15/05/2009, foi apresentada a carta convite (Apêndice I) por *e-mail*, para que os secretários conhecessem o teor da pesquisa.

A partir do dia 18/05/2009, o questionário (Apêndice IV) foi disponibilizado aos *e-mails* confirmados, por meio de um *link* individual, de forma que facilitasse a identificação dos não respondentes. Para tanto, uma carta de orientações (Apêndice II), apresentava esse *link* individual, informando, também, a quantidade de questões e tempo médio de preenchimento.

Durante o período de 18/05/2009 a 10/06/2009, outros *e-mails* foram enviados para responder os questionamentos e solicitar dados faltantes, de forma não padronizada, atendendo a especificidade de cada situação. Entretanto, em 10/06/2009, uma última carta fora enviada, solicitando a disponibilidade dos estados que, ainda, não haviam se manifestado por nenhuma secretaria e informando o prazo final de coleta de dados (Apêndice III). Em resposta ao pedido de dilatação do prazo e por se tratar de estados que ainda não tinha respondido, o prazo fora estendido de 15/06/2009 para 23/06/2009, quando o questionário foi fechado, ficando indisponível para preenchimento.

Esse questionário teve como objetivo levantar dados a respeito da modernização da administração pública brasileira. Foi desenvolvido para ser respondido com o intuito de capturar a percepção particular do respondente a respeito de como a modernização está ocorrendo na sua secretaria. Dessa forma, continha afirmativas que deveriam ser avaliadas de zero a dez, de acordo com o nível de concordância do participante, em que zero significava ausência de concordância e 10 a concordância plena.

Pela análise do Alpha de Cronbach, cuja finalidade é verificar a confiabilidade do questionário, isto é, a isenção dos erros amostrais, foi constatado um coeficiente de 0,959, que, segundo a literatura, proporciona uma boa consistência interna e uma alta confiabilidade (HAIR JUNIOR *et al.*, 2005). Um maior coeficiente poderia ser obtido, exclusão de um dos itens. Entretanto,

pela irrelevância da variação do coeficiente (de 0,959 para 0,961), foram mantidas todas as respostas (APÊNDICE V).

3.3 Amostra

A análise utilizou o universo dos estados brasileiros com o intuito de trabalhar com censo. Segundo Corrar e Theófilo (2004), o censo é recomendado quando a população é bem reduzida ou o tamanho da amostra é grande em relação à população. O Quadro 7 apresenta a população:

Quadro 7 - Estados brasileiros da análise

ESTADOS	Página Eletrônica	ESTADOS	Página Eletrônica
Acre	http://www.ac.gov.br	Paraíba	http://www.paraiba.pb.gov.br
Alagoas	http://www.governo.al.gov.br	Paraná	http://www.pr.gov.br
Amapá	http://www.amapa.gov.br	Pernambuco	http://www2.pe.gov.br/home/home.html
Amazonas	http://www.amazonas.am.gov.br	Piauí	http://www.piaui.pi.gov.br/index.php
Bahia	http://www.ba.gov.br	Rio de Janeiro	http://www.governo.rj.gov.br
Ceará	http://www.ceara.gov.br	Rio G. do Norte	http://www.rn.gov.br
Espírito Santo	http://www.es.gov.br	Rio G. do Sul	http://www.rs.gov.br
Goiás	http://www.goias.gov.br	Rondônia	http://www.rondonia.ro.gov.br
Maranhão	http://www.ma.gov.br	Roraima	http://www.rr.gov.br
Mato Grosso	http://www.mt.gov.br	Santa Catarina	http://www.sc.gov.br
Mato G. do Sul	http://www.ms.gov.br	São Paulo	http://www.saopaulo.sp.gov.br
Minas Gerais	http://www.mg.gov.br	Sergipe	http://www.se.gov.br
Pará	http://www.pa.gov.br/index.asp	Tocantins	http://www.to.gov.br

Não foi incluído na população o Distrito Federal, apesar do seu *status* de estado porque sua receita corrente anual é acrescida em 71,07% por transferências correntes da União (DISTRITO FEDERAL, 2008), oriundas do Fundo Constitucional do DF (FCDF), para subsidiar o pagamento da folha de pessoal referente aos serviços de saúde, segurança e educação, tal unidade federativa tem pouco esforço de arrecadação, ainda que necessite ter cultura para excelência na gestão.

Entretanto, os dados obtidos permitiram apenas a inclusão de 20 estados brasileiros, quais sejam: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato

Grosso do Sul, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins.

De acordo com Carmeli e Tishler (2004b), para esse tipo de análise, é preferível a aplicação do questionário a gerentes seniores que a empregados ou funcionários individualmente, o que não afasta a dificuldade em mensurar recursos intangíveis centrais. Dessa forma, optou-se por aplicar o questionário, primeiramente, aos Secretários de Estados das Secretarias de Administração (ou Gestão), Planejamento, Fazenda (ou Receita, ou ainda Finanças), Educação, Saúde e Segurança (ou Defesa Social). Não sendo possível a participação desses secretários, foi solicitada a indicação de um Secretário Executivo ou Adjunto que tivesse visão gerencial global da secretaria. Em última instância, funcionários de cargos gerenciais das áreas responsáveis pela implementação de recursos atrelados à modernização da gestão pública, também, responderam ao questionário.

A pesquisa obteve 48 respondentes de um total de 156 convidados, considerando as seis secretarias de cada um dos 26 estados brasileiros. Mas 6 respostas foram desprezadas por estarem incompletas ou em duplicidade. Todas as secretarias participaram da pesquisa, variando de 1 a 6 secretarias por estado. Dos 42 respondentes considerados, 23 são secretários de estado o que representa 54,8% da amostra. Os participantes em sua maioria são servidores de carreira (64,3%), do sexo masculino (66,7%), tendo experiência no setor público de 19,0 anos em média, apesar de terem em média 18,2 anos de experiência como gestores e 49,0 anos de idade. Os participantes têm formação superior em Economia (38,1%) Administração (7,1%) e Contabilidade (7,1%), em sua maioria.

Com objetivo de utilizar variáveis que se refiram aos estados, as respostas das secretarias foram condensadas, utilizando-se para tanto a medida estatística de posição MEDIANA. Dessa forma, aqueles estados dos quais foi obtida mais de uma resposta, isto é, mais de uma secretaria atendeu à pesquisa, tiveram como variável o resultado da seguinte equação:

$$Md(ESTADO) = (X_{N/2} + X_{(N/2)+1})/2, \text{ onde } n = 6 \quad (3)$$

3.4 Definição das variáveis recursos gerenciais estratégicos do setor público

As variáveis que identificam os recursos gerenciais estratégicos do setor público foram definidas com base nos estudos de Abraham Carmeli e nas características da reforma gerencial (Quadro 8). Para ele a gestão dos recursos públicos é fonte de vantagem competitiva sustentável e, por isso, responsável por maior desempenho das organizações públicas. Já as características da reforma gerencial têm um papel de tornar o Estado mais eficiente, eficaz e efetivo quanto for possível.

Quadro 8 - Recursos gerenciais estratégicos do setor público e os estudos de Abraham Carmeli

Autores	Cultura gerencial	Recursos humanos	Visão orientada para o cidadão	Uso do sistema de informação	Tipo de organizações
Carmeli e Cohen (2001)	Cultura organizacional	Recursos Humanos	Visão orientada para o consumidor		Organizações públicas
Carmeli e Tishler (2004a)	Capacidades gerenciais Cultura organizacional	Capital humano Relações de trabalho	Percepção da reputação organizacional	Auditoria interna	Governo Local
Carmeli e Tishker (2004b)	Habilidades gerenciais Cultura organizacional Comunicação organizacional	Capital Humano Percepção da reputação organizacional		Auditoria interna	Organizações privadas
Carmeli (2004)		Recursos humanos estratégicos			Governo local
Carmeli e Schaubroeck (2005)		Recursos humanos			Organizações privadas e públicas

3.4.1 Cultura organizacional gerencial (CULT)

O questionário estruturado apresenta nove afirmativas relacionadas a esse recurso público (Quadro 9). Essas afirmativas foram elaboradas considerando as características da cultura gerencial promovida pelo modelo da NGP e os trabalhos de Carmeli e Cohen (2001) e Carmeli e Tishler (2004a; 2004b). O Quadro 9, a seguir, relaciona os itens com os autores e/ou características que levaram a sua criação

Quadro 9 - Questionário sobre cultura gerencial

O desempenho dos diversos níveis da organização é avaliado (CULT1).	Bresser-Pereira (1998) Rezende (2002) Pollitt (1995) Pollitt e Bouckaert (2002) Ferlie <i>et al.</i> (1999) Osborne e Gaebler (1995)
Os gerentes tomam decisões, comunicam e implementam ações, assegurando o envolvimento de todas as partes interessadas (CULT2).	Carmeli e Tishler (2004b)
Os objetivos organizacionais são claros a todos os membros (CULT3).	Carmeli e Tishler (2004a; 2004b)
Os gerentes preocupam-se com a transparência e a governabilidade de suas decisões (CULT4).	Arellano-Gault (2000) Kickert (1997) Leeuw (1996)
Os servidores e funcionários são estimulados a gerar novas ideias, buscar inovações e melhoria (CULT5).	Bresser-Pereira (1998) Osborne e Gaebler (1995)
Os gerentes prestam conta de seus atos e resultados alcançados (CULT6).	Arellano-Gault (2000) Kickert (1997) Leeuw (1996)
Existe uma elevada participação dos servidores e funcionários nos processos, decisões e sua implementação (CULT7).	Carmeli e Tishler (2004a; 2004b)
Os gerentes atuam pessoalmente na busca de novas oportunidades para a organização (CULT8).	Bresser-Pereira (1998) Osborne e Gaebler (1995)
As estratégias são comunicadas às partes interessadas para o estabelecimento de compromissos mútuos (CULT9)	Carmeli e Tishler (2004b)

3.4.2 Visão orientada para o cidadão-usuário (CID)

Esse recurso foi coberto por cinco assertivas derivadas do modelo de Carmeli e Cohen (2001), que podem ser identificadas no Quadro 10.

Quadro 10 - Questionário sobre visão orientada para o cidadão

As necessidades e expectativas dos cidadãos-usuários são identificadas (CID1).	Carmeli e Cohen (2001)
O atendimento aos cidadãos-usuários é avaliado (CID2).	Carmeli e Cohen (2001), Ataide (2002)
Os principais canais de acesso são divulgados aos cidadãos-usuários (CID3).	Carmeli e Cohen (2001), Ataide (2002)
As reclamações e sugestões, formais e informais dos cidadãos-usuários, são tratadas (CID4).	Carmeli e Cohen (2001), Ataide (2002)
As principais ações decorrentes de reclamações e sugestões são informadas aos cidadãos-usuários (CID5).	Carmeli e Cohen (2001), Ataide (2002)

3.4.3 Capital humano (RH)

O capital humano foi avaliado em seis itens considerando características da segunda fase da reforma gerencial, como: liderança, capacitação, experiência profissional, treinamento. Tais assertivas são apresentadas no Quadro 11.

Quadro 11 - Questionário sobre recursos humanos

Os servidores e funcionários têm formação educacional adequada que os capacita para o cumprimento de seus trabalhos (RH1).	Carmeli (2004); Carmeli e Cohen (2001); Carmeli e Tishler (2004a; 2004b); Carmeli e Schaubroeck (2005);
Os servidores e funcionários são treinados de forma que eles estejam aptos a realizar os seus trabalhos com sucesso (RH2).	Carmeli (2004); Carmeli e Cohen (2001); Carmeli e Tishler (2004a; 2004b); Carmeli e Schaubroeck (2005);
Os servidores e funcionários detêm experiência profissional adequada para realizar sua tarefa com sucesso (RH3).	Carmeli (2004); Carmeli e Cohen (2001); Carmeli e Tishler (2004a; 2004b); Carmeli e Schaubroeck (2005);
Os servidores e funcionários possuem habilidades profissionais para realizar sua tarefa com sucesso (RH4).	Carmeli (2004); Carmeli e Cohen (2001); Carmeli e Tishler (2004a; 2004b); Carmeli e Schaubroeck (2005);
Os funcionários estão comprometidos e mantêm um elevado sentido de responsabilidade para a organização (RH5).	Carmeli e Tishler (2004a; 2004b)
Os líderes são avaliados e estimulados em relação às competências desejadas pela organização (RH6).	Ferlie <i>et al.</i> (1999)

3.4.4 Gestão do sistema de informações (SIST)

O Quadro 12 apresenta os itens avaliados na variável uso do sistema de informações:

Quadro 12 - Questionário sobre o gestão do sistema de informações

Os principais sistemas de informações são definidos, desenvolvidos, implantados e atualizados, visando atender às necessidades identificadas da secretaria e dos usuários (SIST1).	Bozzi (2001)
A gestão de informação é utilizada para apoiar o cumprimento da missão institucional (SIST2).	Barney (1991a)
A gestão de informação é utilizada para promover a integração da organização com seus cidadãos-usuários, sociedade, fornecedores e parceiros (SIST3).	Bozzi (2001)
As informações obtidas são utilizadas para promover melhorias no desempenho da secretaria (SIST4).	Bozzi (2001)
O sistema de informações é utilizado para apoiar o processo de tomada de decisões (SIST5).	Barney (1991a)

3.5 Definição das variáveis desempenho do setor público

O desempenho do setor público pode ser avaliado considerando três perspectivas: *inputs*, *outputs* e *outcome*. (TROSÁ, 2001). Neste estudo, foram consideradas a perspectiva de *inputs*, relacionada ao desempenho financeiro, e a de *outcomes*, relacionada ao impacto das políticas públicas de modernização da gestão na sociedade como um todo.

Como forma de mensurar os impactos das políticas públicas na sociedade, atribuiu-se ao IDH o papel de variável de desempenho socioeconômico. Esse indicador foi obtido dos dados do BACEN para o ano de 2007. (BACEN, 2009).

O desempenho financeiro foi mensurado pelos seguintes índices:

- a) Independência financeira (IF): Receita líquida de transferências/Receita total (CARMELLI, 2002; CARMELLI; TISHLER, 2004; FREIRE *et al.*, 2007);
- b) Índice de liquidez (IL): Ativo financeiro/Passivo financeiro (CARMELLI, 2002; CARMELLI; TISHLER, 2004; FREIRE *et al.*, 2007; GARCÍA, 2003);
- c) Despesa total *per capita* (DTPer): Despesa executada total/número de habitantes (GARCÍA, 2003);
- d) Despesa de Investimento *per capita* (DIIPer): (Despesa de inversões financeiras + despesa de investimento)/número de habitantes (GARCÍA, 2003);
- e) Dívida *per capita* (DVPer): Dívida total/número de habitantes (GARCÍA, 2003);
- f) Índice de endividamento (IE): Dívida de operações de crédito/receita corrente total (GARCÍA, 2003).

Esses indicadores foram extraídos de fontes secundárias obtidas da base de dados Execução Orçamentária dos Estados (1995-2008), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), além de estatísticas de estimativas populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para o ano de 2007.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esta pesquisa tem como objetivo analisar a relação entre os recursos da gestão pública e o desempenho dos estados brasileiros, de modo a ratificar ou não a teoria da VBR que afirma que a criação ou gestão de recursos específicos é fonte de vantagem competitiva, resultando na diferenciação de desempenho entre as organizações, que, nesse caso, são entendidas como estados nacionais. A criação e desenvolvimento de tais recursos tiveram ênfase na segunda fase da reforma gerencial, também chamada de NGP. A Figura 3 demonstra a tese:

Figura 3 - Tese da pesquisa

Para analisar essa tese, foram utilizadas técnicas multivariadas de dependência e interdependência com descrito a seguir.

4.1 Relação de dependência

A teoria VBR sugere a existência de uma relação de dependência entre os recursos acumulados por uma organização e seu desempenho. Essa relação foi explicitada pelas equações (1) e (2) e pela hipótese H1 desta pesquisa, reescritas a seguir, cujas variáveis que descrevem DESEMPENHO e RECURSOS E CAPACIDADES são apresentadas no Quadro 13.

H1: Os recursos gerenciais estratégicos do setor público, originados ou desenvolvidos a partir dos conceitos da NGP, geram vantagem competitiva sustentável e, portanto, são responsáveis por desempenhos superiores.

$$\text{Desempenho} = f(\text{RECURSOS, CAPACIDADES}) \quad (1)$$

Se,

$$\text{RECURSOS, CAPACIDADES} = \text{VANTAGEM COMPETITIVA} \quad (2)$$

Quadro 13 - Organização das variáveis

DESEMPENHO	Outcome Socioeconômico	IDH
	Input Econômico-financeiro	IF, DTPer, DIIPer, DVPer, IE, IL
RECURSOS E CAPACIDADES	Cultura Organizacional Gerencial	CULT1, CULT2, CULT3, CULT4, CULT5, CULT6, CULT7, CULT8, CULT9
	Visão Orientada para o Cidadão	CID1, CID2, CID3, CID4, CID5
	Capital Humano	RH1, RH2, RH3, RH4, RH5, RH6
	Gestão do Sistema de Informações	SIST1, SIST2, SIST3, SIST4, SIST5

Uma limitação desse modelo provém da inferência da existência de vantagem competitiva nos recursos que são considerados superiores. De acordo com Carmeli e Schaubroeck (2005), “apesar da sofisticação teórica e empírica de qualquer estudo dado, uma limitação entre esses estudos de vantagem competitiva, mesmo que não estejam testando a VBR, é que a vantagem competitiva é inferida pela presença de recursos substanciais e/ou alta *performance*, ao invés

de diretamente mensurada.”³⁴ Da mesma forma, neste estudo, infere-se a presença de vantagem competitiva nos recursos analisados. Assim, o modelo primeiramente analisado está representado pela equação (4) utilizando as variáveis do Quadro 13.

$$IDH + IF + IL + IE + DVPer + DTPer + DIIPer = f(CULT_i, CID_j, RH_k, SIST_m) \quad (4)$$

em que:

i varia de 1 a 9;

j varia de 1 a 5;

k varia de 1 a 6;

m varia de 1 a 5.

Para testar a hipótese de pesquisa, o estudo utilizou a técnica multivariada denominada de análise de correlação canônica (CANCOR), que segundo Fávero *et al.* (2009), é uma técnica geral, da qual as outras técnicas multivariadas de dependência derivam. A CANCOR busca identificar e quantificar a associação entre dois grupos de variáveis (JOHNSON; WICHERN, 2007), com o objetivo de estabelecer o tipo de relação existente e entendê-lo. Nesse caso, os dois grupos são RECURSOS e DESEMPENHO.

Entretanto, a CANCOR possui um limitador traçado pela relação da quantidade de variáveis e o número de observações. Para um conjunto grande de variáveis, é bom que se tenha pelo menos 10 observações para cada variável. (HAIR JUNIOR *et al.*, 2005). Considerando que a amostra estudada possui 20 observações para 32 variáveis – 07 variáveis de desempenho e 25 de recursos (itens do questionário) – uma solução a essa restrição é a redução das variáveis por meio da análise fatorial, que, também, propicia a eliminação do problema da multicolinearidade entre as variáveis explicativas. Entretanto, o número de observações não inviabiliza o uso da técnica, dado que essa pode ser um indicativo para o uso de regressões.

³⁴ “Notwithstanding the theoretical and empirical sophistication of any given study, a common shortcoming among studies of competitive advantage, even those not testing the RBV, is that competitive advantage is inferred from the presence of substantial resources and/or high performance rather than direct measurement.” (CARMELI; SCHAUBROECK, 2005, p. 392).

4.1.1 Análise fatorial

A análise fatorial é uma técnica que busca a simplificação dos dados por meio da estimação de fatores, de acordo com a correlação existente entre as variáveis. A lógica é que as variáveis mais correlacionadas se concentram em um mesmo fator, de forma que não exista correlação entre os fatores. (PESTANA; GAJEIRO, 2005).

A análise fatorial foi, originalmente, desenvolvida para explicar o desempenho dos estudantes em vários cursos e entender a ligação entre os níveis de inteligência. (SHARMA, 1996). Segundo esse autor, o estudo inicial assumiu que as notas de um aluno pretendem demonstrar de alguma forma o grau de inteligência do estudante e, por isso, têm alta correlação entre si. Assim, o grau de inteligência de um determinado estudante é dado pela correlação de suas notas, que são influenciadas por sua aptidão pelo curso em questão.

Trata-se de uma técnica de interdependência que promove ferramentas para analisar a estrutura de inter-relação (ou correlação) entre um grande número de variáveis por meio da definição de um conjunto menor de variáveis que estão altamente correlacionadas. (HAIR JUNIOR *et al.*, 2005).

Tem como objetivo a redução das variáveis e a interpretação (JOHNSON; WICHERN, 2007) e pode ser utilizada para examinar padrões e relacionamentos intrínsecos existentes em um grande universo de variáveis, além de determinar se a informação pode ser ou não condensada em um grupo menor de variáveis denominadas fatores ou componentes (HAIR JUNIOR *et al.*, 2005).

A análise fatorial pode, ainda, ser utilizada para gerar variáveis que servem como *input* para outras técnicas de análise multivariada, como: regressão, correlação canônica, cluster etc. (HAIR JUNIOR *et al.*, 2005; JOHNSON; WICHERN, 2007; PESTANA; GAGEIRO, 2005; SHARMA, 1996).

São pressupostos da análise fatorial a normalidade multivariada das variáveis e a alta correlação entre elas. (HAIR JUNIOR *et al.*, 2005; PESTANA; GAGEIRO, 2005). Na impossibilidade de utilização de *software* específico, é possível supor a normalidade multivariada das variáveis por meio da análise do gráfico *Box-plot* das variáveis padronizadas

ou de testes de normalidade univariada, Kolmogorov-smirnov ou Shapiro-wilk, para grandes e pequenas amostras respectivamente. (FÁVERO *et al.*, 2009, p. 247-250). Se todas as variáveis atenderem à condição de normalidade univariada, os desvios de normalidade multivariada são representativos. (HAIR JUNIOR *et al.*, 2005).

4.1.1.1 Análise das variáveis explicativas

O teste de Shapiro-wilks evidencia a normalidade univariada de todas as variáveis para um nível de significância de 1%, o que, também, pode ser constatado pela uniformidade dos gráficos de *Box-plots* das variáveis (APÊNDICE VI e VII). A correlação das variáveis pode ser verificada pela matriz de correlação apresentada no Apêndice VIII, o que leva a eliminar as variáveis CID1 e CID2 do modelo por não apresentarem correlação significativa para um intervalo de confiança de 99%.

Apesar de as variáveis demonstrarem aparente normalidade multivariada e correlação entre si, a aplicação da técnica de análise fatorial não pôde ser realizada em virtude da existência de mais variáveis que observações. Embora a amostra seja representativa (76,9% da população), a extração de fatores de uma amostra com menos de 50 observações, muitas vezes, não é possível, fato que justifica a utilização de média simples para reduzir as variáveis. Desta forma, as variáveis foram extraídas das seguintes equações:

$$CULT = \Sigma CULT_i / n, \text{ em que } i \text{ varia de 1 a 9 e } n = 9 \quad (5)$$

$$CID = \Sigma CID_i / n, \text{ em que } i \text{ varia de 1 a 5 e } n = 5 \quad (6)$$

$$RH = \Sigma RH_i / n, \text{ em que } i \text{ varia de 1 a 6 e } n = 6 \quad (7)$$

$$SIST = \Sigma SIST_i / n, \text{ em que } i \text{ varia de 1 a 5 e } n = 5 \quad (8)$$

4.1.1.2 Análise das variáveis dependentes

Para as variáveis dependentes, foram aplicadas as mesmas técnicas para analisar os pressupostos de normalidade multivariada e correlação entre as variáveis. As variáveis originais não passaram pelo teste de normalidade univariada, o que levou à transformação das variáveis por meio da função $\ln(x)$ (Tabela 1). Ainda assim, o teste de Shapiro-wilk rejeitou a

hipótese nula de que a variável LNIF – $\ln(\text{IF})$ – pertencesse a uma distribuição normal, ao nível de significância de 1% (APÊNDICE IX).

Tabela 1 - Teste de normalidade das variáveis DESEMPENHO

	Kolmogorov-Smirnov			Shapiro-Wilk		
	Estatística	GL	Sig.	Estatística	GL	Sig.
IF	0,163	20	0,170	0,932	20	0,172
DTPer	0,117	20	0,200	0,922	20	0,107
DIIPer	0,291	20	0,000	0,716	20	0,000
DVPer	0,172	20	0,124	0,825	20	0,002
IE	0,198	20	0,039	0,782	20	0,000
IL	0,389	20	0,000	0,527	20	0,000
IDH	0,146	20	0,200	0,940	20	0,241

Quanto à correlação entre as variáveis, não há significância na correlação da variável LNIDH com as demais variáveis para um intervalo de confiança de 99%, como apresentado na Tabela 2.

Tabela 2 – Matriz de correlação das variáveis DESEMPENHO

		LNDTPer	LNDIIPer	LNDVPer	LNIE	LNIL	LNIDH
LNDTPer	Correl.	1	0,753	-0,095	-0,391	0,295	0,383
	Sig.		0,000	0,691	0,088	0,207	0,096
LNDIIPer	Correl.	0,753	1	-0,466	-0,649	0,575	0,048
	Sig.	0,000		0,038	0,002	0,008	0,840
LNDVPer	Correl.	-0,095	-0,466	1	0,939	-0,657	0,501
	Sig.	0,691	0,038		0,000	0,002	0,024
LNIE	Correl.	-0,391	-0,649	0,939	1	-0,706	0,360
	Sig.	0,088	0,002	0,000		0,001	0,119
LNIL	Correl.	0,295	0,575	-0,657	-0,706	1	-0,395
	Sig.	0,207	0,008	0,002	0,001		0,085
LNIDH	Correl.	0,383	0,048	0,501	0,360	-0,395	1
	Sig.	0,096	0,840	0,024	0,119	0,085	

* Correlação de Pearson

** Sig. Bicaudal

Atendidos os pressupostos de normalidade e correlação, é possível realizar a análise fatorial das variáveis LNDTPer, LNDIIPer, LNDVPer, LNIE, LNIL. O teste de esfericidade de Bartlett verificou se a hipótese nula de que a matriz de correlação entre as variáveis LNDTPer, LNDIIPer, LNDVPer, LNIE, LNIL é igual a uma matriz identidade com diagonal igual a 1. Seu resultado rejeita H_0 , dado um intervalo de confiança de 99%, comprovando a

existência correlação entre as variáveis. De acordo com Pestana e Gajero (2005), a adequação da amostra quanto ao grau de correlação parcial entre as variáveis foi considerada má, pois o teste KMO apresentou resultado entre 5 e 6 (Tabela 3).

Tabela 3 - Teste de significância das correlações

Teste de adequação da amostra - Kaiser-Meyer-Olkin		0,570
Teste de Esfericidade - Bartlett	Qui-quadrado	94,900
	Graus de Liberdade	10
Significância		0,000

A variância total explicada pelas variáveis após a extração dos fatores é de 88,54%. A análise fatorial resultou em dois fatores, extraídos pelo método ortogonal *varimax*, para um *eigenvalue* (autovalor) superior a 1. A Tabela 4 resume as variáveis que compõem os fatores extraídos da matriz de componentes rotacionados.

Tabela 4 - Fatores extraídos pela análise fatorial

Variáveis	Fator 1 – Desempenho Financeiro (DF)	Fator 2 – Desempenho Orçamentário (DO)
LNDTPer		0,969
LNDIIPer		0,828
LNDVPer	0,971	
LNIE	0,915	
LNIL	-0,793	

Assim, o Fator 1, denominado Desempenho Financeiro, apresenta uma forte correlação positiva entre as variáveis $\ln(\text{Dívida per capita})$ e $\ln(\text{Índice de Endividamento})$, juntamente com uma forte correlação negativa da variável $\ln(\text{Índice de Liquidez})$. Por outro lado, o Fator 2, nomeado Desempenho Orçamentário, demonstra uma forte correlação positiva entre as variáveis $\ln(\text{Despesa Total per capita})$ e $\ln(\text{Despesa com Investimentos e Inversão Financeira per capita})$.

4.1.2 Análise de correlação canônica

A análise de correlação canônica passou a ser utilizada recentemente para analisar a relação entre uma variável preditora métrica e múltiplas variáveis dependentes métricas também. (HAIR JUNIOR *et al.*, 2005). Tal análise busca identificar e quantificar a associação entre

dois conjuntos de variáveis por meio de sua correlação canônica, que mede o grau de associação entre os dois grupos de variáveis. (JOHNSON; WICHERN, 2007).

Essa técnica multivariada tem como objetivo maximizar a correlação entre os dois conjuntos de variáveis. Para isso, a análise gera a quantidade de funções correspondentes ao número de variáveis do menor conjunto. O estudo pretende analisar a relação entre as variáveis RECURSOS – CULT, CID, RH e SIST – obtidas no item 4.1.1.1 e as variáveis DESEMPENHO – DF e DO – resultantes da análise fatorial (item 4.1.1.2), além da variável LNIDH. Nesse caso, o modelo gerou três funções, que respondem pela maior inter-relação possível entre os dois conjuntos de variáveis, de forma que o modelo e as funções devem ser significativos.

Os resultados da análise de correlação canônica demonstraram que o modelo gerado não é significativo, pois os testes que medem a significância coletiva das funções canônicas não rejeitou a hipótese nula de que as funções canônicas não são significantes coletivamente, para um intervalo de confiança de 95%. Individualmente, as funções canônicas, também, não são significativas, pois o teste F apresentou *p-value* maior que o nível de significância de 0,05 conforme Tabela 5. Isso indica que a técnica de correlação canônica não pode ser utilizada para construir um modelo de dependência entre as variáveis.

Outro indicador de que o modelo não é representativo é a análise da correlação canônica ao quadrado (R^2 Canônico), que reflete o percentual de um conjunto canônico que é explicado pelo outro. Nesse caso, o percentual explicado é de 51,4%, 18,3% e 12,7%, para cada função (Tabela 5), o que é relativamente baixo.

Tabela 5 - Testes de significância do modelo canônico

Medidas de ajuste geral do modelo para análise de correlação canônica				
Função Canônica	Correlação canônica	R² Canônico	Estatística F	Probabilidade
1	0,717	0,514	1,439	0,202
2	0,428	0,183	0,858	0,537
3	0,356	0,127	1,088	0,362
Testes multivariados de significância				
Estatística	Valor	Estatística F	Probabilidade	
Lambda de Wilks	0,347	1,423	0,202	
Traço de Pillais	0,824	1,42	0,192	
Traço de Hotelling	1,428	1,388	0,218	
Roy	0,514			

O fato de o modelo canônico não ser significativo impede a confirmação da hipótese H1, não permitindo o estabelecimento de uma relação causal entre as variáveis em conjunto.

Apesar de o modelo canônico não ser significativo para a análise da correlação dessas variáveis no conjunto, a análise de correlação canônica é um bom indicativo para a aplicação da análise de regressão, pois a técnica pode ser utilizada para apontar variáveis importantes para a construção desse modelo ou aquelas que, numa amostra com maior número de observações, poderiam se traduzir numa relação de dependência.

Tabela 6 - Análise dos resultados de correlação canônica

Variáveis	Carga canônica (Cca)			Cca ² 1º função	Média Cca ²	R ² canônico	Índice de Redundância
	F 1	F 2	F 3				
Dependentes							
DF	0,541	0,770	-0,338	0,293			
DO	-0,554	0,629	0,546	0,307			
LNIDH	-0,375	0,760	-0,530	0,141			
Variável estatística dependente					0,247	0,514	0,127
Independentes							
CULT	-0,507	0,028	0,761	0,257			
CID	-0,430	0,424	0,764	0,185			
RH	-0,239	-0,232	0,930	0,057			
SIST	-0,727	-0,304	0,593	0,529			
Variável estatística independente					0,257	0,514	0,132

Os maiores valores de correlação entre as variáveis e a primeira função canônica apontam as variáveis que melhor explicam a função, dando indícios de que essas variáveis podem ser significativas para o modelo de regressão.

Assim, no universo das variáveis dependentes, a variável DO tem a maior correlação com a função canônica (-0,554). Considerando as variáveis independentes, a variável SIST possui a maior correlação com a primeira função canônica: carga canônica no valor de -0,727 (Tabela 6).

4.1.3 Análise de regressão

A análise de regressão é umas das técnicas mais usadas por pesquisadores em diversos campos de conhecimento (FAVERO *et al.*, 2009). Tem como objetivo estudar a relação entre duas ou mais variáveis explicativas por meio do modelo geral expresso na equação (9).

$$Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n + u \quad (9)$$

em que:

Y é a variável dependente;

α é a constante do modelo (intercepto);

β_k são os coeficientes de cada variável;

X_k são as variáveis explicativas;

u é o termo de erro (ou resíduo).

O objetivo da técnica é obter o melhor $\hat{Y}$ (variável dependente estimada) por meio do método de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), de forma que a diferença entre Y e $\hat{Y}$ (isto é o termo de erro u) seja a menor possível. Dessa forma, quanto maior for o coeficiente de ajuste do modelo (R^2), maior será a capacidade de explicação das variáveis explicativas em relação à variável dependente, menor será o resíduo da modelagem.

Para obter um modelo ótimo, é preciso verificar a variância significativa desse modelo por meio do teste F. A análise da variância testa a hipótese nula de todos os β serem iguais a zero, isto é, o modelo não é linear. Ao rejeitar essa hipótese, o pesquisador terá um modelo válido de regressão linear em que pelo menos uma das variáveis tem o $\beta \neq 0$. Resta avaliar, separadamente, cada um dos parâmetros do modelo de regressão linear, medindo a significância das variáveis explicativas para o modelo pelo teste T: se cada uma das variáveis individualmente possui $\beta \neq 0$.

A regressão tem como pressupostos a inexistência de autocorrelação, verificada por meio do teste Durbin- Watson; a homocedestividade, isto é, a distribuição homogênea dos resíduos dentro da curva de densidade normal, verificada pelo teste de White e a ausência de multicolinearidade, que revela uma alta correlação entre as variáveis, diagnosticada pela estatística VIF (*Variance Inflation Factor*).

Como alternativa à correlação canônica, aplicou-se o modelo de regressão às variáveis dependentes uma a uma, relacionando-as às variáveis explicativas, por meio dos modelos das equações (10), (11), e (12). Além disso, foram analisados os modelos de regressão para as variáveis originais das variáveis DO e DF, como mostrado nas equações (13), (14), (15), (16) e (17).

$$\text{LNIDH} = \alpha + \beta_1\text{CULT} + \beta_2\text{CID} + \beta_3\text{RH} + \beta_4\text{SIST} + u \quad (10)$$

$$\text{DO} = \alpha + \beta_1\text{CULT} + \beta_2\text{CID} + \beta_3\text{RH} + \beta_4\text{SIST} + u \quad (11)$$

$$\text{DF} = \alpha + \beta_1\text{CULT} + \beta_2\text{CID} + \beta_3\text{RH} + \beta_4\text{SIST} + u \quad (12)$$

$$\text{LNDTPer} = \alpha + \beta_1\text{CULT} + \beta_2\text{CID} + \beta_3\text{RH} + \beta_4\text{SIST} + u \quad (13)$$

$$\text{LNDIIPer} = \alpha + \beta_1\text{CULT} + \beta_2\text{CID} + \beta_3\text{RH} + \beta_4\text{SIST} + u \quad (14)$$

$$\text{LNDVPer} = \alpha + \beta_1\text{CULT} + \beta_2\text{CID} + \beta_3\text{RH} + \beta_4\text{SIST} + u \quad (15)$$

$$\text{LNIE} = \alpha + \beta_1\text{CULT} + \beta_2\text{CID} + \beta_3\text{RH} + \beta_4\text{SIST} + u \quad (16)$$

$$\text{LNIL} = \alpha + \beta_1\text{CULT} + \beta_2\text{CID} + \beta_3\text{RH} + \beta_4\text{SIST} + u \quad (17)$$

Os resultados estão descritos no Apêndice VIII e apontaram relação de dependência entre as variáveis: inversa para os pares LNIDH e RH, DF e SIST, LNDVPer e SIST, LNIE e SIST e direta para os pares LNDTPer e CID, LNDIIPer e CID, LNIL e SIST –, sendo que a utilização das variáveis originais de desempenho, ao invés do resultado da análise fatorial, permitiu uma conexão mais clara com a teoria.

A relação causal estabelece que a melhoria da gestão do sistema de informações contribui para a redução do nível de endividamento do estado e sua dívida total *per capital* e possibilita o aumento da liquidez. Por outro lado, o aumento da visão orientada para o cidadão, eleva a despesa total *per capita* e o investimento em infraestrutura.

4.2 Relação de interdependência

Ainda no intuito de atender ao objetivo do trabalho, qual seja: analisar a relação entre os recursos gerenciais estratégicos do setor público e o desempenho dos estados brasileiros, este estudo adentra o universo das técnicas multivariadas de interdependência.

Os modelos sofisticados de relações de dependência não puderam estabelecer uma relação ótima, embora tenham apontado a dependência de algumas variáveis pela análise da técnica de regressão bivariada. O insucesso da aplicação dessas técnicas revela-se no tamanho da amostra, que, apesar de representativa, não é suficiente para a realização desses estudos de dependência. Entretanto, na impossibilidade de aumentar a amostra, buscou-se nas análises de interdependência, entender as relações existentes entre as variáveis na ânsia de permitir que novos estudos sejam possíveis a partir dos dados obtidos.

4.2.1 Análise de homogeneidade (HOMALS)

A análise de homogeneidade não estabelece relações causais. Em geral, é uma técnica multivariada direcionada a variáveis categóricas, para que se possam visualizar associações entre as variáveis, permitindo a construção de um mapa perceptual: representação visual das percepções de um respondente. (HAIR JUNIOR *et al.*, 2005).

Com esta técnica é possível analisar as relações entre todas as variáveis, de forma conjunta e simultânea, a partir de uma configuração simples e bidimensional, razão pela qual seu uso torna-se aplicável em ciências sociais, já que muitas variáveis estudadas e pesquisadas apresentam-se na forma qualitativa. [...] adaptada ao tratamento de dados de pesquisas em que as questões são relacionadas a respostas múltiplas. (FÁVERO *et al.*, 2009).

Trata-se de uma técnica exploratória, baseada na distribuição de frequência das variáveis. Podem ser utilizadas variáveis qualitativas (categóricas) ou quantitativas, desde que sejam categorizadas: uma forma tradicional de categorização é a divisão da amostra em quartis (ou percentis), atribuindo a cada quartil uma categoria diferente.

Segundo Pestana e Gajairo (2005), essa técnica quantifica as variáveis qualitativas de forma a permitir sua representação gráfica e a separação entre as categorias das variáveis. É uma técnica similar à análise de correspondência, mas aplicada a duas ou mais variáveis.

Para este estudo, as variáveis IF, DTPer, DIIPer, DVPer, IE, IL e IDH foram categorizadas utilizando a separação por quartil para compor cada categoria. As demais variáveis ($CULT_i$, CID_j , RH_k e $SIST_m$)³⁵ foram categorizadas da seguinte forma: avaliação < 5 pontos; 5 pontos $\leq$ avaliação < 7 pontos; 7 pontos $\leq$ avaliação < 9; e avaliação $\geq$ 9 pontos.

³⁵ Em que: i varia de 1 a 9; j varia de 1 a 5; k varia de 1 a 6; m varia de 1 a 5.

O pressuposto da aplicação da técnica é que as variáveis, duas a duas, não sejam independentes. Para isso, rejeita-se a hipótese nula do teste Qui-quadrado, que verifica a igualdade das frequências: não interdependência entre as variáveis. As variáveis escolhidas foram CULT2, CULT5, CULT7, CULT8, CID4, CID5, RH2, RH3, RH4, RH6, SIST1, SIST3.

Por outro lado, o teste estabelece associações válidas entre as variáveis, como pode ser visto no Apêndice XII. De acordo com as associações estabelecidas, pode-se verificar que 100% dos estados com independência financeira maior que 0,78 concordaram que as reclamações e sugestões dos cidadãos são tratadas, avaliando item com nota entre 7 e 8,99. Outra informação é que dos estados estudados, 80% concordam com nota maior que 7 pontos que os funcionários são treinados de forma a estarem aptos à realização de suas tarefas. Para os estados que têm um endividamento menor que 0,53 vezes a receita corrente líquida de transferências correntes, 40% concordam com a afirmativa de que existe uma elevada participação dos servidores nos processos, decisões e na sua implementação, com nota superior a 9 pontos.

As variáveis IF, DTPer e SIST1 foram suprimidas da análise em virtude de não serem relevantes em nenhuma das duas dimensões. (PESTANA; GAGEIRO, 2005, p. 215). O Apêndice XIII evidencia a proximidade das variáveis à origem e suas baixas medidas de discriminação.

O *eigenvalue* da amostra define a variância total explicada pelas dimensões. Após a supressão da variável CID, o valor verificado foi 90,0% (*fit*), sendo 56,1% explicada pela dimensão 1 e 33,9% explicada pela dimensão 2. Na primeira dimensão, a variável mais importante é DII, seguida de SIST3 e CULT2. Na segunda dimensão, tem-se DII também, acompanhado de RH2 e RH3. Isso pode ser observado, pois essas variáveis são as que mais se afastam da origem e possuem a maior medida de discriminação em cada dimensão.

Tabela 7- Medidas de discriminação

Variáveis	Dimensões	
	1	2
DIIPer	0,642	0,623
DVPer	0,484	0,259
IE	0,536	0,182
IL	0,609	0,096
IDH	0,610	0,259
CULT2	0,619	0,409
CULT5	0,417	0,373
CULT7	0,570	0,434
CULT8	0,530	0,354
CID4	0,541	0,054
CID5	0,595	0,168
RH2	0,587	0,548
RH3	0,548	0,588
RH4	0,582	0,485
RH6	0,481	0,369
SIST3	0,632	0,216

O mapa perceptual constante do Apêndice XIV revela dois agrupamentos de variáveis categóricas. Esses dois agrupamentos, A e B, caracterizam-se pela presença relevante de variáveis RECURSOS avaliadas, em sua maioria, com nota maior que nove e com nota entre 7 e 8,99, respectivamente.

Quadro 14 - Agrupamentos das variáveis

	AGRUPAMENTO A	AGRUPAMENTO B	SEM AGRUPAMENTO
RECURSOS	Nota ≥ 9	$7 \leq \text{Notas} < 9$	Nota < 7
IDH	$0,77 < \text{IDH} \leq 0,79$	$0,79 < \text{IDH} \leq 0,84$	$\text{IDH} > 0,84$ e $\text{IDH} \leq 0,77$
DII	$\text{DII} > 252$	$78 < \text{DII} \leq 252$	$\text{DII} \leq 78$
DV	$\text{DV} \leq 1,669$	$1.669 < \text{DV} \leq 3.131$	$\text{DV} > 3.131$
IE	$0,53 < \text{IE} \leq 1,48$	$1,48 < \text{IE} \leq 3,09$	$\text{IE} > 3,09$ e $\text{IE} < 0,53$
IL	$\text{IL} > 1,77$	$\text{IL} \leq 1,77$	

Note-se que, associados a essas variáveis RECURSOS, se encontram, em geral, categorias das variáveis DESEMPENHO que revelam IDH relativamente alto, despesa em investimentos e inversões financeiras acima de R\$ 78 *per capita*, dívida total por habitante inferior a R\$ 3.131, índice de endividamento entre 0,53 e 3,09 vezes o valor das receitas correntes líquidas das transferências correntes.

De forma dispersa ou ligadas à origem encontram-se as categorias extremas do IDH e do IE, bem como o baixo investimento em infraestrutura e o alto endividamento. Associadas a elas, estão as categorias das variáveis RECURSOS que obtiveram notas inferiores a 7 pontos (Quadro 14).

Também, é importante salientar que as variáveis DESEMPENHO consideradas na análise de HOMALS foram identificadas na análise de regressão, como variáveis dependentes das relações verificadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS, LIMITAÇÕES E POSSÍVEIS EXTENSÕES

Os recursos gerenciais estratégicos foram objeto de pesquisa da VBR como fonte de vantagem competitiva e responsáveis pelo desempenho diferenciado entre as organizações. Embora os estudos direcionados ao setor público tenham sido escassos, isso não inviabilizou a construção desta pesquisa que teve como objetivo secundário o desenvolvimento de um constructo teórico relacionado às mudanças recentes do setor público à VBR. Poucos estudos internacionais trouxeram para o meio público a VBR e no país, não foi encontrada tal relação.

De acordo com esse constructo, as reformas gerenciais da administração pública apoiadas no modelo da NGP trouxeram para o ente governamental uma visão de estratégia até então vislumbrada apenas no meio privado. O desenvolvimento dessa estratégia é um dos fatores que influenciam a *performance* financeira e socioeconômica dos Estados, pois se utiliza de recursos gerenciais estratégicos para promover eficiência, eficácia e efetividade do desempenho público. É pela utilização e gerenciamento desses recursos, que são raros, valiosos, não substituíveis, não imitáveis, que a NGP se conecta à VBR ao se perceber que a otimização dos recursos e a busca de *performance* diferenciada é foco de estudo dos dois campos.

A pesquisa teve, ainda, como objetivo secundário a identificação de variáveis de recursos gerenciais estratégicos. Mediante a aplicação de questionário estruturado tipo *survey* aos secretários de estado das secretarias de administração, planejamento, fazenda, receita, educação, saúde e segurança dos 26 estados brasileiros, as variáveis referentes aos recursos gerenciais estratégicos puderam ser obtidas. Esse questionário teve como objetivo principal capturar a percepção dos secretários a respeito da gestão pública desenvolvida nos estados brasileiros, o que se revela como inovação da pesquisa pela abrangência constatada.

O trabalho foi possível pela participação de 48 membros de secretarias estaduais ocupantes de cargos gerenciais, dos quais 53% foram Secretários de Estado. Certamente, o resultado final verificado seria diferente se, ao invés desses participantes, a pesquisa tivesse sido direcionada aos servidores ou funcionários que trabalham diretamente com os cidadãos-usuários dos serviços públicos. Dessa forma, sugere-se, como forma de aprimorar a pesquisa, a realização

de uma triangulação entre gerentes e servidores em geral, de forma a reduzir o viés e capturar a percepção dos extremos.

Por último, o trabalho teve como objetivo a descrição da relação existente entre os recursos gerenciais estratégicos e o desempenho do setor público e tal objetivo foi alcançado por meio de métodos de análise multivariada de dependência (correlação canônica e regressão linear) e de interdependência (análise de correspondência e de homogeneidade).

Constatou-se que quanto melhor a gestão dos sistema de informações, menor é o nível de endividamento do estado e maior é sua liquidez financeira. A pesquisa de Abrúcio (2005) mostrou que é impossível planejar o dia a dia dos estados brasileiros pela precariedade da gestão da informação, o que inclui planejamento de longo prazo. Isso pode justificar o endividamento desnecessário dos estados, pela inexistência de um sistema de informações sustentável ou pela mau uso que se dá às informações geradas para a tomada de decisão.

Outra evidência do estudo é a relação entre a visão orientada para o cidadão e o gasto: quanto maior a visão orientada para o cidadão-usuário, maior é a despesa total *per capita* e o investimento em infraestrutura. A visão orientada para o consumidor é a gestão estratégica voltada para o atendimento das expectativas do consumidor, em que os esforços da organização são direcionados, eficiente e efetivamente, para a satisfação do cliente, identificando e focando suas necessidades. (WAGENHEIM; REURINK, 1991). O aumento da despesa, especialmente em infraestrutura, pode estar associado ao atendimento das necessidades básicas de saneamento e urbanização, por exemplo.

Por fim, a pesquisa demonstrou que os melhores indicadores orçamentários, econômico-financeiros e de desenvolvimento social estão associados aos estados que possuem uma boa avaliação da cultura organizacional gerencial, da visão orientada para o cidadão, do capital humano e da gestão dos sistemas de informações, especificamente nos itens a seguir, que vão ao encontro dos resultados causais obtidos.

Tabela 8 - Relação entre as variáveis DESEMPENHO e RECURSOS

Variáveis com avaliação igual ou superior a 9 pontos	80% ou mais da amostra deste quartil	χ^2
As reclamações e sugestões, formais e informais dos cidadãos-usuários, são tratadas.	0,42 < IF <= 0,66	0,070
	0,77 < IDH <= 0,79	0,070
As principais ações decorrentes de reclamações e sugestões são informadas aos cidadãos-usuários.	DII > 252	0,059
A gestão de informação é utilizada para promover a integração da organização com seus cidadãos-usuários, sociedade, fornecedores e parceiros.	807 < DV <= 1.669	0,044
	0,53 < IE <= 1,48	0,044
Os principais sistemas de informações são definidos, desenvolvidos, implantados e atualizados, visando atender às necessidades identificadas da secretaria e dos usuários.	1,77 < IL <= 2,53	0,024
Os servidores e funcionários são estimulados a gerar novas idéias, buscar inovações e melhorias.	0,77 < IDH <= 0,79	0,025

Este estudo foi limitado por seu escopo de análise ser apenas os estados federativos, embora as políticas públicas, de fato, sejam implementadas em nível municipal. Sugere-se para pesquisas futuras que a análise seja estendida a todos os entes subnacionais e à União, podendo até mesmo traçar um comparativo sobre os estágios de modernização da reforma na administração pública, considerando as diferenças entre as esferas de governo.

Como mencionado na introdução, esta pesquisa não tem caráter preditivo. Pretendeu-se descrever a amostra e apontar indícios para pesquisas futuras. Dessa forma, não é possível a generalização dos achados, nem tampouco a inferência a respeito de outra amostra. O estudo limita-se aos estados federativos brasileiros, considerando os recursos tratados pelo questionário e as variáveis de desempenho explicitadas, bem como as percepções dos secretários que, atualmente, se encontram em exercício no serviço público estadual.

Embora tenha limitações, o trabalho propicia reflexões a respeito do alcance dos resultados. Dentro da área acadêmica, os achados incitam pesquisas a respeito do desempenho público, relacionando-o com a escolha da estratégia e o desenvolvimento dos recursos estratégicos gerenciais, especialmente no que tange à cultura organizacional, ao capital humano, ao foco no cidadão e à gestão do sistema de informações, que foram tratados pela reforma gerencial. Trata-se de trazer para o setor público questões comportamentais que afetam, direta ou indiretamente, a *performance* organizacional.

Partindo da pesquisa contábil gerencial, o estudo propõe um modelo para analisar o impacto da modernização da gestão pública no desempenho dos entes governamentais. Os resultados podem apontar uma nova linha de pesquisa que tende a se concentrar na gestão desses recursos.

Outra evidenciação relevante é a identificação de recursos que sejam fonte de vantagem competitiva sustentável no setor público pela ótica da VBR. Para a administração pública, de forma prática, o estudo propicia reflexões a respeito da relação custo/benefício de se criarem recursos gerenciais estratégicos. Uma vez que recursos já instalados podem ser menos onerosos de gerenciar e desenvolver que a obtenção de outros no mercado (BARNEY, 1986b), isso implica o mapeamento de capacidades, habilidades, competências que podem ser fonte de vantagem competitiva no setor público, provedoras de maior desempenho, sem contudo, representar maior dispêndio.

De acordo com Carmeli (2006), a perspectiva de estratégia organizacional pode ter um potencial de trazer satisfatórias explicações a respeito da variação da *performance* nas organizações públicas, bem como a possibilidade de criar políticas públicas diferenciadas, de forma que essas possam produzir produtos e resultados melhores.

Pela ótica das organizações públicas, os resultados da pesquisa contribuem para ratificar o desenvolvimento da cultura organizacional, que utiliza como modelo a corrente gerencialista. Isso implica avanços no processo de formulação e implementação das políticas públicas e criação de novos mecanismos de identificação e mensuração de desempenho para acompanhamento dos programas sociais.

Metcalf (1993) avalia positivamente a reforma gerencial iniciada por Thatcher no seu primeiro mandato e que se estendeu por mais quatro mandatos, concluindo a década de 80 com sucesso.

O fato surpreendente sobre a reforma da administração pública iniciada por Margaret Thatcher quando se tornou primeira ministra da Inglaterra em 1979, é que existe um substancial recorde de progresso para relatar: uma revolução gerencial. (*Ibid.*, p. 369).³⁶

³⁶ “The surprising thing about the reforms of public management initiated by Margaret Thatcher when she became prime minister in 1979 is that there is a substantial record of progress to report: a managerial revolution.” (METCALFE, 1993, p. 369).

Segundo esse autor, agora, as questões devem ser sobre qual forma de administração pública gerencial é mais apropriada, ao invés de outras perguntas que dentre as quais desejam saber se a reforma administrativa é relevante ou não. Este estudo pretendeu apontar alguns caminhos para onde esta pesquisa pode ser direcionada.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. ENAP: Brasília, 1997, 52 p. (Cadernos ENAP, n. 10).

_____. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista da Administração Pública**, v. 39, n. 2, p. 401-420, 03-04/2005.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista da Administração Pública**. Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007.

AIDEMARK, Lars-Göran; LINDKVIST, Lars. *The vision gives wings: A study of two hospitals run as limited companies*. **Management Accounting Research**, v. 15, p. 305-318, 2004.

ALMEIDA, Haley M. S. Programa de qualidade do governo federal aplicado à saúde. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7, 2008, Lisboa. **Anais...** Portugal: CLAD, 2008.

AMIT, Raphael; SCHOEMAKER, Paul J. H. *Strategic assets and organizational rent*. **Strategic Management Journal**, v. 14, n. 1, 1993.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 3, p.104-132, 09-12/1997.

ARMSTRONG, Anona. *A comparative analysis: new public management – the way ahead?* **Australian Journal of Public Administration**, v. 57, n. 2, p. 12-24, 06/1998.

ARELLANO-GAULT, David. Avanços desiguais e intenções indefinidas: a reforma no estado do México e a estratégia de gerenciamento. **Revista de Serviço Público**, v. 48, n. 3, 1997.

_____. *Challenges for the new public management: organizational culture and the administrative modernization program in Mexico city (1995-1997)*. **American Review of Public Administration**, v. 30, n. 4, p. 400-413, 12/2000.

ATAÍDE, Pedro A. B. O desenvolvimento da cultura de avaliação. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **O balanço da reforma do estado no Brasil: A nova gestão pública**. Brasília: MPOG, SEGES, p. 141-152, 2002.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). Evolução do IDH das grandes regiões e unidades da federação. **Boletim Regional do Banco Central do Brasil**, p. 91-94, 01/2009.

BARABASHEV, Alexei; STRAUSSMAN, Jeffrey D. *Public Service Reform in Russia, 1991-2006*. **Public Administration Review**, v. 67, n. 3, p. 373-382, 2007.

BARNEY, Jay B. *Organizational culture: Can it be a source of sustained competitive advantage?* **Academy of Management Review**, New York, v. 11, n. 3, p.656-665, 07/1986a.

_____. *Strategic factor markets: Expectations, luck and business strategy*. **Management Science**, USA, v. 32, n. 10, p.1231-1241, 10/1986b.

_____. *Types of Competition and the Theory of Strategy: Toward an Integrative Framework*. **Academy of Management Review**, New York, v. 11, n. 4, p.791-800, 10/1986c.

_____. *Firm resources and sustained competitive advantage*. **Journal of Management**, Texas, v. 17, n. 1, p.99-120, 03/1991a.

_____. *The Resource Based View of Strategy: Origins, Implications, and Prospects*. **Editor of Special Theory Forum in Journal of Management**, v. 17, p. 97-211, 1991b.

_____. **Gaining and sustaining competitive advantage**. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, 1997.

BARZELAY, Michael. *The new public management: improving research and policy dialogue*. New York: Russel Sage Foundation, p. 218, 2001.

_____. *Introduction the process dynamics of public management policymaking*. **International Public Management Journal**, London, v. 3, n. 6, p. 251-281, 2003.

BENTO, Leonardo V. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. São Paulo: Manole, 2003.

BESLEY, Timothy; CASE, Anne. *Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition*. **The American Economic Review**, v. 85, n. 1, p. 25-45, 03/1995.

BITAR, George N. *Comparative Public Administration and policy by Jamil E. Jreisat*. **International Public Management Journal**, Stamford, v. 3, n. 6, p.403-409, 2003.

BOX, Richard C. *Running government like a business: implications for public administration theory and practice*. **The American Review of Public Administration**, v. 29, n. 1, p. 19-43, 1999.

BOXALL, P.; STEENEVELD, M. *Human resource strategy and competitive advantage: A longitudinal study of engineering consultancies*. **Journal of Management Studies**, v. 36, p. 443-463, 1999.

BOYNE, George A. *Competition and local government: a public choice perspective*. **Urban Studies**, v. 33, n. 4-5, p. 703-721, 1996.

_____. *Public and private management: what's the differences?* **Journal of Management Studies**, v. 39, n. 1, p. 97-122, 2002.

BOZEMAN, Barry. **All organizations are public**. London: Jossey-Bass, 1987.

BOZZI, Sonia Ospina. *Evaluación de La gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano*. **Revista do Setor Público**, v. 52, n. 1, p. 25-55, 2001.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do Estado**. Brasília: MARE, Câmara da Reforma do Estado, 1995.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Execução Orçamentária dos Estados (1995-2008)**. Disponível em: <http://www.stn.gov.br/estados_municipios/download/exec_orc_estados.xls>. Acesso em: 24/08/2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **O estado em uma era de reformas: Os anos FHC**. Brasília: MPOG, SEGES, p. 302, 2002^a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **O balanço da reforma do estado no Brasil: A nova gestão pública**. Brasília: MPOG, SEGES, p. 294, 2002^b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. IN: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, p. 21-38, 1998.

_____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 4, p. 5-30, 1999.

_____. A reforma gerencial de 1995. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000.

_____. *The 1995 public management reform in brazil reflections of a reformer*. In: SCHNEIDER, Ben R.; HEREDIA, Blanca (Ed.). **Reinventing Leviathan**. Miami: North-South Center Press, p. 89-109, 2003.

BRETON, Albert. **Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

BROCKBANK, W. *If HR were strategically proactive: Present and future directions in HR's contribution to competitive advantage*. **Human Resource Management**, v. 38, p. 337-352, 1999.

BROADBENT, Jane; LAUGHLIN, Richard. *Resisting the "new public management": Absorption and absorbing groups in schools and GP practices in the UK*. **Accounting Auditing & Accountability Journal**, v. 11, n. 4, p. 403-435, 1998.

BUDDING, Tjerk G. *Accountability, environmental uncertainty and government performance: evidence from Dutch municipalities*. **Management Accounting Research**, v. 15, n. 3, p. 285-304, 2004.

CANCELLIER, Everton Luís Pellizzaro Lorenzi; SCHMITT NETO, Júlio César. *O Processo de Internacionalização de Empresas sob uma Ótica Contextualista: um Estudo de Caso na Cerâmica Portobello S/A*. In: Seminários em Administração, 9., 2006. São Paulo. **Anais...** São Paulo: FEA-USP, 2006.

CAPPELLI, Peter; SINGH, Harbir. *Integrating strategic human resources and strategic management*. In: LEWIN, David *et al.* (Eds.). **Research frontiers in industrial relations and human resources**. Madison: IRRA, p. 165-192, 1992.

CARLIN, Tyrone M. *Output-based management and the management of performance: insights from the Victorian experience*. **Management Accounting Research**, v. 15, n. 3, p. 267-283, 2004.

CARMELI, Abraham. *A conceptual and practical framework of measuring performance of local authorities in financial terms: analysing the case of Israel*. **Local Government Studies**, v. 28, n. 1, p. 21-36, 2002.

_____. *Strategic human capital and the performance of public sector organizations*. **Scandinavian Journal of Management**, v. 20, p. 375-392, 2004.

_____. *How fiscally distressed local government authorities can create public value*. **International Public Management Review**, v. 7, n. 1, p. 118-136, 2006.

_____; COHEN, Aaron. *The financial crisis of the local authorities in Israel: a resource-based analysis*. **Public Administration**, v. 79, n. 4, p. 893-913, 2001.

_____; KEMMET, Lynndee. *Exploring fit in public organizations*. **Public Money & Management**, p. 73-80, 01/2006.

_____; SCHAUBROECK, John. *How leveraging human resource capital with its competitive distinctiveness enhances the performance of commercial and public organizations*. **Human Resource Management**, v. 44, n. 4, p. 391-412, 2005.

CARMELI, Abraham; TISHLER, Ashler. *The relationships between intangible organizational elements and organizational performance*. **Strategic Management Journal**, v. 25, p. 1257-1278, 2004a.

_____; TISHLER, Ashler. *Resources, Capabilities, and the Performance of Industrial Firms: A Multivariate Analysis*. **Managerial and Decision Economics**, v. 25, p. 299-315, 2004b.

CARVALHO, Wagner. A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e *accountability*. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 3, 09-12/1997.

CHANG, Lieh-Ching; LIN, Cheng-Ted. *The Exploratory Study of Competitive Advantages of Hsin-Chu City Government by Using Diamond Theory*. **The Business Review**, Cambridge, v. 3, n. 2, p. 180-185, 2005. Summer.

CHENHALL, Robert H. *Theorizing Contingencies in Management Control Systems Research*. In: CHAPMAN, Christopher S. *et al.* **Handbook of Management Accounting Research**: Volume I. Cap. 6, p. 163-205. Oxford: Elsevier, 2007.

CHRISTENSEN, Tom; LAEGREID, Per. *La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa*. **Revista Gestión y Política Pública**, México, v. 10, n. 1, 1 Sem., p.55-100, 2001a.

_____; _____. *New public management: the transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate, 2001b.

_____; _____. WISE, Lois. *Transforming administrative policy*. **Public Administration**, v. 80, n. 1, p. 153-178, 2002.

COLLIS, David. J. *Organizational capability as a source of profit*. In: MOINGEON, B.; EDMONDSON, A. **Organizational Learning and Competitive Advantage**. V. 1, p. 229. London: Sage Publications, 1996.

_____; MONTGOMERY, Cynthia A. *Competing on Resources: Strategy in the 1990s*. **Harvard Business Review**, v. 73, p.118-128, 07-08/1995.

COPE, Stephen *et al.* *Globalization, new public management and the enabling State Futures of police management*. **International Journal of Public Sector Management**, v. 10, n. 6, p. 444-460, 1997.

CORRAR, Luiz J.; THEÓPHILO, Carlos. R. **Pesquisa Operacional para Decisão em Contabilidade e Administração**. Contabilometria. São Paulo: Atlas, 2004.

COSTELLO, Sheila. J. *Managing Change in the Workplace*. McGraw-Hill Professional, 1994, 100p. (Business Skills Express Series)

COTTA, Tereza Cristina. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 4, p. 89-110, 10-12/2001.

COYNE, Kevin P. *Sustainable competitive advantage: what it is, what it isn't*. **Business Horizons**, 01-02/1986.

DAWSON, Sandra; DARGIE, Charlotte. *New public management: a discussion with special reference to UK health*. In: MCLAUGHLIN, Kate et al. (Ed.). **New Public Management: Current Trends and Future Prospects**. London: Routledge, 2002.

DIERICKX, Ingemar; COOL, Karel. *Asset Stock Accumulation and Sustainability of Competitive Advantage*. **Management Science**, USA, v. 35, n. 12, p.1504-1511, 12/1989.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Fazenda. **Relatório resumido da execução orçamentária**. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/contas_publicas/documentos/rclddez07interrepub.pdf>. Acesso em: 17/07/2008.

DURST, Samantha L.; NEWELL, Charledean. *Better, faster, stronger: government reinvention in the 1990s*. **American Review of Public Administration**, v. 29, n. 1, p. 61-76, 1999.

DYER, L.; REEVES, T. *Human resource strategies and firm performance: what do we know and where do we need to go?* **International Journal of Human Resource Management**, v. 6, n. 3, p. 656-670, 1995.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de Metodologia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FADUL, Élvia Mirian Cavalcanti; SILVA, Lindomar Pinto da. Retomando o debate sobre a Reforma do Estado e a Nova Administração Pública. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - EnANPAD, 32., 2008. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97-109, 12/2005.

FÁVERO, Luiz P. et al. **Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FERLIE, Ewan. et al. **A nova administração pública em ação**. Brasília: UnB, 1999.

FERRIS, G. R. *et al.* *Human resources management: Some new directions*. **Journal of Management**, v. 25, p. 385-415, 1999.

FLEURY, Sonia. *Reforma del estado*. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 5, p. 7-48, 2001

FRANCESCHINI, Fiorenzo *et al.* *Management by measurement: designing key indicators and performance measurement system*. Berlin: Springer, 2007.

FREIRE, Fátima S. *et al.* **Finanças Públicas Municipais**: indicadores de desempenho fiscal do nordeste brasileiro. Brasília: UFC, 2007.

FREITAS, Carlos Alberto Sampaio. A implementação do *Government Performance and Results Act* na administração pública dos EUA. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 3, 1999.

FREITAS, Henrique. *et al.* O método de pesquisa *survey*. **Revista de Administração da USP**, v. 35, 07-09/2000.

FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES - FLEM (Bahia). Gestão pública: o debate contemporâneo. **Cadernos FLEM**, n. 7, p.104, 2003.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Setor Público**, v. 53, n. 4, p. 54-77, 2002.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

GARCÍA, Ana C. *Análisis financiero de las entidades locales mediante el uso de indicadores*. **Revista Española de Financiación y Contabilidad**, v. 32, n. 118, p.661-692, 07-09/2003.

GIEGER, Dale R.; ITTNER, Christopher D. *The influence of funding source and legislative requirements on government cost accounting practices*. **Accounting, Organizations and Society**, v. 21, n. 6, p. 549-567, 1996.

GRANT, Robert M. *The resource-based theory of competitive advantage: implications for strategy formulation*. **California Management Review**, v. 33, n. 3, p. 114-135, 1991.

GUIMARÃES, Tomas A. nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista da Administração Pública**, v. 34, n. 3, p. 125-140, 2000.

HAIR JUNIOR, Joseph F. *et al.* **Multivariate data analyses**. 6. ed. New Jersey: Prentice Hall, 2005.

HALL, Richard. *The strategic analysis of intangible resources*. **Strategic Management Journal**, v. 13, n. 2, p. 135-144, 02/1992.

HAMEL, Gary. *The next round of competitive challenges for industry*. **EFDM Forum**, v. 2, n. 1, 1995.

HESFORD, James W. *et al. Management accounting: a bibliographic study*. In: CHAPMAN, Christopher S. *et al. Handbook of Management Accounting Research: Volume I*, Cap. 1, p. 1-26. Oxford: Elsevier, 2007.

HENRI, Jean-François. *Management control systems and strategy: a resource-based perspective*. **Accounting, Organizations and Society**, v. 31, n. 6, p. 529-558, 2006.

HENRIQUÉZ, Haydée O. *Gobernaciones y nueva gestión pública en Venezuela*. **Revista do Serviço Público**, v. 54, n. 1, p. 79-97, 2003.

HOFER, Charles W.; SCHENDEL, Dan. **Strategy Formulation: Analytical Concepts**. St. Paul: West Pub Co., 1978.

HOOD, Christofer. *A public management for all seasons?* **Public Administration**, v. 69, Spring, p. 3-19, 1991.

HOQUE, Zahirul. *Securing institutional legitimacy or organizational effectiveness? A case examining the impact of public sector reform initiatives in an Australian local authority*. **International Journal of Public Sector Management**, v. 18, n. 4, p. 367-382, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contagem da População 2007**. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=cd&o=17&i=P&c=793>. Acesso em: 24/08/2009.

ITAMI, H., ROEHL, Thomas W. **Mobilizing invisible assets**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987.

JACOBS, Kerry. *et al. Cost and performance information for doctors: an international comparison*. **Management Accounting Research**, v. 15, n. 3, p. 337-354, 2004.

JANN, Werner; REICHARD, Christoph. *Melhores práticas na modernização do Estado*. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 3, n. 53, p.33-52, 07/2002. Trimestral.

JOHNSON, Richard A.; WICHERN, Dean W. **Applied Multivariate Statistical Analysis**. 6. ed. New Jersey: Prentice Hall, 2007.

JREISAT, Jamil E. **Comparative Public Administration and Policy**. USA: Perseus Distribution, 2002.

KAPIL, Ravi; KEKKONEN, Sirpa. **Public Management Developments: Survey 1990**. Paris: OECD, 1990.

KAY, John. **Why firms succeed**. Oxford: Oxford Univ Press, 1995.

KETTL, Donald F. *The global revolution in public management: driving themes, missing links*. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 16, p. 446-62, 1997.

KENYON, Daphne A. *Theories of Interjurisdictional Competition*. **New England Economic Review**, p. 14-35, 03-04/1997.

KICKERT, Walter. *Public governance in the Netherlands: an alternative to anglo-saxon managerialism*. **Public Administration**, v. 75, n. 4, p. 731-752, 1997. Winter

KLINGNER, Donald E. *South of the Border: Progress and Problems in Implementing New Public Management Reforms in Mexico Today*. **The American Review of Public Administration**, v. 30, n. 4, p. 365-373, 2000.

KOCH, Rainer. *New Public Management and Management Education: Foundations of Successful Management Reform*. **Australian Journal of Public Administration**, v. 58, n. 3, p. 111-114, 1999. September.

KNOTT, Jack H. *Comparing public and private management: cooperative effort and principal-agent relationships*. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 3, n. 1, p. 93-119, 1993.

LADO, A. A.; WILSON, M. C. *Human resource systems and sustained competitive advantage: A competency-based perspective*. **Academy of Management Review**, v. 19, p. 699-727, 1994.

LAPSLEY, Irvine. *et al. The Transformation of the Public Sector: The Role of Accounting in Sustaining Change*. Edinburgh: Institute of Chartered Accountants of Scotland, 2003.

_____. *The NPM Agenda: Back to the future*. **Financial Accountability & Management**, Oxford, v. 1, n. 24, p. 77-96, 02/2008.

LARRAIN, Claudio Orego. *Modernização da gestão pública no Chile: progressos e desafios*. **Revista do Setor Público**, v. 50, n. 1, p. 94-120, 1999.

LEONARD-BARTON, D. *Core capabilities and core rigidities: a paradox in managing new product development*. **Strategic Management Journal**, v. 13, p. 111-25, 1992.

LEEUW, Frans L. *Performance auditing, new public management and performance improvement: questions and answers*. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 9, n. 2, pp. 92-102, 1996.

LEPAK, D. P., & SNELL, S. A. *Examining the human resource architecture: The relationships among human capital, employment, and human resource configurations.* **Journal of Management**, v. 28, p. 517-543, 2002.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **A Excelência em Gestão Pública: A trajetória e estratégia do GESPÚBLICA.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

LIU, Tom Koutsai. *Administrative reform and economic development: concepts, issues, and the national experience.* **Policy Studies Review**, v. 16, n. 2, p. 1-18, Summer 1999.

LIPPMAN, Steven A.; RUMELT, Richard P. *Uncertain imitability: an analysis of interfirm differences in efficiency under competition.* **Bell Journal of Economics**, v. 13, p. 418-438, 1982.

LONGO, Francisco. **Mérito e Flexibilidade: a gestão de pessoas no setor público.** São Paulo: FUNDAP, 2007.

MACEDO; Marcelo E.; ALVES, Andrea M. Reforma administrativa: o caso do Reino Unido. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 3, 1997.

MARCH, James G. *Administrative practice, organization theory, and political philosophy: ruminations on the reflections of John M. Gaus.* **Political Science and Politics**, v. 30, n. 4, p. 689-698, 1997.

MARCONI, Nelson. O perfil da burocracia federal (1995-2002): transformações e dilemas. In: BRASIL. Secretaria de Gestão. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **O Estado numa era de reformas: os anos FHC.** Parte1, p. 281-302. Brasília: MPOG/SEGES, 2002.

MARINI, Caio. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 4, p.31-52, 10-12/2002.

MARTINS, Gilberto. de A. **Manual para elaboração de monografias e dissertações.** São Paulo: Atlas, 1994.

MARTINS, Gilberto A.; THEÓPHILO, Carlos R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas.** São Paulo: Atlas, 2007.

McGUIRE, Therese J. Federal Aid to States and Localities and the Appropriate Competitive Framework. In: KENYON, Daphne A.; KINCAID, John (Eds.). **Competition among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism.** Washington, DC: The Urban Institute Press, 1991.

McMENEMY, David. *Managerialism: a threat to professional librarianship?* **Library Review**, v. 56, n. 6, pp. 445-449, 2007.

MELO, Marcus André *et al.* Inovações organizacionais em política social: o caso da Grã-Bretanha. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 3, 1999.

MESQUITA, Adriana S.; FERREIRA, Silvia P. Fortalecer o serviço público e valorizar a cidadania: a opção australiana. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 3, 1997

METCALFE, Les. *Conviction Politics and Dynamic Conservatism: Mrs. Thatcher*. **International Political Science Review: Public Administration and Political Change**, Ireland, v. 4, n. 14, p.351-371, 10/1993. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1601365>>. Acesso em: 14/07/2008.

MINTZBERG, Henry. *Managing government, governing management*. **Harvard Business Review**, p. 75-83, 05-06/1996.

MOKATE, Karen Marie. *Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 1, p. 89-131, 01-03/2002.

MOORE, Mark. H. *Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations*. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 29 Supplemental, p. 183-204, 1995.

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

MOTTA, Paulo R. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente**. Rio de Janeiro: Record, 1995.

MOYNIHAN, Donald P. *The new architecture of state government administration: key questions and preliminary answers*. **Public Administration Quarterly**, v. 33, n. 2, p. 164-197, 2009.

MUELLER, F. *Human resources as strategic assets: an evolutionary resource-based view*. **Journal of Management Studies**, v. 33 n. 6, p. 757-785, 1996.

NAHAS DE CARVALHO, Sonia. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva**, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, 07-12/2003.

NEWBERRY, Susan; PALLOT, June. *Freedom or coercion? NPM incentives in New Zealand central government departments*. **Management Accounting Research**, v. 15, n. 3, p. 247-266, 2004.

OATES, Wallace E.; SCHWAB, Robert M. The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition. In: KENYON, Daphne A.; KINCAID, John (Eds.). **Competition**

among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism. Washington, DC: The Urban Institute Press, 1991.

O'BRIEN, Pat. *What are teachers saying about new managerialism?* **Journal of Educational Enquiry**, v. 3, n. 1, p. 111-133, 2002.

OLIVER, Christine. *Sustainable competitive advantage: combining institutional and resource-based views.* **Strategic Management Journal**, v. 18, n. 9, p. 697-713, 1997.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. **Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries.** Paris: OECD, 1995a.

_____. **Public Management Developments: Update 1994.** Paris: OECD, 1995b.

ORMOND, Derry; LÖFFLER, Elke. A nova gerência pública. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 2, p. 66-96, 04-06/1999.

OSTER, Sharon. M. *Strategic management for nonprofit organizations: Theory and cases.* New York: Oxford University Press, 1995.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: Como o espírito empreendedor está transformando o setor público.** Reading, Mass: Addison-wesley, 1995.

PACHECO, Regina Silvia. Propostas de reforma do aparelho do Estado no Brasil: novas idéias estão no lugar. *In:* PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Leticia. **A reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI.** Brasília: UnB/ENAP, 1999.

PAINTER, Martin. *Public administration reform in Vietnam: problems and prospects.* **Public Administration and Development**, v. 23, p. 259-271, 2003.

PENROSE, Edith. *The theory of the growth of the firm.* Oxford: Basil Blackwell, 1959.

PERRY, James L.; RAINEY, Hall G. *The public-private distinction in organization theory: A critique and research strategy.* **Academic of Management Review**, v. 13, n. 2, p. 182-201, 1988.

PESTANA, Maria H.; GAGEIRO, João N. **Análise de Dados para as Ciências Sociais - A complementaridade do SPSS.** 4. Ed. Lisboa: Silabo, 2005.

PETERAF, Margaret E. *The cornerstones of competitive advantage: a resource-based view.* **Strategic Management Journal**, v. 14, n. 3, p. 179-191, 1993.

PETTERSEN, Inger Johane. *From bookkeeping to strategic tools? A discussion of the reforms in the Nordic hospital sector*. **Management Accounting Research**, v. 15, p. 319-335, 2004.

PFEFFER, Jeffrey; SALANCIK, Gerald R. *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row, 1978.

PIRES, José C. S.; MACÊDO, Kátia B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista da Administração Pública**, v. 40, n. 1, p. 81-105, 01-02/2006.

POLLITT, Christopher. *Justification by works or by faith: evaluating the new public management*. **Evaluation**, v. 1, n. 2, p. 133-154, 10/1995.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 3, p.7-31, 07-09/2002. Artigo publicado no International Journal of Political Studies n. 3, 2001.

POOLE, Michael *et al.* *Over 20 years: a test of the 'convergence thesis'*. **Public Administration**, v. 84, n. 4, p. 1051-1076, 2006.

PORTER, Michael E.. *Competitive Strategy: techniques for analyzing industries and competitors*. New York: Macmillan Publishing Co, 1980.

_____. *Competitive Advantage: creating and sustaining superior performance*. New York: Free, 1985.

_____. *The competitive advantage of the inner city*. **Harvard Business Review**, 05-06/1995.

_____. *What is strategy?* **Harvard Business Review**, 11-12/1996.

_____. *On competition*. Boston: Havard Review Publication, 1998.

PRAHALAD, Coimbatore Krishnarao; HAMEL, Gary. *The Core Competence of the Corporation*. **Harvard Business Review**, USA, v. 68, n. 3, p.79-91, 05-06/1990.

RÄMÖ, Hans; SKALÉN, Per. *Time and space in new public management reform: the case of geriatric care*. **International Journal of Public Sector Management**, v. 19, n. 5, p. 513-525, 2006.

RAMOS-RODRÍGUES; Antonio-Rafael; RUÍZ-NAVARRO, José. *Changes in the intellectual structure of strategic management research: a bibliometric study of the strategic management journal, 1980–2000*. **Strategic Management Journal**, v. 25, p. 981-1004, 2004.

RAY, Gaultam *et al.* *Capabilities, business processes, and competitive advantage: choosing the dependent variable in empirical tests of the resource-based view*. **Strategic Management Journal**, v.25, p.23-37, 2004.

REED, Richard; DeFILLIPPI, Robert J. *Casual ambiguity, barriers to imitation, and sustained competitive advantage*. **The Academy of Management Review**, v. 15, n. 1, p. 88-102, 1990.

REZENDE, Flavio da Cunha. As reformas e as transformações no papel do Estado: o Brasil em perspectiva comparada. *In*: BRASIL. Secretaria de Gestão. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Parte 1, p. 223-234. Brasília: MPOG/SEGES, 2002.

RINNER, Jeffrey. Improving Performance in Brazil's Health Sector: Comparing Personnel Management & Performance in São Paulo's Traditional Public & "Social Organization" Hospitals. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORM DEL ESTADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005. Santiago. **Anais...** Chile: 2005.

RIX, Mark. *Community legal centres in Australia under a new public management regime*. **Australian Journal of Public Administration**, v. 63, n. 3, p. 33-42, 09/2004.

ROQUETE, Fátima F. Desafios para a Gestão Pública Contemporânea: a Experiência da Implantação da Gestão pela Qualidade na Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais. *In*: **ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA**, 2004, Rio de Janeiro.

RUGMAN, Alan M.; VERBEKE, Alain. *Edith Penrose's contribution to the resource-based view of strategic management*. **Strategic Management Journal**, v. 23, p. 769-780, 2002.

RUMELT, Richard P. Towards a strategic theory of the firm. *In*: LAMB, Robert Boyden (Ed). **Competitive Strategic Management**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall: 1984.

SA, Mychelle C. B.; FÁVERO, Luiz P. L. Avaliação da gestão pública sob a ótica do modelo de excelência da gestão pública. *In*: CONGRESSO DE CONTABILIDADE E AUDITORIA, 12, 2008, Aveiro. **Anais...** Portugal: Instituto Superior de Contabilidade e Auditoria, 2008.

SCHNEIDER, Mark. *Inter municipal competition, budget-maximizing bureaucrats, and the level of suburban competition*. **American Journal of Political Science**, v. 33, n. 3, p. 612-628, 1989.

SEABRA, Sérgio N. A nova administração pública e mudanças organizacionais. **Revista da Administração Pública**, v. 35, n. 4, p. 19-43, 2001.

SEN, Amartya. *Human Capital and Human Capability*. **World Development**, v. 25, n. 12, p. 1959-1961, 1997.

SHARMA, Subhash. *Applied multivariate techniques*. Ed. IE Wiley, 1996.

SMITH, Leigh K.; SOUTHERLAND, Sherry A. *Reforming Practice or Modifying Reforms?: Elementary Teachers' Response to the Tools of Reform*. **Journal of Research in Science Teaching**, v. 44, n. 3, p. 396-423, 2007.

SOHLER, Flavio Augusto Settimi. **Modelo para otimização do índice de desenvolvimento humano (IDH) das organizações das nações unidas (ONU) composto pelos indicadores de educação, saúde e renda**. Rio de Janeiro. 2004. Dissertação (Mestrado em Logística) – Departamento de Engenharia Industrial da Pontífice Universidade Católica, Rio de Janeiro.

SOUZA, Eda C. L. A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais. **Revista da Administração Pública**, v. 36, n. 1, 73-88, 2002.

TEECE, David J. *Towards an economic theory of the multiproduct firm*. **Journal of Economic Behavior and Organization**, v. 3, p. 39-63, 1982.

_____. *et al. Dynamic capabilities and strategic*. **Strategic Management Journal**, USA, v. 18, n. 7, p.509-533, 08/1997.

THERKILDTSEN, Ole. *Public sector reform in a poor, aid-dependent country, Tanzania*. **Public Administration and Development**, v. 20, p. 60-70, 2000.

THOENIG, Jean-Claude. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. 54-70, 04-06/2000.

TIEBOUT, Charles M. *A pure theory of local expenditures*. **Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

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

VASCONCELOS, Flávio C.; CYRINO, Álvaro B. Vantagem competitiva: os modelos teóricos atuais e a convergência entre estratégia e teoria organizacional. **Revista de Administração de Empresas**, v. 40, n. 4, 10-12/2000.

VARELA, Patrícia S. **Indicadores sociais no processo orçamentário do setor público municipal de saúde**. São Paulo. 2008. Tese (Doutorado em Contabilidade) Departamento de Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

VAITSMAN, Jeni. Gerencialismo, cultura e expectativas entre servidores públicos de saúde. **Revista da Administração Pública**, v. 35, n. 1, p. 29-47, 2001.

VAN DER WAL, Zeger; *et al.* *What's valued most? Similarities and differences between the organizational values of the public and private sector.* **Public Administration**, v. 86, n. 2, p. 465-482, 2008.

WAGENHEIM, George D.; REURINK, John H. *Customer Service in Public Administration.* **Public Administration Review**, v. 51, n. 3; p. 263-270, 05-06/1991.

WALTER, Silvana Anita; SILVA, Eduardo Damião. Visão Baseada em Recursos: um Estudo Bibliométrico e de Redes Sociais da Produção Científica da Área de Estratégia do EnANPAD 1997-2007. *In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - EnANPAD*, 32., 2008. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

WERNERFELT, Birger. *A Resource-based View of the Firm.* **Strategic Management Journal**, USA, v. 5, n. 2, p.1504-1511, 12/1984.

WILLIAMS, John J. *et al.* *Budget-related behavior in public sector organizations: some empirical evidence.* **Accounting, Organizations and Society**, v. 15, n. 3, p. 221-246, 1990.

WOLKOFF, Michael J. *Is Economic Development Decision Making Rational?* **Urban Affairs Quarterly**, n. 3, v. 27, p. 340-55, 1992.

WRIGHT, Patrick M.; MCMAHAN, G. C. *Theoretical perspectives for strategic human resource management.* **Journal of Management**, v. 18, p. 295-320, 1992.

_____; _____; MCWILLIAMS, A. *Human resources and sustained competitive advantage: A resource-based perspective.* **International Journal of Human Resource Management**, v. 5, p. 301-326, 1994.

_____ *et al.* *Human resources and the resource based view of the firm.* **Journal of Management**, New York, v. 27, n. 6, p.701-721, 2001.

WRIGHT, P. M.; SNELL, S. A. *Toward a unifying framework for exploring fit and flexibility in strategic human resource management.* **Academy of Management Review**, v. 23, p. 756-772, 1998.

APÊNDICES

APÊNDICE I – Carta convite

APÊNDICE II – Carta de orientações sobre o questionário

APÊNDICE III – Carta mensagem final

APÊNDICE IV – Questionário estruturado

APÊNDICE V – Teste de confiabilidade do questionário

APÊNDICE VI – Teste de normalidade das variáveis recursos

APÊNDICE VII – Gráfico *Box-Plot* das variáveis recursos

APÊNDICE VIII – Matriz de correlação das variáveis recursos

APÊNDICE IX – Teste de normalidade das variáveis desempenho e gráfico *Box-Plot*

APÊNDICE X – Análise de regressão

APÊNDICE – Teste Qui-Quadrado das variáveis (*Cross ABS*)

APÊNDICE XII – Medidas de discriminação

APÊNDICE XIII – Mapa perceptual

APÊNDICE I – CARTA CONVITE**Ilmo(a).****Sr(a). Secretário(a),**

Gostaria de convidá-lo(a) para participar desta pesquisa dirigida aos Secretários de Estado com intuito de analisar se a modernização da gestão pública tem proporcionado algum impacto no desempenho dos estados brasileiros. Esta pesquisa será conduzida por mim, Mychelle Celeste Batista de Sá, aluna do programa de pós-graduação em Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP), tendo como finalidade a elaboração da dissertação com vistas à conclusão do Curso de Mestrado em Ciências Contábeis.

Para tanto, gostaria de contar com a sua colaboração respondendo algumas perguntas. O questionário será enviado em breve, por *e-mail*, tem a previsão de duração de até 15 minutos e é muito importante que o(a) Sr(a) preencha até o final. Os dados levantados serão mantidos em sigilo e utilizados exclusivamente para a conclusão da pesquisa, podendo ser enviados para o seu conhecimento, posteriormente. Sua disponibilidade e participação contribuirão para o desenvolvimento da pesquisa em contabilidade e gestão públicas, e o aprimoramento profissional dos gestores.

Desde já agradeço sua colaboração e coloco-me à disposição para o esclarecimento de quaisquer dúvidas, ao mesmo tempo em que peço a confirmação do recebimento com a indicação do *e-mail* correto para o envio do questionário.

Mychelle Celeste Batista de Sá**Aluna do Curso de Mestrado em Ciências Contábeis****Orientador: Prof. Dr. Luiz Paulo Lopes Fávero****Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FEA****Universidade de São Paulo - USP****Contatos:****+ 55 61 8181-2222****+ 55 11 8172-5070****mychelle@usp.br***** Em anexo envio a declaração de aluno regular que poderá ser validada no *site* da USP.**

APÊNDICE II – CARTA DE ORIENTAÇÕES SOBRE O QUESTIONÁRIO

Ilmo(a) Sr(a) Secretário(a),

A pesquisa em andamento é composta por um questionário de 25 questões sobre modernização da gestão pública, com um tempo médio de resposta de 15 minutos. O intuito é capturar a sua percepção particular de como a modernização está ocorrendo na sua secretaria. A análise das respostas será feita em conjunto, não sendo possível a identificação do respondente. As respostas serão mantidas em sigilo e utilizadas exclusivamente para a conclusão da pesquisa.

Para participar da pesquisa sobre a Gestão Pública acesse o *link* abaixo ou, se preferir, copie e cole o endereço em seu navegador Internet:

<http://equestiona.com/cliente/P.aspx?EID=981B5n2KB865BI4o921B529B4725B3LH>

(*link* individualizado para cada secretário)

Obrigada pela colaboração.

Atenciosamente,

Mychelle Sá

Aluna do Curso de Mestrado em Ciências Contábeis Faculdade de Economia,

Administração e Contabilidade Universidade de São Paulo

NOTA: Alguns programas de *e-mail* podem dividir o endereço acima em duas linhas. Se uma página de erro for exibida, remova a quebra de linha, copie e cole o endereço completo no navegador Internet.

O *link* do questionário é único, pessoal e intransferível. Em caso de dúvidas entre em contato conosco (mychelle@usp.br).

=====

Esta mensagem foi enviada pelo usuário mychellesa (mychelle@usp.br) por meio do EQUESTIONA.COM. Toda informação contida nesta mensagem é de inteira responsabilidade do usuário. Em caso de abuso, por favor, encaminhe esta mensagem para o *e-mail*: suporte08@equestiona.com

APÊNDICE III – CARTA MENSAGEM FINAL

Prezado(a) Secretário(a),

Sei que seu tempo é escasso e que existem muitas coisas a serem feitas na secretaria que são mais urgentes e prioritárias que a minha pesquisa. Entretanto, não há outra forma de obter tais dados, senão por sua participação ou pela participação de outro dirigente público (secretário adjunto ou executivo) que tenha essa visão global e possa responder de acordo com a realidade percebida. Se for o caso, gostaria da indicação dos contatos desse dirigente.

Este é meu apelo final, uma vez que se aproxima o prazo para a conclusão da coleta de dados que foi prorrogado até o dia 15.06.2009. E, sendo de suma importância a participação de todos os estados, dirijo-me especialmente aos estados Acre, Amapá, Bahia, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Tocantins, dos quais ainda não obtive nenhuma resposta.

Ratifico que as respostas serão analisadas em conjunto, com intuito de apresentar a realidade brasileira, não sendo possível a identificação de nenhum estado ou secretaria. E, ainda, que a pesquisa é realizada por meio de um questionário com 25 itens, com duração média de 15 minutos. Para respondê-lo, basta clicar no *link* abaixo, que as questões serão apresentadas.

Agradeço a atenção dispensada neste período de 45 dias ao mesmo tempo em que peço perdão pelo incômodo com tantos *e-mails* e ligações. Saiba que de uma forma ou de outra você foi responsável pelo desempenho acadêmico e por mudanças positivas nas políticas de gestão pública no país.

Coloco-me à disposição para quaisquer dúvidas, na esperança de poder contar com sua participação na conclusão desta pesquisa.

Para participar, acesse o questionário pelo *link* abaixo.

<http://equestiona.com/cliente/P.aspx?EID=981B5n2KB865BI29541B529B4641B3LH>

(*link* individualizado para cada secretário)

Atenciosamente,

Mychelle Sá
(11) 8172-5070
(61) 8181-2222
mychelle@usp.br

Aluna do Curso de Mestrado em Ciências Contábeis Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade Universidade de São Paulo

NOTA: Alguns programas de *e-mail* podem dividir o endereço acima em duas linhas. Se uma página de erro for exibida, remova a quebra de linha, copie e cole o endereço completo no navegador Internet.

O link do questionário é único, pessoal e intransferível. Em caso de dúvidas entre em contato conosco.

Esta mensagem foi enviada pelo usuário mychellesa (mychelle@usp.br) por meio do EQUESTIONA.COM. Toda informação contida nesta mensagem é de inteira responsabilidade do usuário. Em caso de abuso, por favor, encaminhe esta mensagem para o *e-mail*: suporte08@equestiona.com

APÊNDICE IV – QUESTIONÁRIO ESTRUTURADO

Avaliação da gestão pública

CULTURA GERENCIAL

Considerando os aspectos relativos à sua Secretaria, avalie as afirmativas de acordo com seu grau de concordância, atribuindo nota de 0 em caso de discordância e 10 para concordância plena. Página 1 de 5

O desempenho dos diversos níveis da organização são avaliados.*

☐ 0
 ☐ 1
 ☐ 2
 ☐ 3
 ☐ 4
 ☐ 5
 ☐ 6
 ☐ 7
 ☐ 8
 ☐ 9
 ☐ 10

Os gerentes tomam decisões, comunicam e implementam ações, assegurando o envolvimento de todas as partes interessadas.*

☐ 0
 ☐ 1
 ☐ 2
 ☐ 3
 ☐ 4
 ☐ 5
 ☐ 6
 ☐ 7
 ☐ 8
 ☐ 9
 ☐ 10

Os objetivos organizacionais são claros a todos os membros.*

☐ 0
 ☐ 1
 ☐ 2
 ☐ 3
 ☐ 4
 ☐ 5
 ☐ 6
 ☐ 7
 ☐ 8
 ☐ 9
 ☐ 10

Os gerentes se preocupam com a transparência e a governabilidade de suas decisões.*

☐ 0
 ☐ 1
 ☐ 2
 ☐ 3
 ☐ 4
 ☐ 5
 ☐ 6
 ☐ 7
 ☐ 8
 ☐ 9
 ☐ 10

Os servidores e funcionários são estimulados a gerar novas idéias, buscar inovações e melhorias.*

☐ 0
 ☐ 1
 ☐ 2
 ☐ 3
 ☐ 4
 ☐ 5
 ☐ 6
 ☐ 7
 ☐ 8
 ☐ 9
 ☐ 10

Os gerentes prestam conta de seus atos e resultados alcançados.*

☐ 0
 ☐ 1
 ☐ 2
 ☐ 3
 ☐ 4
 ☐ 5
 ☐ 6
 ☐ 7
 ☐ 8
 ☐ 9
 ☐ 10

Existe uma elevada participação dos servidores e funcionários nos processos, decisões, e sua implementação.*

☐ 0
 ☐ 1
 ☐ 2
 ☐ 3
 ☐ 4
 ☐ 5
 ☐ 6
 ☐ 7
 ☐ 8
 ☐ 9
 ☐ 10

Os gerentes atuam pessoalmente na busca de novas oportunidades para a organização.*

☐ 0
 ☐ 1
 ☐ 2
 ☐ 3
 ☐ 4
 ☐ 5
 ☐ 6
 ☐ 7
 ☐ 8
 ☐ 9
 ☐ 10

As estratégias são comunicadas às partes interessadas para o estabelecimento de compromissos mútuos.*

☐ 0
 ☐ 1
 ☐ 2
 ☐ 3
 ☐ 4
 ☐ 5
 ☐ 6
 ☐ 7
 ☐ 8
 ☐ 9
 ☐ 10

VISÃO ORIENTADA PARA O CIDADÃO

Para responder este tópico, considere as atividades de sua secretaria e avalie os itens de acordo com o grau de concordância, atribuindo 0 para discordância e 10 para concordância plena.

Página 2 de 5

As necessidades e expectativas dos cidadãos-usuários são identificadas.*

☐ 0 ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6 ☐ 7 ☐ 8 ☐ 9 ☐ 10

O atendimento aos cidadãos-usuários é avaliado.*

☐ 0 ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6 ☐ 7 ☐ 8 ☐ 9 ☐ 10

Os principais canais de acesso são divulgados aos cidadãos-usuários.*

☐ 0 ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6 ☐ 7 ☐ 8 ☐ 9 ☐ 10

As reclamações e sugestões, formais e informais dos cidadãos-usuários, são tratadas.*

☐ 0 ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6 ☐ 7 ☐ 8 ☐ 9 ☐ 10

As principais ações decorrentes de reclamações e sugestões são informadas aos cidadãos-usuários.*

☐ 0 ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6 ☐ 7 ☐ 8 ☐ 9 ☐ 10
RECURSOS HUMANOS

Para responder este tópico, considere os servidores e funcionários sua secretaria e avalie os itens de acordo com o grau de concordância, atribuindo 0 para discordância e 10 para concordância plena.

Página 3 de 5

Os servidores e funcionários têm formação educacional adequada que os capacita para o cumprimento de seus trabalhos.*

☐ 0 ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6 ☐ 7 ☐ 8 ☐ 9 ☐ 10

Os servidores e funcionários são treinados de forma que eles estejam aptos a realizar os seus trabalhos com sucesso.*

☐ 0 ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6 ☐ 7 ☐ 8 ☐ 9 ☐ 10

Os servidores e funcionários detêm experiência profissional adequada para realizar sua tarefa com sucesso. *

☐ 0 ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6 ☐ 7 ☐ 8 ☐ 9 ☐ 10

Os servidores e funcionários possuem habilidades profissionais para realizar sua tarefa com sucesso. *

☐ 0 ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6 ☐ 7 ☐ 8 ☐ 9 ☐ 10

Os funcionários estão comprometidos e mantêm um elevado sentido de responsabilidade para a organização.*

☐ 0 ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6 ☐ 7 ☐ 8 ☐ 9 ☐ 10

Os líderes são avaliados e estimulados em relação às competências desejadas pela organização.*

☐ 0 ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6 ☐ 7 ☐ 8 ☐ 9 ☐ 10

USO DOS SISTEMAS DE INFORMAÇÕES

Para responder este tópico, considere o uso dos sistemas de informações existentes em sua secretaria e avalie os itens de acordo com o grau de concordância, atribuindo 0 para discordância e 10 para concordância plena.

Página 4 de 5

Os principais sistemas de informações são definidos, desenvolvidos, implantados e atualizados, visando atender às necessidades identificadas da secretaria e dos usuários.*

☐ 0 ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6 ☐ 7 ☐ 8 ☐ 9 ☐ 10

A gestão de informação é utilizada para apoiar o cumprimento da missão institucional.*

☐ 0 ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6 ☐ 7 ☐ 8 ☐ 9 ☐ 10

A gestão de informação é utilizada para promover a integração da organização com seus cidadãos-usuários, sociedade, fornecedores e parceiros.*

☐ 0 ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6 ☐ 7 ☐ 8 ☐ 9 ☐ 10

As informações obtidas são utilizadas para promover melhorias no desempenho da secretaria.*

☐ 0 ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6 ☐ 7 ☐ 8 ☐ 9 ☐ 10

Os sistemas de informações é utilizado para apoiar o processo de tomada de decisões.*

☐ 0 ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6 ☐ 7 ☐ 8 ☐ 9 ☐ 10

DADOS QUALITATIVOS

Página 5 de 5

Estado*

>> Selecione <<

Secretaria*

>> Selecione <<

Sexo*

☐ Feminino ☐ Masculino

Formação Superior*

☐ Administração ☐ Contabilidade ☐ Economia ☐ Outros

Idade*

Tempo de experiência como gestor - em anos *

Considere o tempo de experiência no setor privado somado ao setor público e não-governamental

Tempo de trabalho no setor público - em anos*

Considere o tempo total que tem atuado no setor público, como gestor ou não.

É servidor público de carreira?*

☐ Sim ☐ Não

Cargo desempenhado*

☐ Secretário de Estado

☐ Secretário Adjunto

☐ Secretário Executivo

☐ Outro, favor

especificar

APÊNDICE V – TESTE DE CONFIABILIDADE DO QUESTIONÁRIO

Tabela 9 - Estatística de Confiabilidade

Alfa de Cronbach	AC Itens Padronizados	Nº Itens
0,959	0,961	25

Tabela 10 - Estatística caso algum item seja excluído

Itens	Média	Variância	Alfa de Cronbach
CULT1	181,952	857,607	0,958
CULT2	181,643	871,943	0,957
CULT3	181,119	874,790	0,958
CULT4	180,833	895,654	0,958
CULT5	181,500	893,378	0,958
CULT6	180,571	892,983	0,958
CULT7	181,952	898,778	0,959
CULT8	181,262	896,832	0,958
CULT9	180,976	889,292	0,957
CID1	181,238	887,942	0,958
CID2	181,643	900,821	0,961
CID3	180,619	892,388	0,958
CID4	180,571	884,007	0,957
CID5	180,905	894,039	0,958
RH1	181,143	885,345	0,958
RH2	181,595	861,564	0,957
RH3	181,190	893,475	0,958
RH4	181,214	898,709	0,958
RH5	181,643	875,162	0,957
RH6	181,905	849,113	0,957
SIST1	180,619	897,315	0,958
SIST2	180,905	879,259	0,957
SIST3	181,238	871,454	0,957
SIST4	180,857	893,833	0,958
SIST5	180,619	890,973	0,957

APÊNDICE VI – TESTE DE NORMALIDADE DAS VARIÁVEIS RECURSOS

Variáveis	Kolmogorov-Smirnov(a)			Shapiro-Wilk		
	Estatística	GL	Sig.	Estatística	GL	Sig.
CULT1	0,150	20	0,200	0,912	20	0,069
CULT2	0,181	20	0,086	0,955	20	0,449
CULT3	0,182	20	0,080	0,924	20	0,121
CULT4	0,183	20	0,077	0,899	20	0,039
CULT5	0,134	20	0,200	0,952	20	0,391
CULT6	0,162	20	0,181	0,923	20	0,111
CULT7	0,130	20	0,200	0,949	20	0,354
CULT8	0,154	20	0,200	0,916	20	0,083
CULT9	0,140	20	0,200	0,951	20	0,389
CID1	0,178	20	0,096	0,892	20	0,029
CID2	0,175	20	0,111	0,936	20	0,201
CID3	0,150	20	0,200	0,946	20	0,305
CID4	0,169	20	0,136	0,892	20	0,029
CID5	0,149	20	0,200	0,953	20	0,413
RH1	0,147	20	0,200	0,957	20	0,492
RH2	0,200	20	0,036	0,919	20	0,096
RH3	0,180	20	0,087	0,948	20	0,335
RH4	0,182	20	0,082	0,937	20	0,206
RH5	0,178	20	0,097	0,923	20	0,114
RH6	0,187	20	0,066	0,923	20	0,115
SIST1	0,184	20	0,074	0,920	20	0,097
SIST2	0,132	20	0,200	0,920	20	0,098
SIST3	0,158	20	0,200	0,933	20	0,176
SIST4	0,159	20	0,197	0,925	20	0,125
SIST5	0,175	20	0,111	0,890	20	0,027

APÊNDICE VII – GRÁFICO *BOX-PLOT* DAS VARIÁVEIS RECURSOS

		CULT1	CULT2	CULT3	CULT4	CULT5	CULT6	CULT7	CULT8	CULT9	CID1	CID2	CID3	CID4	CID5	RH1	RH2	RH3	RH4	RH5	RH6	SIST1	SIST2	SIST3	SIST4	SIST5
RH3	Correl.	0.862	0.633	0.373	0.765	0.224	0.566	0.151	0.397	0.611	0.373	0.371	0.438	0.687	0.665	0.798	0.807	1.000	0.789	0.399	0.553	0.692	0.512	0.532	0.505	0.887
	Sig.	0.000	0.003	0.106	0.000	0.343	0.009	0.524	0.083	0.004	0.106	0.108	0.053	0.001	0.001	0.000	0.000		0.000	0.081	0.011	0.001	0.021	0.016	0.023	0.007
	N	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
RH4	Correl.	0.716	0.600	0.507	0.593	0.416	0.497	0.415	0.223	0.370	0.490	0.273	0.328	0.613	0.430	0.717	0.637	0.789	1.000	0.696	0.621	0.648	0.552	0.453	0.413	0.603
	Sig.	0.000	0.005	0.022	0.006	0.068	0.026	0.069	0.346	0.108	0.028	0.244	0.157	0.004	0.058	0.000	0.003	0.000		0.001	0.003	0.002	0.012	0.045	0.070	0.005
	N	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
RH5	Correl.	0.409	0.637	0.751	0.406	0.789	0.520	0.762	0.339	0.428	0.528	0.125	0.474	0.542	0.231	0.591	0.524	0.399	0.696	1.000	0.729	0.489	0.666	0.573	0.647	0.728
	Sig.	0.073	0.003	0.000	0.075	0.000	0.019	0.000	0.144	0.060	0.017	0.600	0.035	0.014	0.327	0.006	0.018	0.081	0.001		0.000	0.029	0.001	0.008	0.002	0.000
	N	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
RH6	Correl.	0.686	0.777	0.665	0.477	0.631	0.684	0.488	0.568	0.732	0.239	0.136	0.613	0.678	0.389	0.694	0.806	0.553	0.621	0.729	1.000	0.332	0.628	0.618	0.637	0.772
	Sig.	0.001	0.000	0.001	0.034	0.003	0.001	0.029	0.009	0.000	0.310	0.567	0.004	0.001	0.090	0.001	0.000	0.011	0.003	0.000		0.153	0.003	0.004	0.003	0.000
	N	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
SIST1	Correl.	0.513	0.412	0.374	0.517	0.299	0.365	0.306	0.150	0.372	0.498	0.409	0.381	0.622	0.444	0.454	0.494	0.692	0.648	0.489	0.332	1.000	0.648	0.613	0.591	0.551
	Sig.	0.021	0.071	0.104	0.020	0.200	0.114	0.189	0.528	0.107	0.026	0.073	0.098	0.003	0.050	0.044	0.027	0.001	0.002	0.029	0.153		0.002	0.004	0.006	0.012
	N	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
SIST2	Correl.	0.517	0.561	0.498	0.505	0.546	0.648	0.489	0.438	0.600	0.288	0.063	0.656	0.759	0.407	0.497	0.727	0.512	0.552	0.666	0.628	0.648	1.000	0.947	0.883	0.872
	Sig.	0.020	0.010	0.025	0.023	0.013	0.002	0.029	0.054	0.005	0.219	0.793	0.002	0.000	0.075	0.026	0.000	0.021	0.012	0.001	0.003	0.002		0.000	0.000	0.000
	N	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
SIST3	Correl.	0.598	0.535	0.512	0.557	0.525	0.607	0.441	0.439	0.644	0.268	0.077	0.670	0.706	0.467	0.551	0.738	0.532	0.453	0.573	0.618	0.613	0.947	1.000	0.895	0.833
	Sig.	0.005	0.015	0.021	0.011	0.017	0.005	0.051	0.053	0.002	0.253	0.746	0.001	0.000	0.038	0.012	0.000	0.016	0.045	0.008	0.004	0.004	0.000		0.000	0.000
	N	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
SIST4	Correl.	0.496	0.616	0.453	0.516	0.610	0.699	0.465	0.636	0.768	0.279	0.287	0.681	0.681	0.448	0.545	0.672	0.505	0.413	0.647	0.637	0.591	0.883	0.895	1.000	0.901
	Sig.	0.026	0.004	0.045	0.020	0.004	0.001	0.039	0.003	0.000	0.233	0.220	0.001	0.001	0.048	0.013	0.001	0.023	0.070	0.002	0.003	0.006	0.000	0.000		0.000
	N	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
SIST5	Correl.	0.593	0.697	0.469	0.438	0.549	0.708	0.399	0.521	0.713	0.189	0.240	0.672	0.749	0.491	0.622	0.766	0.587	0.603	0.728	0.772	0.551	0.872	0.833	0.901	1.000
	Sig.	0.006	0.001	0.037	0.053	0.012	0.000	0.082	0.018	0.000	0.426	0.308	0.001	0.000	0.028	0.003	0.000	0.007	0.005	0.000	0.000	0.012	0.000	0.000	0.000	0.000
	N	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20

* Correlação de Pearson

**Sig. Bicaudal

APÊNDICE IX – TESTE DE NORMALIDADE DAS VARIÁVEIS DESEMPENHO E GRÁFICO *BOX-PLOT*

Tabela 11 - Teste de normalidade das variáveis DESEMPENHO transformadas $\ln(x)$

	Kolmogorov-Smirnov			Shapiro-Wilk		
	Estatística	GL	Sig.	Estatística	GL	Sig.
LNIF	0,197	20	0,041	0,853	20	0,006
LNDTPer	0,079	20	0,200	0,970	20	0,761
LNDIIPer	0,228	20	0,008	0,877	20	0,016
LNDVPer	0,131	20	0,200	0,967	20	0,688
LNIE	0,112	20	0,200	0,977	20	0,887
LNIL	0,187	20	0,066	0,910	20	0,062
LNIDH	0,152	20	0,200	0,940	20	0,239

Figura 4 - Box-plot das variáveis DESEMPENHO

APÊNDICE X – ANÁLISE DE REGRESSÃO

	Var. Dep	Cte	Variáveis Independente				R ² Ajust	Teste F	DW	VIF
			CULT	CID	RH	SIST				
10	LNIDH Teste T				-0,030 0,000		0,927	0,000	2,011	1,000
11	DO Teste T									
12	DF Teste T	2,779 0,050				-0,344 0,048	0,156	0,048	2,193	1,000
13	LNDTPer Teste T			0,951 0,000			0,987	0,000	2,083	1,000
14	LNDIIPer Teste T			0,627 0,000			0,977	0,000	1,961	1,000
15	LNDVPer Teste T	9,742 0,000				-0,287 0,048	0,156	0,048	2,363	1,000
16	LNIE Teste T	3,585 0,012				-0,406 0,019	0,227	0,019	2,443	1,000
17	LNIL Teste T					0,081 0,005	0,316	0,005	1,789	1,000

APÊNDICE XI – TESTE QUI-QUADRADO DAS VARIÁVEIS (CROSSTABS)

INDEPENDÊNCIA FINANCEIRA			IF <= 0,42	0,42 < IF <= 0,66	0,66 < IF <= 0,78	IF > 0,78	X ²	
As reclamações e sugestões, formais e informais dos cidadãos-usuários, são tratadas.	De 7 a 8,99		40%	20%	60%	100%	0,070	CID4
	Maior e igual a 9		60%	80%	40%	0%	0,070	
DESPESA TOTAL PER CAPITA			DT <= 1.392	1.392 < DT <= 1.839	1.839 < DT <= 2.395	DT > 2.395	X ²	
Os servidores e funcionários possuem habilidades profissionais para realizar sua tarefa com sucesso.	De 7 a 8,99		60%	60%	100%	20%	0,082	RH4
	Maior e igual a 9		20%	0%	0%	60%	0,082	
DESPESA DE INVESTIMENTO PER CAPITA			DII <= 78	78 < DII <= 92	92 < DII <= 252	DII > 252	X ²	
Os gerentes tomam decisões, comunicam e implementam ações, assegurando o envolvimento de todas as partes interessadas.	De 7 a 8,99		40%	80%	60%	40%	0,052	CULT2
	Maior e igual a 9		0%	0%	0%	60%	0,052	
Os gerentes atuam pessoalmente na busca de novas oportunidades para a organização.	De 7 a 8,99		60%	100%	80%	40%	0,029	CULT8
	Maior e igual a 9		0%	0%	0%	60%	0,029	
As principais ações decorrentes de reclamações e sugestões são informadas aos cidadãos-usuários.	De 7 a 8,99		40%	80%	80%	20%	0,059	CID5
	Maior e igual a 9		20%	20%	0%	80%	0,059	
Os servidores e funcionários são treinados de forma que eles estejam aptos a realizar os seus trabalhos com sucesso.	De 7 a 8,99		20%	80%	60%	20%	0,027	RH2
	Maior e igual a 9		20%	20%	0%	60%	0,027	
Os servidores e funcionários detêm experiência profissional adequada para realizar sua tarefa com sucesso.	De 7 a 8,99		0%	80%	80%	40%	0,006	RH3
	Maior e igual a 9		20%	20%	0%	60%	0,006	
Os servidores e funcionários possuem habilidades profissionais para realizar sua tarefa com sucesso.	De 7 a 8,99		20%	100%	80%	40%	0,011	RH4
	Maior e igual a 9		20%	0%	0%	60%	0,011	
DIVIDA TOTAL PER CAPITA			DV <= 807	807 < DV <= 1.669	1.669 < DV <= 3.131	DV > 3.131	X ²	
Existe uma elevada participação dos servidores e funcionários nos processos, decisões, e sua implementação.	De 7 a 8,99		20%	60%	60%	20%	0,054	CULT7
	Maior e igual a 9		20%	40%	0%	0%	0,054	
Os líderes são avaliados e estimulados em relação às competências desejadas pela organização.	De 7 a 8,99		40%	0%	80%	60%	0,050	RH6
	Maior e igual a 9		0%	60%	0%	0%	0,050	

continua

continuação

A gestão de informação é utilizada para promover a integração da organização com seus cidadãos-usuários, sociedade, fornecedores e parceiros.	De 7 a 8,99	40%	20%	80%	60%	0,044	SIST3
	Maior e igual a 9	60%	80%	0%	0%	0,044	
ÍNDICE DE ENVIDIVAMENTO		IE <= 0,53	0,53 < IE <= 1,48	1,48 < IE <= 3,09	IE > 3,09	X²	
Existe uma elevada participação dos servidores e funcionários nos processos, decisões, e sua implementação.	De 7 a 8,99	20%	60%	60%	20%	0,054	CULT7
	Maior e igual a 9	40%	20%	0%	0%	0,054	
Os gerentes atuam pessoalmente na busca de novas oportunidades para a organização.	De 7 a 8,99	20%	100%	100%	60%	0,015	CULT8
	Maior e igual a 9	60%	0%	0%	0%	0,015	
A gestão de informação é utilizada para promover a integração da organização com seus cidadãos-usuários, sociedade, fornecedores e parceiros.	De 7 a 8,99	40%	20%	80%	60%	0,044	SIST3
	Maior e igual a 9	60%	80%	0%	0%	0,044	
ÍNDICE DE LIQUIDEZ		IL <= 0,83	0,83 < IL <= 1,77	1,77 < IL <= 2,53	IL > 2,53	X²	
Os servidores e funcionários são treinados de forma que eles estejam aptos a realizar os seus trabalhos com sucesso.	De 7 a 8,99	60%	60%	40%	20%	0,055	RH2
	Maior e igual a 9	0%	0%	60%	40%	0,055	
Os principais sistemas de informações são definidos, desenvolvidos, implantados e atualizados, visando atender às necessidades identificadas da secretaria e dos usuários.	De 7 a 8,99	20%	80%	0%	60%	0,024	SIST1
	Maior e igual a 9	40%	20%	100%	40%	0,024	
ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO		IDH <= 0,77	0,77 < IDH <= 0,79	0,79 < IDH <= 0,84	IDH > 0,84	X²	
Os servidores e funcionários são estimulados a gerar novas idéias, buscar inovações e melhorias.	De 7 a 8,99	40%	0%	80%	60%	0,025	CULT5
	Maior e igual a 9	0%	80%	0%	20%	0,025	
Existe uma elevada participação dos servidores e funcionários nos processos, decisões, e sua implementação.	De 7 a 8,99	20%	20%	80%	40%	0,011	CULT7
	Maior e igual a 9	0%	60%	0%	0%	0,011	
As reclamações e sugestões, formais e informais dos cidadãos-usuários, são tratadas.	De 7 a 8,99	40%	20%	60%	100%	0,070	CID4
	Maior e igual a 9	60%	80%	40%	0%	0,070	
As principais ações decorrentes de reclamações e sugestões são informadas aos cidadãos-usuários.	De 7 a 8,99	80%	0%	60%	80%	0,091	CID5
	Maior e igual a 9	20%	60%	40%	0%	0,091	

APÊNDICE XII – MEDIDAS DE DISCRIMINAÇÃO

Variáveis	Dimensões	
	1	2
IF	0,384	0,196
DTPer	0,258	0,036
DIIPer	0,643	0,647
DVPer	0,466	0,181
IE	0,507	0,152
IL	0,602	0,082
IDH	0,613	0,271
CULT2	0,609	0,324
CULT5	0,453	0,367
CULT7	0,546	0,416
CULT8	0,531	0,280
CID4	0,543	0,033
CID5	0,605	0,194
RH2	0,552	0,601
RH3	0,532	0,627
RH4	0,616	0,475
RH6	0,482	0,365
SIST1	0,364	0,247
SIST3	0,617	0,271

APÊNDICE XIII – MAPA PERCEPTUAL